

*Program Scheme for Academic Mobility and Exchange  
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi  
Republik Indonesia - TA 2017*

# **PENGANTAR ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK**

*dan Implementasinya dalam bidang  
Pendidikan*

**pengantar oleh:  
Prof. Margaret Sutton, PhD.**

**PROGRAM EDUCATION LEADERSHIP  
AND POLICY STUDIES  
INDIANA UNIVERSITY,  
BLOOMINGTON, USA**

**AFRIVA KHAIDIR, MAPA., PHD**

draft

# **PENGANTAR ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK**

**dan implementasinya dalam bidang pendidikan**

**Oleh:**

**AFRIVA KHAIDIR**

*Lektor Kepala dalam bidang Kebijakan Publik  
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang*

**Pengantar oleh:**

**MARGARET SUTTON**

*Profesor in Education Leadership and Policy Studies  
Indiana University, Bloomington, USA*

Buku ini disusun dengan pembiayaan dari

Program Scheme for Academic Mobility and Exchange (SAME)  
Tahun anggaran 2017

**Direktorat Jenderal Sumberdaya Pengetahuan,  
Teknologi dan Pendidikan Tinggi  
Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi**

# DAFTAR ISI

Halaman

**DAFTAR ISI**

**DAFTAR TABEL**

**DAFTAR GAMBAR**

**UCAPAN TERIMA KASIH**

**PENGANTAR** oleh Prof. Margaret Sutton

**BAGIAN 1**

**PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK**

**A** **Pendahuluan**

**B** **Kebijakan Publik sebagai Objek Kajian**

**C** **Pengertian Kebijakan Publik**

**D** **Sejarah Kajian Kebijakan Publik**

**E** **Pengembangan Kerangka Teoritis Kajian  
Kebijakan**

**F** **Tipologi dan Tahap-tahap Kebijakan Publik**

*Kebijakan Distributif*

*Kebijakan Redistributif*

*Kebijakan Regulatori*

*Kebijakan Konstituen*

**G** **Penetapan Agenda**

**H** **Perumusan Kebijakan**

**I** **Perdebatan, Tawar Menawar dan Kesepakatan**

*Dialog dan Argumentasi*

*Tawar Menawar (Hard Bargain)*

*Mencapai Kesepakatan*

**J** **Implementasi dan Dampak Kebijakan**

*Implementasi Kebijakan*

*Dampak Kebijakan*

**K** **Penutup**

**REFERENSI**

**BAGIAN 2**

**ANALISIS KUALITATIF DALAM KEBIJAKAN  
PUBLIK**

**A** **Pendahuluan**

*Analisis Kebijakan sebagai Bidang Kajian*

*Pemanfaat Analisis Kebijakan*

**B** **Rasionalitas dalam Analisis Kebijakan**

*Dampak Maksimal Terhadap Kesejahteraan*

*Pilihan Publik*

*Simulasi Multi-agen*

*Sistem Dukungan Kebijakan  
Partisipasi Publik*

- C Teori Pilihan Rasional**
  - D Pembelajaran dalam Kebijakan**
  - E Analisis Deliberatif**
  - F Analisis Naratif**
  - G Analisis Perbandingan**
  - H Analisis Kebudayaan**
  - I Experimentasi Sosial**
  - J Analisis Kualitatif Interpretatif**  
*Prinsip Pendekatan  
Teknik Pengumpulan Data  
Analisis data*
  - K Penutup**
- REFERENSI**

### **BAGIAN 3**

#### **ANALISIS KUANTITATIF DALAM KEBIJAKAN PUBLIK**

- A Pendahuluan**
  - B Pemanfaatan Metode Kuantitatif dalam Pengambilan Keputusan**
  - C Pendekatan dengan Teknik Statistik**  
*Analisis Univariat dan Bivariat  
Analisis Varian (ANOVA)  
Analisis Regresi Berganda  
Analisis Time Series  
Event History Analysis  
Factor Analysis  
Analisis Jalur  
Teori Permainan  
Simulasi*
  - D Penutup**
- REFERENSI**

### **BAGIAN 4**

#### **ASPEK PRAKTIS DALAM ANALISIS KEBIJAKAN**

- A Pendahuluan**
- B Survey dalam Analisis Kebijakan**  
*Macam-macam Tipe Survey  
Questioner  
Responden  
Analisis Data Survey  
Pemanfaatan Survey*
- C Metode Context-sensitive**  
*Perangkat Pengumpulan Data  
Analisis Context-sensitive*
- D Analisis Biaya-Manfaat**

**E Analisis Penilaian Dampak Lingkungan**

*Latar Belakang*

*Prosedur*

*Pengembangan dan Tantangan*

**F Penilaian Teknologis**

*Sejarah Kelembagaan*

*Pendekatan*

*Tujuan dan Dampak*

**G Mediasi dan Resolusi Konflik**

*Konflik dalam Kebijakan*

*Prosedur*

**H Etik dalam Analisis Kebijakan Publik**

**I Evaluasi Kebijakan**

*Jenis-jenis Evaluasi*

*Evaluasi Internal*

*Evaluasi Eksternal*

*Gelombang Evaluasi Kebijakan*

*Profesionalisme dalam Evaluasi*

**J Penutup**

**REFERENSI**

**BAGIAN 5**

**DASAR DAN KERANGKA TEORITIS ANALISIS  
KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

**A Pendahuluan**

**B Lapangan Kajian Kebijakan Pendidikan**

**C Siklus Kebijakan Pendidikan**

**D Konteks Sistem Pendidikan**

**E Dimensi dalam Analisis Kebijakan Pendidikan**

*Akses dan Pemerataan*

*Kualitas*

*Manajemen*

*Pendanaan*

*Monitoring dan Evaluasi*

**F Isu Lintas Sektor**

*Kebijakan Keguruan*

*Jender*

*Pembangunan Berkelanjutan*

*HIV dan AIDS*

*Teknologi Informasi dan Komunikasi*

*Tata Kelola Data dan Informasi Pendidikan*

**G Beberapa Bentuk Analisis Kebijakan Pendidikan**

*Analisis Kelemahan Struktural*

*Analisis Pembiayaan Pendidikan*

*Analisis Cost-Effectiveness*

*Analisis Penempatan Guru dan Proses di Kelas*

*Analisis Gaji dan Tunjangan Guru*

*Analisis Keadilan dalam Pendidikan*  
*Analisis Pendidikan untuk Anak Perempuan*  
*Analisis Ekonomi dalam Pendidikan*  
*Analisis Perbandingan*

**H Peranan Ilmu Sosial dalam Analisis Kebijakan Pendidikan**

**I Penutup**

**REFERENSI**

**BAGIAN 6**

**STUDI KASUS: KEBIJAKAN REFORMASI PENDIDIKAN TINGGI DI INDONESIA**

**A Pendahuluan**

**B Pendidikan Tinggi yang Kompetitif**

**C Posisi Pendidikan Tinggi dalam Pembangunan Nasional**

**D Reformasi Pendidikan Tinggi**

*Kebijakan Reformasi Pendidikan Tinggi*

*Perubahan Struktural*

*Perubahan Orientasi*

*Pencapaian Sementara*

*Potensi dan Tantangan Implementasi Kebijakan*

**E Penutup**

**REFERENSI**

**DAFTAR BACAAN**

# DAFTAR TABEL

Halaman

1. 1. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Hubungan antara Kebijakan dan Politik
1. 2. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Proses Kebijakan
1. 3. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Analisis Kebijakan
1. 4. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Evaluasi Kebijakan
1. 5. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Disain/Formulasi Kebijakan
1. 6. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Perancang dan Lembaga Perancang Kebijakan
1. 7. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Implementasi Kebijakan
1. 8. Tipologi Kebijakan Lowi dan Politik yang Dihasilkannya
1. 9. Evolusi Teori tentang Tahap-tahap Kebijakan
1. 10. Perbedaan antara pendekatan *top-down* dengan *bottom-up*
2. 1. Pemetaan pendekatan analisis kebijakan
2. 2. Tipologi instrumen perbandingan kebijakan
2. 3. Taktik analisis kebijakan partisipatif
3. 1. Hasil Kajian Analisis Komponen Utama
3. 2. *Prisoner's Dilemma* dalam *Game Theory*
4. 1. Penerapan Prinsip Pareto dalam Analisis Manfaat Biaya
4. 2. Contoh perhitungan manfaat biaya dengan menggunakan discount rate (7%)
4. 3. Proses dasar Environmental Impact Assessment/EIA
5. 1. *Gross Enrollment Ratio* berdasarkan kelompok populasi di wilayah A
5. 2. Data jumlah siswa dan belanja publik secara umum dalam pendidikan
5. 3. Komponen dalam Penghitungan Biaya Pendidikan
5. 4. Perbandingan *Cost-Effectiveness* berdasarkan kualifikasi guru dan efektivitasnya terhadap hasil tes siswa
5. 5. Data dasar untuk proyeksi sumber daya dalam sektor pendidikan

5. 6. Distribusi keterlibatan dan tingkat pendidikan berdasarkan tingkat pendapatan
5. 7. Daya tampung dan subsidi publik per-siswa
5. 8. *Gross Enrollment Ratio (GER)* dan *Girls Share* antara negara A dengan negara lainnya
5. 9. Rasio daya tampung di negara Y menurut tingkat pendidikan untuk laki-laki di wilayah rural dan urban
5. 10. Rangkang kualitatif terhadap beberapa aspek dari pilihan kebijakan yang potensial
5. 11. Biaya penyampaian materi secara tradisional
5. 12. Investasi dan biaya operasional penyampaian materi dengan komputer
5. 13. Data biaya hipotetis untuk Politeknik dan belajar jarak jauh bidang Akuntansi
5. 14. Perbandingan pendapatan tahunan berdasarkan tingkat pendidikan dan pengalaman kerja
5. 15. Biaya pelatihan untuk tiga macam model pemberian materi
5. 16. Perkiraan manfaat (*rates of return*) untuk tiga macam model pemberian materi
5. 17. Indikator bidang pendidikan yang ditarik dari empat dimensi pendidikan
5. 18. Data dari indikator bidang pendidikan berdasarkan sampel beberapa negara dalam kawasan
5. 19. Perbandingan beberapa indikator pendidikan untuk negara C3 dan C22 relatif terhadap rata-rata kelompok negara yang relevan
5. 20. Profil pendidikan negara X dalam perspektif perbandingan
6. 1. Diversifikasi jenis layanan yang diberikan oleh perguruan tinggi
6. 2. Akreditasi perguruan tinggi
6. 3. Akreditasi program studi
6. 4. Publikasi terindeks Scopus
6. 5. Publikasi dosen Indonesia



# DAFTAR GAMBAR

Halaman

1. 1. Langkah-langkah *mutual gain approach* dalam perumusan kebijakan
1. 2. Review perkembangan pendekatan implementasi kebijakan
2. 1. Teori kebudayaan tentang Grid/Group Typology
2. 2. Bias Budaya dan Perumusan Kebijakan
2. 3. Kerangka tahapan RAPA
3. 1. Model Analisis Jalur Langsung dari Cohen dan Vigoda
3. 2. Model Analisis Jalur Tidak Langsung dari Cohen dan Vigoda
5. 1. Hubungan antara kebijakan, strategi dan rencana
5. 2. Tahapan dalam siklus kebijakan di bidang pendidikan
5. 3. Kaitan antara tujuan MDGs dengan tujuan EFA
5. 4. Gambaran umum konsep pembangunan nasional
5. 5. Rantai hasil pendidikan
5. 6. Kaitan antara perencanaan dengan statistik
5. 7. Memahami sudut pandang marjinal terhadap pembelajaran dan biaya guru
5. 8. Posisi gaji guru di negara N dalam kondisi internasional
6. 1. Jumlah perguruan tinggi
6. 2. Jumlah dan komposisi mahasiswa
6. 3. Jumlah dan komposisi dosen
6. 4. Jumlah dan komposisi bidang kajian
6. 5. Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi oleh Pemerintah
6. 6. PT berperingkat internasional
6. 7. Pendirian PTN baru
6. 8. Strategi Pencapaian Tujuan
6. 9. Kebijakan nomor induk dosen
6. 10. Kualifikasi dosen
6. 11. Jumlah paten internasional
6. 12. Paten didaftarkan di Indonesia
6. 13. Publikasi internasional
6. 14. Pertumbuhan publikasi dosen

# UCAPAN TERIMA KASIH

Tidak ada yang lebih dari rasa syukur kepada Allah SWT penulis ucapkan atas selesainya penulisan buku ini. Mendapatkan kesempatan memanfaatkan dana visiting scholar dari Pemerintah Republik Indonesia melalui program Scheme for Academic Mobility and Exchange (SAME) dari Direktorat Jenderal Sumberdaya Pengetahuan, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi merupakan sesuatu yang menjadi obsesi penulis sebagai seorang dosen dan akademisi.

Mengalami kesulitan menemukan literatur yang memadai untuk berbagai mata kuliah bidang Kebijakan Publik baik di tingkat S1, S2 dan S3, kesempatan berkunjung dan bekerja di Amerika Serikat sebagai negeri asal berkembangnya ilmu Public Policy Analysis atau Policy Studies merupakan sebuah kesempatan berharga. Pelaksanaan penulisan diawali dari akses yang penulis dapatkan dengan status employee untuk visiting scholar, sehingga mendapatkan akses seluas-luasnya untuk memanfaatkan berbagai sumber literatur dan aktivitas akademik di Indiana University, Bloomington, Amerika Serikat.

Kemampuan analisis dan memahami konteks sangat terbantu dengan ikut berdiskusi secara intensif dan terbuka dengan para mahasiswa doktoral di kelas Seminar for Policy Studies di Wendel Wright School of Education. Perluasan wawasan selanjutnya dilakukan melalui berbagai seminar, simposium dan lecture bertaraf internasional di School of Education, Wells Library, serta School of Global and Internasional Studies (SGIS). Setelah melakukan penelitian kepustakaan yang cukup melelahkan, akhirnya pertengahan Oktober 2017 dimulailah penulisan draft yang berakhir dengan proses editing bulan Desember 2017. Pada akhirnya terwujudlah sebuah draft buku referensi yang cukup ekstensif di bidang analisis kebijakan publik ini yang dimulai dengan sebuah orientasi tentang kebijakan publik, analisis kualitatif, analisis kuantitatif, berbagai aspek praktis dalam analisis kebijakan, analisis kebijakan pendidikan, dan akhirnya sebuah tinjauan umum tentang reformasi kebijakan pendidikan tinggi di Indonesia yang masih berlangsung saat ini.

Dengan kerendahan hati, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang sudah sangat membantu dalam pelaksanaan program SAME 2017 dan dalam penulisan buku ini. Prof. Margaret “Peg” Sutton adalah figur pertama yang harus mendapatkan apresiasi karena peran beliau tidak saja sebagai partner tetapi juga mentor, host, fasilitator, penyemangat, lawan berdiskusi serta sahabat yang penuh perhatian dan bersemangat. Tanpa peran beliau program ini tidak akan terlaksana dengan baik. Terima kasih juga atas kesediaan anda meminjamkan buku-buku, makalah, dokumen dan membubuhkan pengantar dalam buku ini. Di samping itu juga terima kasih untuk Prof. Terence C. Mason, Dean School of Education, ibuk Conney Freese-Posthuma dari Office of the Dean, ibuk Kathy Murphy dari Departement of Education Leadership and Policy Studies, serta Joelle Brown dan kawan-kawan, program officer dari Office of

International Services Indiana University. Juga rekan-rekan mahasiswa Indonesia (Permias) dan beserta keluarga terutama keluarga pak Heru dan bu Puji di Bloomington atas hospitality dan dukungannya.

Penghargaan setinggi-tingginya juga diberikan kepada semua unsur pimpinan di UNP, ketua jurusan IAN, ibu Jumiati, M.Si. dan staf, dekan FIS Prof. Syafri Anwar dan tentu saja Rektor UNP Prof. Ganefri yang sudah menugaskan mengikuti program SAME selama 3 bulan dan memberikan izin untuk meninggalkan tugas-tugas fungsional di UNP untuk sementara. Terakhir ucapan terima kasih kepada Kementrian Ristekdikti atas kesempatan yang sangat berharga dan penting ini. Dan yang tidak kalah penting, dukungan dan segala pengertian dari keluarga dalam persiapan dan pelaksanaan keterlibatan penulis dalam program ini, istri tercinta Devi, Icha dan Adjie dan keluarga besar yang terpaksa ditelantarkan waktu dan pertemuan dengan mereka selama melaksanakan program di AS.

Ibarat kata pepatah, tak ada gading yang tak retak. Ini adalah buku awal yang masih memerlukan perbaikan di sana sini, di samping harus selalu diadaptasi karena perkembangan keilmuan Kebijakan Publik dan Pendidikan yang sedemikian dinamis dan masif. Kritik dan saran dari pembaca sangat penulis dihargai. Semoga karya yang sederhana ini memberikan kontribusi kepada proses belajar mengajar di bidang Kebijakan Publik dan Kebijakan Pendidikan serta kekayaan referensi dalam dunia akademik di tanah air. Yang tak kalah pentingnya semoga menjadi amal jariyah bagi penulis dan kita semua. Amin.

Penulis

**Afriva Khaidir, SH.,M.Hum.,MAPA.,PhD**

# PENGANTAR

Oleh Prof. Margaret “Peg” Sutton  
Professor dalam bidang Education Leadership and Policy Studies,  
Indiana University, Bloomington, United States of America

# BAGIAN 1

## PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK

### A. Pendahuluan

Berdasarkan pengalaman penulis dalam mengajar berbagai mata kuliah Kebijakan Publik, baik Pengantar Kebijakan Publik, Analisis dan Evaluasi Kebijakan Publik, dan Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik untuk program sarjana atau S1 dan Kebijakan Publik dan Aplikasinya di program Magister Administrasi Publik serta Pengantar Analisis Kebijakan Publik di Program Magister Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan di tambah dengan berbagai mata kuliah yang relevan di Magister Manajemen, Magister Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial, bahkan Program Doktor selama lebih dari 10 tahun, kesulitan pertama yang dihadapi oleh para mahasiswa (termasuk pengajar sendiri) adalah mendapatkan sudut pandang yang benar dan dapat memberikan orientasi yang memadai terhadap bidang kajian ini. Cukup membingungkan bagi mereka bahwa dalam memahami sebuah kebijakan publik haruslah didekati dengan berbagai pendekatan disiplin ilmu yang berbeda (*multidisipliner approach*).

Hal ini karena umumnya memiliki anggapan bahwa, rasanya tidak mungkin menemukan orang yang menguasai berbagai disiplin ilmu yang berbeda seperti ilmu hukum, sosiologi, administrasi negara, ilmu politik, statistic, ekonomi bahkan pengetahuan alam sekaligus baru dapat memahami berbagai kebijakan yang sangat kompleks. Sehingga di perguruan tinggi di negara-negara maju, para akademisi lebih suka menyebut dirinya sebagai *policy economist* atau *policy political scientist* daripada seorang *public policist*. Namun harus disadari bahwa mengkaji Kebijakan Publik dengan menggunakan berbagai macam bentuk dan sedemikian banyak perspektif yang beragam yang akan menghasilkan sebuah pola sistematis yang menyeluruh dan komprehensif.

### B. Kebijakan Publik sebagai Objek Kajian

Kajian kebijakan publik (*policy studies*) sebagai sebuah objek kajian bukanlah merupakan kajian yang dilakukan melalui suatu (satu) disiplin keilmuan. Dalam bukunya Gooding, Rein dan Moran (2006:5) menyatakan bahwa kajian kebijakan publik adalah "*mood more than a science, a loosely organized body of precepts and positions rather than a tightly integrated body of systematic knowledge, more art and craft than a genuine 'science'*". Jika dimaknai secara umum mereka berkesimpulan bahwa kajian kebijakan publik lebih kepada penggunaan intuisi daripada ilmu, ia sebuah panduan dan posisi yang diambil ketimbang sebuah pengetahuan yang terintegrasi secara sistematis. Kajian kebijakan lebih kepada seni dan keterampilan ketimbang 'ilmu' murni.

Sebagaimana longgarnya pengertian tentang kebijakan publik yang akan dibahas belakangan, demikian pula dengan lapangan keilmuan kajian kebijakan publik. Smith dan Larimer (2009:5) menyatakan bahwa dengan demikian “*there is not a field of public policy studies, there are fields-plural-of public policy studies*”. Dalam lapangan kajian kebijakan publik dapat disederhanakan menjadi “*any research that relates to or promotes the public interest*” (Palumbo, 1981:8). Sementara itu, dalam kajian yang lebih awal Dror (1968:49) memaknai sebagai “*application of knowledge and rationally to perceived social problems*” serta deLeon (1988:219) menyimpulkan “*the umbrella term describing a broad-gauge intellectual approach applied to examination of socially critical problems*”.

Di bawah payung pengertian ini terdapat berbagai macam sub-bidang yang terbangun secara bebas satu sama lain. Dengan demikian, tidak heran jika kita akan menemukan dalam literatur berbagai istilah lain seperti “*policy evaluation*”, “*policy analysis*”, dan “*policy process*”. Evaluasi kebijakan menekankan kepada pengkajian secara sistematis tentang konsekuensi dari apa yang dilakukan dan disampaikan oleh Pemerintah, sehingga lebih berupa kajian *ex-post*. Pertanyaan penting dalam evaluasi kebijakan adalah: “apa yang sudah kita lakukan?”. Jika evaluasi kebijakan bersifat empiris, analisis kebijakan lebih bernilai normatif. Karena ia bersifat *ex-ante*, maka pertanyaan utama adalah “apa yang semestinya kita lakukan?”. Keluaran (*output*) yang diinginkan adalah menentukan kebijakan terbaik yang diadopsi oleh otoritas dalam mengatasi persoalan yang akan disikapi. Sementara itu proses kebijakan menekankan kepada pertanyaan “bagaimana dan mengapa kebijakan publik dibuat?”. Dengan demikian, siapa saja yang mengkaji proses kebijakan maka ia akan tertarik dengan mengapa otoritas memberikan perhatian kepada persoalan tertentu dan mengapa tidak kepada persoalan yang lain. Hal ini diistilahkan sebagai “*agenda setting*”, Hal ini juga memberikan kesadaran bahwa kajian ini juga memberikan perhatian kepada mengapa sebuah kebijakan berubah atau stabil setelah sekian lama, serta darimana asalanya kebijakan tersebut datang.

Meskipun identik dengan kekaburan berkaitan dengan lapangan kajian kebijakan, tidak diragukan lagi bahwa banyak pihak makin menyadari betapa pentingnya mengkaji dan mempelajari kebijakan publik. Mahasiswa program sarjana dan pascasarjana di perguruan tinggi tidak hanya berasal dari program studi kebijakan publik dan administrasi publik namun juga dari ilmu politik, ilmu ekonomi, pekerja sosial, pertanian, ilmu hukum, administrasi pendidikan dan lain-lain. Artinya, mata kuliah kebijakan publik merupakan bagian dari kurikulum yang lebih luas dan terintegrasi sebagaimana bidang kajian lain seperti ilmu politik, administrasi Negara, dan ekonomi. Bahkan di Carleton University, Ottawa Canada tempat penulis menyelesaikan program master ditemukan program studi Kebijakan Publik di tingkat PhD sebagaimana di Harvard University’s Kennedy School of Government yang terkenal itu dan Gerald Ford School of Public Policy di University of Michigan. Sementara itu di Indiana University,

mata kuliah Analisis Kebijakan (*Policy Analysis*) diberikan di program master dan doctoral di Wendel Wright School of Education dan di School of Public and Environmental Affairs.

Di samping itu, ditemukan pula berbagai masyarakat profesional yang mendalami kajian Kebijakan Publik seperti the Policy Studies Organization dan the Society for Policy Sciences. Pada akhirnya, sebagai bukti telah diakuinya Kajian Kebijakan Publik akhir-akhir ini sebagai sebuah kajian yang mandiri dan otonom ditemukan berbagai jurnal ilmiah yang ditujukan untuk mengembangkan dan membangun pendalaman akademik kajian Kebijakan Publik seperti Policy Studies Journal, Policy Science, Journal of Policy Analysis and Management dan lain-lain.

Di luar kajian akademik tentang Kebijakan Publik, kita harus mengakui adanya keberadaan organisasi profesional yang mengkaji Kebijakan Publik yang biasanya dikenal sebagai Analisis Kebijakan (Smith and Larimer, 2009:2). Di Amerika dikenal sebagai Congressional Budget Office, the General Accounting Office, di Indonesia seperti Lembaga Administrasi Negara (LAN), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), dan berbagai lembaga Penelitian dan Pengembangan (Litbang) yang semuanya dianggap sebagai lembaga yang dibentuk untuk menghasilkan Kebijakan Publik. Belum lagi jika kita masukkan lembaga-lembaga non-pemerintah, lembaga pemikir (*think tanks*), kelompok kepentingan, pusat studi, lembaga riset independen, lembaga swadaya masyarakat/ non-governmental organization dan lembaga swasta lainnya. Mereka menghasilkan berbagai kajian tentang konsultasi sektor privat, analisis manfaat-biaya (*cost benefit analysis*), evaluasi program, metode pengambilan keputusan dan berbagai alternatif kebijakan tentang berbagai bidang.

### **C. Pengertian Kebijakan Publik**

Telah sejak lama para ahli mengupayakan untuk mendapatkan definisi yang dapat memuaskan semua pihak tentang Kebijakan Publik sebagai sebuah kajian yang nyata. Namun demikian, bahkan buku-buku wajib seperti Handbook of Public Policy dan Handbook of Public Policy Analysis tidak memulai tulisannya dengan sebuah definisi yang adekuat. Dengan sebuah definisi yang sangat umum, terkenal kebijakan dapat diartikan sebagai “*whatever government chooses to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan (Dye, 1987,1) atau “*the relationship of governmental unit of its environment*”, hubungan antara satuan pemerintahan dengan lingkungannya (Eyestone 1971:18) atau “*the actions, objectives, and pronouncements of governments of governments on particular matters, the step they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)*” yang dapat dimaknai sebagai segala tindakan, tujuan dan pernyataan pemerintah tentang sesuatu bidang, langkah-langkah yang mereka lakukan (atau tidak dilakukan) untuk menerapkannya, dan penjelasan yang mereka berikan untuk apa yang terjadi (dan yang tidak terjadi) (Wilson, 2006:154).

Pengertian-pengertian di atas sebenarnya cukup akurat dalam arti kata dapat melingkupi hampir semuanya yang dianggap sebagai kebijakan publik, tetapi terlalu umum dan memiliki kemampuan yang sangat terbatas untuk membungkus setiap pemikiran yang membuat kita bisa membedakan antara kajian Kebijakan Publik dengan Ilmu Politik (*political science*), Ekonomi Kesejahteraan (*welfare economy*) dan bahkan Administrasi Negara (*public administration*). Pengertian di atas tidak mengandung batasan yang jelas yang mengisolasi pencarian intelektual para ahli Kebijakan Publik dan membedakannya dengan para ahli Ilmu Politik yang mengkaji lembaga-lembaga infrastruktur dan suprastruktur dan bahkan perilaku pemilih. Bukankah apa yang pemerintah selaku inkumben lakukan untuk dilakukan dan tidak dilakukan pada akhirnya akan berhubungan dengan kotak pemilihan pada saat pemilihan umum?

Anderson (1994:5) memberikan definisi yang lebih sempit ia menyatakan kebijakan publik sebagai “*a purposes course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”. Kebijakan publik adalah pengambilan tindakan yang memiliki maksud oleh aktor atau sekelompok aktor dalam mengatasi permasalahan atau sesuatu yang menjadi kepedulian. Artinya, kebijakan publik bukanlah random tetapi memiliki tujuan dan maksud; kebijakan publik dilakukan oleh otoritas publik; kebijakan publik terdiri dari sebuah pola tindakan yang berada dalam kerangka waktu tertentu; kebijakan publik merupakan hasil dari sebuah tuntutan, ia merupakan serangkaian tindakan pemerintahan yang terarah sebagai tanggapan dari tekanan tentang sebuah persoalan. Kebijakan publik bisa saja positif (tindakan yang dilakukan) dan bisa juga negatif (tindakan yang tidak dilakukan). Terhadap definisi Anderson ini, Theodoulou (1995: 1-9) menggunakan definisi ini dan menambahkan bahwa kebijakan publik memiliki tujuan yang khas. Ia menyelesaikan persengketaan yang terjadi terhadap sumberdaya yang terbatas, mengatur perilaku, memotivasi tindakan-tindakan kolektif, melindungi hak, dan mengarahkan kemanfaatan menuju kepentingan publik, bukan kepentingan pribadi atau kepentingan kelompok.

Tilaar dan Nugroho (2012:183-185) dalam bukunya Kebijakan Pendidikan melakukan review terhadap pengertian kebijakan publik berdasarkan literatur yang mereka telusuri. Beberapa rumusan yang ditemukan antara lain:

1. James Lester dan Rober Stewart dalam *Public Policy: An Evolutionary Approach* (2000): *a process or a series or pattern of governmental activities or decisions that are design to remedy some public problem, either real or imagined;*
2. BG Peters dalam *American Public Policy* (1995): *the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens;*
3. Michael Howlet and M. Ramesh dalam *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem* (1995): *a complex phenomenon consisting of numerous decisions made by numerous individual and organizations. It is often shaped by*



*earlier policies and is frequently linked closely with other seemingly unrelated decisions;*

Berdasarkan telaah tersebut mereka merumuskan definisi sebagai “keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya Pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan”.

Pada akhirnya kita bisa menyimpulkan bahwa tidak ada definisi yang persis dan universal tentang kebijakan publik. Yang ada adalah kesepakatan bersama di kalangan para ahli dan komunitas Kajian Kebijakan Publik bahwa kebijakan publik termasuk tindakan membuat pilihan-pilihan dan merancang manfaat (*outcomes*) atau tindakan dari keputusan-keputusan tertentu. Yang membuat kebijakan publik memiliki makna publik adalah bahwa pilihan-pilihan tindakan yang diambil didukung oleh kekuatan pemaksa (*coercive powers*) dari Negara untuk merespons persoalan publik. Namun demikian disadari bahwa berbagai perumusan ini sangat rentan terhadap kritik karena pada prinsipnya semua rumusan berakhir kepada “*what government does*”. Dengan demikian karakteristiknya akan sedemikian panjang dan dapat berupa “*everything and nothing*”, sebagaimana rumusan sederhana dan luas yang dikemukakan oleh Thomas R Dye dan Robert Eyestone di bagian awal tadi.

#### **D. Sejarah Kajian Kebijakan Publik**

Meskipun terbilang sebagai sebuah bidang kajian baru dan proses pembentukan “*body of knowledge*”nya masih berlangsung, tetapi sebenarnya pemikiran tentang kebijakan publik itu sendiri secara inheren seiring dengan sejak mulai dikenalnya istilah pemerintahan. Dengan demikian kajian kebijakan sudah dimulai sejak Plato menulis pemikirannya dalam bukunya “*The Republic*” dan Machiavelli menulis dalam “*The Prince*”. Hal ini disebabkan karena pada prinsipnya mereka sudah mulai memikirkan tentang bagaimana semestinya kekuasaan dalam pembuatan keputusan publik dilaksanakan. Pemikir-pemikir ilmu politik klasik berikutnya seperti Thomas Hobbes, John Locke, James Madison, Adam Smith, John Stuart Mills dapat dikualifikasikan sebagai para pemikir yang menjadi pewaris pemikiran ini. Secara umum, mereka semuanya memberikan penekanan dalam kajiannya tentang apa yang dilakukan (dan tidak dilakukan) oleh Pemerintah dan seringkali tertarik kepada pertanyaan spesifik tentang apa yang semestinya dilakukan Pemerintah dan bagaimana melakukannya dan bahwa apa pengaruh yang dihasilkan dari apa yang dilaksanakan pemerintahan kepada tuntasnya persoalan yang muncul dalam masyarakatnya.

Sebagaimana diungkapkan sebelumnya, kebanyakan pemikir kebijakan publik menganggap lapangan kajian kebijakan baru saja dikembangkan, setidaknya sebagai sebuah disiplin ilmu tertentu. Administrasi Negara (sekarang lebih dikenal sebagai Administrasi Publik), Ilmu Ekonomi, dan Ilmu Politik memberikan perhatian kepada

kebijakan belum sampai dalam hitungan satu abad. Kajian Kebijakan Publik yang sistematis terkadang dianggap sebagai pengembangan dari adopsi terhadap analisis manfaat biaya (*cost-benefit analysis*) oleh pemerintah federal di Amerika Serikat (terutama dalam proyek pengairan) pada tahun 1930an (Fuguit and Wilcox, 1999:1-5). Ada juga yang menyatakan bahwa akar dari analisis kebijakan tidak lebih awal dari tahun 1960an (Radin 1997).

Bagaimanapun kita dapat menggunakan pemikiran dan karya Harold Lasswell sebagai titik tolak dari pengembangan ilmu Kajian Kebijakan Publik. Ia menyebutnya sebagai "*policy sciences*" pada tahun-tahun pertengahan abad ke-20. Pemikiran Lasswell memiliki cara pandang yang seyogyanya dilakukan oleh Ilmu Politik. Sehingga bisa dikatakan cara pandang Lasswell terhadap Kajian Kebijakan menempatkan Ilmu Politik sebagai titik tolak. Meskipun demikian, pada akhirnya Kajian Kebijakan memiliki akar dari hampir semua cabang ilmu sosial, hukum dan berbagai disiplin ilmu lain. Perlu diingat bahwa Lasswell termasuk satu dari beberapa ahli yang membantu pemerintah dalam merumuskan berbagai kebijakan publik selama Perang Dunia ke-II. Tidak heran, apalagi ia adalah seorang ahli propaganda, pengalaman ini membentuk ide Lasswell bahwa cabang ilmu baru ini dibentuk untuk menghubungkan secara lebih baik antara pengetahuan dan kepakaran dalam ilmu sosial dengan dunia praktis yang dimiliki oleh politik dan perumusan kebijakan. Inilah yang menjadi esensi sebenarnya dari Kajian Kebijakan yang dibentuk oleh Lasswell.

Pemikiran ini dapat dibaca secara gamblang dalam berbagai karyanya setelah itu sampai ia meninggal tahun 1978. Artikel babonnya terbit tahun 1951 dengan judul "*The Policy Orientation*" yang berisikan tujuan, metode dan kegunaan dari Kajian Kebijakan. Beberapa ciri dari Kajian Kebijakan menurutnya terdiri dari: (a) *problem oriented* (orientasi pada persoalan), (b) multidisiplin, ia menekankan bahwa Kajian Kebijakan tidak sama dengan Ilmu Politik (c) *methodologically sophisticated* (kecanggihan metodologi) bahkan terbuka untuk peramalan, psikometrik dan pengukuran, (d) *theoretically sophisticated* (kecanggihan teoretis), para ilmuwan Kajian Kebijakan memiliki kebutuhan kepada kerangka konseptual yang memiliki kemampuan ekplanasi untuk mengetahui bagaimana dan mengapa sesuatu terjadi dalam dunia yang luas dalam hubungan antar warga?, bagaimana pengambilan keputusan? Bagaimana Pemerintah memberikan insentif terbaik untuk menghasilkan perilaku yang diinginkan? (e) *value oriented* (berorientasi nilai), secara jelas ia menyebutkan "*policy sciences of democracy*". Orientasi Kajian Kebijakan adalah dalam mengembangkan nilai-nilai demokrasi dan "*realization of human dignity*".

Secara umum, Kajian Kebijakan adalah sebuah ilmu terapan (*applied science*). Jika diibaratkan dengan pekerjaan seorang dokter, pekerjaan utama dari seorang yang mendalami kajian kebijakan adalah mendiagnosa penyakit yang dialami oleh badan politik, memahami penyebabnya dan akibat dari berjangkitnya penyakit itu, merekomendasikan perlakuan yang harus diambil dan mengevaluasi akibat dari

perlakuan yang diberikan. Selayaknya seorang dokter, seorang ahli Kajian Kebijakan haruslah dilatih memiliki kemampuan akademik mendasar tetapi juga memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk menerapkan pengetahuan itu untuk tujuan-tujuan yang lebih luas. Meskipun kita tidak perlu juga menerapkan Sumpah Hipokrates kepada seorang ahli Kajian Kebijakan tetapi keahliannya mestinya ditujukan kepada kebaikan dan kemuliaan kemanusiaan.

#### **E. Pengembangan Kerangka Teoritis Kajian Kebijakan**

Pemikiran Lasswell terhadap Kajian Kebijakan bersifat sangat normatif. Dengan meminjam berbagai pendekatan dari ilmu-ilmu sosial, hukum dan ekonomi maka tidak dapat dihindari adanya ketegangan internal secara metodologis dan epistemologis di antara ilmu-ilmu tersebut. Belum lagi jika dikembangkan antara nilai-nilai demokratis, humanisme dengan pendekatan matematis dan teknokratik yang dimilikinya. Kita selalu diganggu dengan berbagai pertanyaan retorik sarat nilai seperti: apakah warganegara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang menyeluruh? dimanakah tempat yang tepat bagi kaum minoritas dalam pengambilan keputusan dalam kebijakan publik? Bagaimana caranya untuk mengetahui bahwa proses kebijakan, keputusan, hasil dan dampak benar-benar sudah demokratis?. Pada akhirnya ini akan menghasilkan keraguan (*vague*) dalam pembentukan *body of knowledge* kajian kebijakan.

Tidak ada kerangka teoritis umum yang terbentuk secara solid dalam Kajian Kebijakan Publik. Terus, bagaimana caranya untuk membuat pemahaman yang utuh terhadap dunia Kebijakan Publik yang sedemikian kompleks? Sabatier (1999a:5) mengungkapkan dua macam pendekatan. *Pertama*, dengan menyederhanakan kompleksitas secara *ad hoc*, gunakan pendekatan yang sudah terdapat pada situasi yang terjadi. Pinjam sudut pandang tertentu yang pada akhirnya akan menggiring kita untuk fokus kepada isu tertentu atau pertanyaan pada waktu dan tempat tertentu. Buatlah asumsi-asumsi yang kelihatan masuk akal dan buat kategorisasi yang akan mendukung analisis yang akan dilakukan. *Kedua*, secara ilmiah. Artinya, coba lakukan untuk mengkaji kebijakan publik apa yang dilakukan oleh mahasiswa yang mendalami kajian tentang pasar dalam Ilmu Ekonomi.

Hal ini dapat diartikan bahwa mulailah dengan membuat asumsi yang didasari oleh dunia perumusan kebijakan publik yang kompleks sebagai sebuah rangkaian hubungan kausal. Gunakan asumsi tentang maksimalisasi manfaat (*utility maximization*) dan hukum permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*) yang akan menjelaskan perilaku yang terobservasi yang sedemikian luas di pasar, disinilah akan ditemukan penjelasan terhadap bagaimana dan mengapa Pemerintah mengelola sebuah persoalan dan mengapa tidak. Jika hubungan kausal ini dapat diidentifikasi, maka asumsinya mereka akan berhubungan secara logis dan ditemukan penjelasan tentang bagaimana dunia ini berkerja. Klaim ini dapat diuji, tes-nya dapat direplikasi dan model-nya akan dapat diungkapkan menjadi

sebuah proposisi umum yang berlakuk dalam ruang dan waktu yang berbeda. Dengan lain kalimat, terbentuklah sebuah teori.

Pendekatan *ad hoc* cukup meyakinkan. Ia memberikan kemungkinan kepada para hali Kebijakan Publik untuk “*beg, borrow, or steal*” dari sedemikian luasnya kerangka konseptual yang tersedia di antara berbagai ilmu-ilmu sosial. Pendekatan studi kasus akan memberikan informasi yang kaya dan detil mengenai proses dan kebijakan tertentu, mekipun tidak memiliki implikasi generalisasi. Menggunakan pendekatan ini, maka seorang ahli Kajian Kebijakan dipandang sebagai pengguna teori daripada seorang penemu teori. Meskipun kajian ini kuat dari segi kemanfaatan dan penyelesaian masalah namun jarang menjadi pemberi pemahaman umum dari dunia yang mereka kaji. Dapat dikatakan dalam dunia ilmu-ilmu sosial, Kajian Kebijakan sering ditempatkan pada rangking kedua atau bahkan mungkin ketiga.

Stone (2002:7) menyatakan bahwa pendekatan saintifik terhadap Kebijakan Publik yang menarik perhatian para ilmuwan sosial, lebih kepada misi untuk menyelamatkan “*public policy from irrationalitis and indignities of politics*”. Persoalannya adalah kebijakan publik memiliki karakter yang sangat politis dan tidak saintifik sehingga Stone menyebutkan bahwa tidak heran sains sering tidak bisa menjelaskan dunia politik. Teori-teori normatif seperti *discourse theory* atau *social constructivism* mungkin tidak bisa mengungkapkan kebenaran yang universal tapi membuat kita mendekati sesuatu pemahaman dari berbagai sudut pandang yang berbeda yang saling berbenturan dalam arena Kebijakan Publik. Smith dan Larimer (2009) melakukan identifikasi tentang berbagai bentuk kajian yang dilakukan terhadap kebijakan yang dibaginya menjadi (1) kajian tentang hubungan antara kebijakan dan politik, (2) kajian terhadap proses kebijakan, (3) kajian terhadap analisis kebijakan, (4) kajian terhadap evaluasi kebijakan, (5) kajian terhadap disain/formulasi kebijakan, (6) kajian terhadap perancang dan lembaga perancang kebijakan, serta (7) kajian tentang implementasi kebijakan.

Tabel 1.1.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Hubungan antara Kebijakan dan Politik  
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy and politics	Does politics cause policy, or policy cause politics	Policy typologies  Stages heuristic	Quantitative and qualitative classification (typology and taxonomy)  Statistical analysis  Case studies	Political science

Kajian tentang kebijakan dan politik dapat saja berupaya mencari hubungan antara kebijakan dan politik atau sebaliknya, atau menempatkan kebijakan dalam konteks politik dan sebagai sebuah proses politik. Kerangka konseptual yang digunakan berupa tipologi politik dan penelusuran terhadap langkah-langkah yang dilakukan. Metode yang digunakan tidak hanya berupa analisis kuantitatif dan statistik tetapi juga dapat menjangkau metode kualitatif dan studi kasus. Tidak heran, penguasaan terhadap ini akan sangat didukung oleh kerangka keilmuan ilmu politik dan termasuk kajian ilmu politik dengan mengambil kebijakan sebagai fokusnya.

Tabel 1.2.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Proses Kebijakan  
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy process	<p>Why government pay attention to some problem and not others?</p> <p>How are policy options formulated</p> <p>Why dose policy change?</p>	<p>Bounded rationality</p> <p>Multiple streams (garbage can model)</p> <p>Punctuated equilibrium</p> <p>Advocacy coalitions</p> <p>Diffusion theory</p> <p>System theory</p>		

Kajian terhadap proses kebijakan biasanya mengajukan pertanyaan tentang mengapa pemerintah memberi perhatian terhadap sebuah persoalan ketimbang persoalan yang lain. Sebagai sebuah kajian terhadap proses, kajian ini juga mengeksplorasi proses formulasi kebijakan dan mungkin juga perubahan kebijakan yang terjadi beserta argumen di balik perubahan itu.

Tabel 1.3.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Analisis Kebijakan  
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy analysis	<p>What should we do?</p> <p>What options exist to address a particular problem?</p> <p>What policy option should be chosen?</p>	Welfare economics/ utilitarianism	<p>Quantitative</p> <p>Formal/ qualitative</p> <p>Cost analysis</p> <p>Risk assessment</p> <p>Delphi technique</p>	<p>Political science</p> <p>Economics</p> <p>Public Administration</p> <p>Policy specific subfields (education, health, etc.)</p>

Analisis kebijakan mengkaji tentang apa yang seharusnya dilakukan terhadap sebuah kebijakan. Demikian juga ketika analisis dilakukan sebelum kebijakan dirumuskan, dan karena itu berbentuk analisis *ex-ante* pertanyaannya mengkaji pilihan-pilihan tindakan dan kebijakan yang tersedia untuk disepakati dan diputuskan beserta dengan argumen yang mendasari pilihan tersebut. Karena biasanya menggunakan pilihan terbaik dan resiko terkecil, maka pendekatan yang digunakan dalam menentukan pilihan utilitarian ini terbuka untuk metode kuantitatif, kualitatif, analisis biaya, penilaian resiko dan teknik Delphi. Pendekatan analisis kebijakan dilaksanakan secara multidisiplin baik dengan dikungan ilmu ekonomi, administrasi publik atau sub-fields yang relevan dengan topik permasalahan.

Tabel 1.4.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Evaluasi Kebijakan  
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy evaluation	<p>What have we done?</p> <p>What impact did a particular program or policy have</p>	<p>Program theory</p> <p>Research design frameworks</p>	<p>Quantitative/ qualitative</p> <p>Statistics</p> <p>Expert judgement</p>	<p>Political science</p> <p>Economics</p> <p>Public administration</p> <p>Policy evaluation</p> <p>Policy-specific subfields</p>

Kajian evaluasi kebijakan menekankan kepada apa yang sudah dilakukan melalui kebijakan dimaksud. Selanjutnya kajian akan menjangkau kepada identifikasi tentang

dampak yang dihasilkan oleh kebijakan atau program. Pendekatan yang dilakukan bisa berupa kuantitatif, kualitatif atau penilaian dari para ahli/escpert. Kontribusi berbagai disiplin ilmu akan sangat membantu dalam mengevaluasi kebijakan, karena kebijakan dapat dilihat dari berbagai sudut pandang baik ilmu politik, ekonomi, administrasi publik dan metode evaluasi yang spesifik baik yang sudah dirancang dari awal maupun metode evaluasi yang dimiliki oleh bidang tertentu seperti bidang pendidikan dengan akreditasinya, bidang manajemen dengan ISO dan lain-lain.

Tabel 1.5.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Disain/Formulasi Kebijakan  
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy design	<p>How do we perceive problems and policies?</p> <p>How do policies distribute power and why?</p> <p>Whose values are represented by policy?</p> <p>How does policy socially construct particular groups?</p> <p>Is there common ground to different policy stories and perspectives?</p>	<p>Discourse theory</p> <p>Hermeunetics</p>	<p>Qualitative</p> <p>Text analysis</p>	<p>Political science</p> <p>Philosophy/theory</p> <p>Sociology</p>

Perancangan kebijakan atau disain kebijakan adalah sebuah lapangan kajian yang cukup rumit dan luas. Pertanyaan penelitian yang diajukan bisa beragam, seperti:

- Bagaimana cara memahami persoalan yang akan direspon dalam kebijakan?
- Bagaimana kebijakan mendistribusikan kekuasaan dan mengapa demikian?
- Nilai-nilai apa dan siapa yang terkandung dan terakomodasi dalam kebijakan yang akan dihasilkan?
- Bagaimanakah kebijakan bekerja dalam merancang (perilaku) kelompok sosial tertentu?
- Apakah terdapat nilai-nilai yang sama dan selaras sebagai pondasi dari kebijakan yang dirancang?
- Dan lain-lain

Kajian ini akan sangat sosiologis dan bahkan cenderung filosofis karena berkaitan dengan nilai dan kehidupan sosial. Ilmu politik juga membantu dalam memberikan pemahaman terhadap kekuasaan (*power*) dan nilai (*value*). Metode yang digunakan cenderung kualitatif dan analisis tekstual.

Tabel 1.6.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Perancang dan Lembaga Perancang Kebijakan  
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Polymakers and policymaking institutions	Who makes policy decisions?  How do policymakers decide what to do?  Why do they make the decisions they do?	Policy choice  Incrementalism	Formal theory  Quantitative analysis	Political science  Economics  Public administration

Kajian ini cenderung menekankan kepada subjek yaitu perorangan, kelompok dan lembaga. Sehingga kajiannya menekankan kepada kajian formal. Pertanyaan yang akan dijawab berkaitan dengan siapa (sebenarnya) yang berperan dan berfungsi dalam membuat keputusan dalam sebuah kebijakan?, bagaimana perumus kebijakan memutuskan apa yang harus dilakukan?, serta mengapa mereka mengambil sebuah keputusan tertentu? Analisis bisa dilakukan secara kuantitatif seperti ilmu pengambilan keputusan dalam lapangan politik dan ekonomi. Teori pengambilan keputusan ini terkadang menggunakan semacam analisis regresi dan analisis linear programming.

Tabel 1.7.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Implementasi Kebijakan  
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy implementation	Why did a policy fail (or succeed)?  How was a policy decision translated into action?	Bounded rationality  Ad hoc	Quantitative analysis  Qualitative analysis	Political science  Economics  Public administration  Policy-specific subfields



Terakhir yang paling populer dilakukan adalah kajian tentang implementasi kebijakan. Kajian ini terkadang memiliki kemiripan dengan evaluasi kebijakan karena mengajukan pertanyaan yang sama seperti mengapa sebuah kebijakan gagal (atau berhasil). Namun sebenarnya, pertanyaan ini diajukan setelah evaluasi dilakukan, sehingga kajian implementasi kebijakan lebih kepada menggali dibalik sebuah prestasi atau pencapaian kebijakan. Analisis dapat dilakukan secara kualitatif maupun kuantitatif. Berbagai disiplin ilmu berkontribusi terhadap kajian implementasi kebijakan seperti ilmu politik, ekonomi, administrasi publik dan berbagai bidang kajian yang spesifik seperti ilmu pendidikan, ilmu kesehatan, kerja sosial, pelayanan publik dan lain.lain

## **F. Tipologi dan Tahap-tahap Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan produk dari berbagai macam aktivitas politik. Hal ini dimulai dari diletakkannya persoalan atau masalah publik dalam agenda kebijakan, terjadinya debat atau deliberasi tentang solusi-solusi yang akan diambil, badan legislatif mengadopsi alternatif berdasarkan pertimbangan praktis atau bahkan afiliasi atau ideologi politik yang dianut, birokrasi atau pihak eksekutif menerapkannya dan diakhiri dengan beberapa dampak yang dirasakan dalam dunia sosial yang nyata.

Theodore Lowi, seorang ilmuwan ilmu politik tertarik dengan pengkajian tentang tipe-tipe kebijakan yang dihasilkan dalam proses kebijakan dan apakah dampak yang dihasilkannya kepada dunia politik. Pertanyaan utamanya adalah apakah yang menjadi output dari proses kebijakan, dan apakah nuansa politik yang disampaikannya? Sebelum pemikiran Lowi, para ahli tidak mampu menandai tipe-tipe output dari kebijakan. Mereka tidak peduli kepada betapa untuk setiap jenis kebijakan memiliki proses yang juga berbeda satu sama lain (Lowi 1970). Ini merupakan sebuah single model dan bagi Lowi dan tentu saja mengakibatkan adanya overgeneralization.

Hubungan antara politik dengan kebijakan dianggap linear dan sederhana, yaitu “politik menentukan kebijakan”. Lowi (1972:299) malah beranggapan sebaliknya “kebijakan menentukan politik”. Diskusi yang terjadi di sini berasal dari anggapan bahwa kebijakan publik adalah upaya untuk mempengaruhi perilaku individu. Hal ini dipaksakan dengan kekuasaan memaksa berupa hukuman (*coercion*) dari pemerintah. Dengan mengidentifikasi tipologi dari coercion, dimungkinkan untuk memprediksi tipe politik yang akan diikuti.

Ketika kekuasaan memaksa hukuman (*coercion*) diaplikasikan kepada individu, maka politik akan cenderung lebih desentralistik. Sementara ketika *coercion* diterapkan kepada lingkungan, maka politik akan cenderung sentralistik. Ketika *coercion* diterapkan secara seketika, maka akan terjadi hubungan yang konfliktual dan tawar-menawar yang terjadi akan sedemikian intensif. Dengan menggunakan matriks 2 x 2 dalam model klasifikasinya, maka Lowi membagi kebijakan menjadi 4 (empat) macam kategori yaitu: kebijakan distributif, kebijakan regulatif, kebijakan redistributif dan kebijakan konstituen. Hal ini dapat dilihat dalam tabel di bawah ini

Tabel 1.8.: Tipologi Kebijakan Lowi dan Politik yang Dihasilkannya  
(Sumber: Lowi, 1972)

Policy Type	Likelihood of coercion/ Applicability of coercion	Type of politics	Congress	President
Distributive	Remote/ Individual	Consensual Stable Logrolling	Strong Little floor activity	Weak
Constituent	Remote/ Environment	Consensual Stable Logrolling	N/A	N/A
Regulatory	Immediate/ Individual	Conflictual Unstable Bargaining	Strong High floor activity	Moderate
Redistributive	Immediate/ Environment	Stable Bargaining	Moderate Moderate floor activity	Strong

Pada baris horizontal setiap kebijakan akan memberikan serangkaian ekspektasi tentang politik. Pada setiap kategori kebijakan, Lowi (1972) menyatakan akan berpuncak kepada “*arena of power*” dan ia melihat kebijakan sebagai dampak yang dapat diprediksi dari subsistem para aktor. Jika seseorang mengenali tipe kebijakan yang dihasilkan, maka dimungkinkan untuk meramalkan model interaksi politik yang terjadi di antara aktor dalam subsistem tersebut, secara singkat proposisi yang disampaikanya terdiri dari:

1. Tipe hubungan yang terjadi diantara anggota parapihak ditentukan oleh ekspektasi masing-masing;
2. Dalam politik, ekspektasi ditentukan oleh kebijakan sebagai sebuah output pemerintahan;
3. Karena itu, hubungan politik ditentukan oleh tipe kebijakan, karena itu setiap kebijakan cenderung dapat menjadi tipe-tipe hubungan politik yang spesifik.

#### *Kebijakan Distributif*

Bercirikan pada kemampuannya untuk membagi manfaat dan biaya pada basis individu. Kebijakan tentang *tariff* dan kebijakan *patronage* merupakan bentuk kebijakan distributif. Pihak-pihak yang dirugikan dan diuntungkan tidak pernah bertemu dalam sebuah hubungan langsung. Karena *coercion* agak berjarak pada model distributif, hubungan politik yang terjadi cenderung konsensual. Biaya atau kerugian yang timbul dalam kebijakan tipe ini terbagi secara merata dan cenderung merupakan kesepakatan

antara eksekutif dan legislatif. Biasanya lembaga perwakilan/legislatif bertindak lebih dominan dalam tipe ini.

#### *Kebijakan Redistributif.*

Tidak seperti kebijakan distributif, yang menjadi target adalah kelompok masyarakat yang lebih luas. Kebijakan seperti welfare/dana kesejahteraan, jaring pengaman sosial, asuransi kesehatan, pajak pendapatan yang ditentukan berdasarkan “si kaya” dan “si miskin” merupakan tipologi dari kebijakan jenis ini. Politik di sini cenderung lebih aktif, eksekutif memainkan peran yang lebih aktif daripada legislatif. Kebijakan redistributif mensyaratkan tawar-menawar yang intensif dan tinggi diantara kelompok masyarakat. Meskipun pada akhirnya bersifat konsensual, kebijakan jenis ini memiliki potensi konflik yang lebih besar.

#### *Kebijakan Regulatori.*

Ini merupakan kebijakan yang bertujuan secara langsung untuk mempengaruhi perilaku dari individu atau kelompok tertentu melalui penerapan sanksi atau pemberian insentif. Tujuan kebijakan regulatori adalah untuk meningkatkan konsekuensi dari pelanggaran terhadap hukum publik. Tipe kebijakan ini ditemukan pada regulasi tentang kompetisi pasar, pencegahan praktik ketenagakerjaan yang tidak adil dan aturan dalam menjaga keselamatan di tempat kerja. Pada kebijakan regulatori, karena sanksinya diberikan seketik dan diterapkan kepada individu atau subyek hukum yang spesifik, maka cenderung potensial mengundang konflik. Dampaknya kepada politik adalah adanya ketidakstabilan dan bahkan perlawanan.

#### *Kebijakan Konstituen.*

Kategori keempat ini dianggap tidak sejelas 3 kategori sebelumnya. Pada tipologi formulasi kebijakan tipe keempat ini tidak dikenali. Lowi tidak memberikan contoh empirik dalam konteks peranan Kongres dan Presiden dalam debat yang terjadi pada kebijakan konstituen. Kelihatnya tipologi keempat ini dibuat untuk menampung berbagai kategori yang tidak ditemukan pada tiga tipologi yang lainnya.

Meskipun berakar dari pemikiran Lasswell tentang kebijakan publik yang cenderung normatif, tipologi Lowi ini memiliki kemampuan untuk memprediksi tipe politik yang terjadi pada kebijakan tertentu, sehingga memberikan pemahaman kepada para ahli politik dan ahli kebijakan tipe kebijakan mana yang berhasil dan mana yang gagal. Dengan bahasa lain tipologi kebijakan menyumbang kepada pengembangan Kajian Kebijakan Publik tentang metode tambahan untuk meningkatkan kualitas kebijakan publik.

Menyadari betapa luasnya ruang lingkup Kajian Kebijakan Publik dan beberapa kekaburan dalam konsep-konsep yang terkandung di dalamnya, merupakan sebuah tantangan dalam merumuskan teori tentang kebijakan untuk mengidentifikasi subyek yang

menjadi pusat kajiannya apakah perilaku individu? Pengambilan keputusan dalam sebuah lembaga? ataukah prosesnya. Dalam karya awalnya tentang ilmu kebijakan Harold Lasswell (1971:1) menyatakan bahwa tujuan utama dari kajian ini adalah untuk mendapatkan “*knowledge of and in the decision process of the public and civic order*” yang diambil melalui “*systematic, empirical studies of how policies are made and put into effect*”. Dengan demikian kelihatannya proses kebijakan adalah titik pusat dari kajian teoritik awal dalam bidang ini. Namun pertanyaannya adalah kapan proses kebijakan mulai berjalan? Bagaimanakah bentuk proses kebijakan itu? Apakah sebenarnya yang kita amati dalam melakukan kajian terhadap kebijakan publik? Atau pertanyaan teoritisnya: apakah yang menjadi unit analysis? Karena itu, terjadilah perkembangan dalam pengkajian tentang tahap-tahap kebijakan sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 1.9.: Evolusi Teori tentang Tahap-tahap Kebijakan  
(Sumber: Moran, Rein dan Gooding, 2006)

Policy Scholar	Proposed Stages Model
<i>An Introduction to the Study of Public Policy</i> Charles O. Jones (1970, 11–12)	<p><i>Elements:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Perception</li> <li>Definition</li> <li>Aggregation/organization</li> <li>Representation</li> <li>Formulation</li> <li>Legitimation</li> <li>Application/administration</li> <li>Reaction</li> <li>Evaluation/appraisal</li> <li>Resolution/termination</li> </ul> <p><i>Categories:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Problem to government</li> <li>Action in government</li> <li>Government to problem</li> <li>Policy to government</li> <li>Problem resolution or change</li> </ul>
<i>A Pre-View of the Policy Sciences</i> Harold D. Lasswell (1971, 28)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intelligence</li> <li>Promotion</li> <li>Prescription</li> <li>Invocation</li> <li>Application</li> <li>Termination</li> <li>Appraisal</li> </ul>
<i>Public Policy-Making</i> James E. Anderson (1974, 19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Problem identification and agenda formation</li> <li>Formulation</li> <li>Adoption</li> <li>Implementation</li> <li>Evaluation</li> </ul>
<i>The Foundations of Policy Analysis</i> Garry D. Brewer and Peter deLeon (1983, 18)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Initiation</li> <li>Estimation</li> <li>Selection</li> <li>Implementation</li> <li>Evaluation</li> <li>Termination</li> </ul>
<i>Policy Analysis in Political Science</i> Randall B. Ripley (1985, 49)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agenda setting</li> <li>Formulation and legitimation of goals and programs</li> <li>Program implementation</li> <li>Evaluation of implementation, performance, and impacts</li> <li>Decisions about the future of the policy and program</li> </ul>

Dari perkembangan karya dan pemikiran tentang tahap-tahap kebijakan publik di atas (biasanya disebut sebagai model tangga/*stages model*), kesamaan atau benang merah yang dapat diambil adalah betapa permasalahan haruslah datang dari perhatian yang

diberikan oleh pemerintah. Berdasarkan ini pembuat kebijakan kemudian mencoba mencari solusi untuk mengatasi permasalahan dan akhirnya mengimplementasikan sesuatu yang mereka anggap sebagai solusi yang paling tepat dan kemudian mengevaluasi apakah solusi tersebut dapat menyelesaikan permasalahan yang diungkapkan pada tahap pertama.

Charles O Jones (1970) memberikan penekanan yang sangat kuat kepada penilaian terhadap proses kebijakan publik. Dengan demikian memiliki kesamaan dengan Lasswell. Baginya fokus tidak hanya kepada output dari sebuah sistem politik namun pada keseluruhan proses, mulai dari bagaimana permasalahan itu dirumuskan sampai kepada bagaimana aktor-aktor dalam pemerintahan memberikan respon kepada permasalahan sehingga menjadi sebuah kebijakan publik yang efektif.

Proses kebijakan dimulai dengan persepsi tentang permasalahan dan berakhir kepada pemulihan atau berakhirnya sebuah kebijakan yang bisa berupa berhentinya sebuah kebijakan atau bahkan harus dilakukan berbagai penyempurnaan untuk memastikan keefektifannya. Karena permasalahan publik tidak pernah bisa dikategorikan sebagai “terpecahkan”, evaluasi terhadap kebijakan yang sah harus dibuat untuk memberikan keputusan terbaik bagaimana menyempurnakan melalui berbagai penyesuaian (*adjust*) terhadap kebijakan untuk dapat sesuai dengan kebutuhan yang ada di lapangan. Jones memberikan kategori untuk mengilustrasikan “*what government does to act on public problems*”.

Model Lasswell dan Jones ini menganggap kebijakan publik sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang linier berdasarkan tahapan-tahapan yang saling berhubungan dan sangat mencerminkan sudut pandang rasionalist: identifikasi permasalahan, alternatif respons, solusi terbaik, evaluasi terhadap dampak dari solusi yang diambil dan berdasarkan evaluasi tersebut diputuskanlah apakah kebijakan itu diteruskan, direvisi atau dihentikan. Meskipun kemudian ditemukan berbagai varian dari model tahapan kebijakan ini, model dasarnya adalah selalu rasionalistik, problem-oriented, proses linier dan tahapan yang berkelanjutan.

## **G. Penetapan Agenda**

Jika menjadikan pengambilan keputusan sebagai titik tolak proses kebijakan publik, maka Majone (dalam Moran, Rein dan Gooding, 2006:241) membagi dalam teori positif dalam perumusan kebijakan menjadi 2 tahapan: *pre* dan *post-decision processes*. *Pre-decision* terdiri dari definisi permasalahan, penetapan agenda, dan analisis kelayakan. Sementara *post-decision* terdiri dari implementasi kebijakan, evaluasi, pembelajaran dan dinamika kebijakan.

Mengingat jarang sekali kondisi objektif yang terjadi di masyarakat yang tidak memiliki ambigius, maka mengetahui dan memahami bagaimana permasalahan dirumuskan adalah sangat esensial dalam memahami bagaimana agenda disusun dan ditetapkan. Tujuan dari analisis kelayakan adalah untuk mengidentifikasi keterbatasan

yang dihadapi. Keterbatasan ini bisa terjadi dalam berbagai bentuk baik berupa ekonomi, teknologi, politik dan kelembagaan yang akan menentukan seberapa terbatasnya pilihan solusi yang tersedia.

Penetapan agenda bermaksud untuk melacak jejak-jejak darimana asal mula sebuah isu publik dimulai kemudian mencoba untuk memprediksi isu manakah yang pada akhirnya sampai kepada sebuah keputusan atau mampu diputuskan solusinya. Ide kebijakan yang tidak mampu mencapai kriteria kelayakan tidak dapat dipertimbangkan untuk menjadi bagian dari agenda publik. Dengan demikian dalam penetapan agenda, isu metodologis sudah termasuk dalam bahan pertimbangan.

Analisis kelayakan yang mungkin juga dilakukan dengan sebuah kajian kelayakan memiliki struktur logika yang jelas, dan akan tergantung kepada dukungan teoritik dan disiplin-disiplin kajian tertentu seperti teori tentang pengambilan keputusan, mikroekonomi dan ekonomi politik modern. Di samping itu, perlu juga menjadi perhatian siapakah yang memegang kendali terhadap penetapan agenda tersebut. Beberapa pihak tertentu bisa saja menjadi penentu yang kuat, seperti pimpinan partai politik, pimpinan komisi di parlemen, eksekutif di pemerintahan dan lain-lain. Majone (2006:231) menyatakan bahwa pengendali agenda akan mendapatkan keluaran yang mereka inginkan dengan mudah meskipun pada saatnya akan menghadapi pengambilan keputusan secara voting di tingkat parlemen. Kajian kebijakan sering luput dalam memastikan sebuah penetapan agenda mengalami sebuah penajaman atau malah manipulasi. Sebelum adanya usulan atau proposal kebijakan maka akan berlaku kondisi status quo sebagai pilihan yang tersedia.

Beberapa topik dalam analisis kebijakan publik berhubungan lebih dekat dengan teori dan praktek demokrasi perwakilan daripada penetapan agenda dan pengendalian terhadap agenda. Teori Robert Dahl tentang proses demokrasi sebenarnya berasal dari ide tentang siapakah publik yang memegang kontrol terhadap agenda, Ia menyatakan bahwa *“the demos must have the exclusive opportunity to decide how matters are to be placed on the agenda of matters that are to be decided by means of democratic process”* (Dahl 1986:113). Kekuasaan untuk membuat suatu isu bertahan dalam agenda pemerintahan sama pentingnya dengan kekuasaan untuk memilih di antara beberapa pilihan kebijakan yang tersedia yang dibuat oleh agenda tersebut. Tidak sedikit sesuatu yang sudah diagendakan akhirnya menghilang dari proses perumusan kebijakan.

Dalam kerangka kebijakan yang demokratis ada benang merah yang harus dipahami. Kebijakan dibuat sebagai hasil dari proses yang berkesinambungan melalui diskusi dan perdebatan yang dimulai dari kepedulian umum sampai kepada keputusan yang kongkrit. Partai politik mengidentifikasi isu dan merumuskan program; setelah mendiskusikan isu melalui sebuah debat dalam pemilihan umum, terlihatlah kecenderungan mayoritas untuk menterjemahkan alternatif kebijakan menjadi hukum atau regulasi. Dua prinsip yang muncul dalam proses ini adalah: diferensiasi fungsi dan prinsip kerjasama dan saling ketergantungan. Dalam diferensiasi fungsi, setiap langkah

dilakukan oleh organ yang berbeda-beda dan tersendiri. Sementara dalam prinsip yang kedua, setiap organ yang merupakan bagian dari sistem haruslah bertindak dengan merujuk secara harmonis kepada pihak yang lain. Keseimbangan antara diferensiasi dan kerjasama sangatlah penting. Ini hanya dapat dipertahankan pada sebuah kebijakan yang mengandung nilai-nilai bersama dan budaya politik yang stabil.

Beberapa hal yang akan merusak kepada kondisi harmonis ini akan menghasilkan penetapan agenda yang tidak ideal. Beberapa diantara hal yang mesti dihindarkan dalam model normatif penetapan agenda dalam kerangka demokrasi ini adalah: ketidaksetaraan pemahaman dan manipulasi informasi dan data, kompetisi di antara lembaga, politik dalam birokrasi, kurangnya partisipasi warga, kurangnya peranan media massa dan beberapa pihak penting lainnya.

Terdapat negara yang disebut sebagai *regulatory state* dimana terjadi delegasi yang ekstensif kepada komisi atau agensi independen. Beberapa kebijakan yang sensitif secara politis, seperti telekomunikasi, sarana publik, perlindungan lingkungan dan pangan, dibuat oleh sebuah badan yang tidak dipilih tetapi diangkat. Pada prinsip demokrasi, persoalan ini mestinya diputuskan dalam sebuah badan legislasi. Hal ini terjadi biasanya karena pengambilan keputusan yang dilakuak pada badan legislasi memakan waktu yang boros, biaya tinggi dan sulit untuk dilakukan di bawah sebuah kondisi ketidakpastian dan kompleksitas. Biasanya para legislator di parlemen lebih tertarik kepada sesuatu yang memiliki arti kepada suara yang mereka dapatkan pada pemilihan umum berikutnya.

Keterbatasan waktu, biaya, personil dan keahlian memaksa kita terkadang untuk harus menyusun prioritas. Ilmu mikroekonomi memiliki ketentuan yang cukup solid pada optimalisasi alokasi dari sumberdaya yang tersedia di antara beragam aktivitas. Amerika juga mengenal sebuah konsep yang disebut sebagai "*significant risk*" dalam menyusun prioritas agenda. Berdasarkan kriteria ini, resiko yang didapatkan dengan memutuskan sebuah kebijakan (biasanya cukup gamblang pada kasus kebijakan kesehatan) harus ditekan kepada tingkatan yang serendah-rendahnya. Alternatif kebijakan terbaik pastilah dengan memastikan keputusan diambil pada opsi yang tidak memiliki resiko, namun karena keterbatasan teknis dan ekonomis situasi ini tidak dapat dicapai maka keputusan jatuh kepada pilihan kedua. Dalam Occupational Safety and Health Act, dalam mengatur tentang keterpaparan pekerja kepada zat-zat berbahaya dan beracun ditetapkan standar "*most adequately assure, to the extent feasible.. that no employee will suffer material impairment of health or functionally capacity even if such employee has regular exposure to the hazard.. for the period of his working life*". Artinya lembaga Environmental Protection Agency (EPA) nampaknya sadar bahwa dengan mandat yang dimilikinya, tidak semua resiko dapat ditekan sampai menyentuh kepada level kemungkinan terendah.

Globalisasi memberikan pengaruh yang signifikan kepada penetapan agenda kebijakan sebagaimana juga kepada substansi dan prosedur dalam pembuatan kebijakan nasional. Hal ini disebabkan oleh tumbuhnya saling ketergantungan secara ekonomis dan politik. Meskipun harus menjadi hal yang harus diperdebatkan bahwa apakah integrasi

ekonomi harus menimbulkan keterbatasan kepada agenda-agenda nasional. Beberapa bahkan mengingatkan bahwa semakin dalamnya integrasi ekonomi mestinya meningkatkan kualitas dari perumusan kebijakan melalui kesadaran yang tumbuh di kalangan pembuat kebijakan dan pimpinan nasional untuk mempedulikan dampak regional dan internasional dari kebijakan yang mereka hasilkan. Pembuat kebijakan mestinya semakin aktif untuk terlibat dalam kerjasama internasional dan membuka diri terhadap ide dan pemikiran yang datang dari mitra asingnya baik dari negara lain, lembaga internasional, lembaga swadaya masyarakat.

Kita lihat akhir-akhir ini betapa semakin terbukanya ekonomi nasional mengakibatkan semakin tidak efektifnya penerapan kebijakan ekonomi ala John Maynard Keynes yang menekankan kepada pemanfaatan instrumen-instrumen kebijakan stabilisasi domestik. Ini sudah memakan korban kepada beberapa krisis regional dan internasional seperti Mexico tahun 1985 dan Asian Flu tahun 1998. Sebagian dari perbelanjaan pemerintahan harus diberikan kepada impor berbagai komoditi dari seluruh dunia, sebagai akibat dari penciptaan demand dalam negeri harus dibagi dengan pihak-pihak lain di luar sana.

Nampaknya terjadi merosotnya pembuatan kebijakan publik yang demokratis sebagai hasil dari prinsip-prinsip kompromi terhadap pasar bebas. Ini dapat dilihat dari keberadaan Uni Eropa yang secara sangat signifikan menggerogoti ruang lingkup instrumen kebijakan nasional yang tersedia. Modal menjadi bergerak secara sangat longgar karena terjadinya integrasi ekonomi dan akibatnya negara-negara saling berlomba-lomba melakukan pemotongan pajak. Akibat jangka panjangnya negara dipaksa untuk menurunkan pelayanan publik yang bagi warganegaranya justru ingin ditingkatkan.

Meskipun demikian, tentu saja tidak semua hal bisa dilemparkan menjadi kesalahan kebijakan integrasi ekonomi. Persoalan dan permasalahan di seputar kesejahteraan juga disumbang oleh beberapa hal yang terjadi, diantaranya: perubahan demografis, oposisi domestik terhadap tingginya pajak dan birokrasi yang gemuk dan menjadi beban anggaran, kegagalan kebijakan sosial tradisional dalam merespon kebutuhan-kebutuhan yang baru muncul sebagai akibat dari berkembangnya perubahan sosioekonomis dan teknis. Keterbatasan yang dihadapi sebagai akibat dari globalisasi adalah dipaksakannya diberlakukan aturan-aturan dan kebijakan supranasional sebagai faktor eksternal. Karena itu, negara nasional harus memiliki kalkulasi dan pertimbangan yang cerdas dalam terlibat pada berbagai kesepakatan internasional, semakin terintegrasi sebuah negara maka otorisasi dan kedaulatan dalam pembuatan kebijakan termasuk penetapan agenda akan memiliki konstrain yang semakin dalam.



## H. Perumusan Kebijakan

Kebanyakan analisis kebijakan mencoba untuk mengurangi konflik dan ketidakpastian dan memberikan respons kepada kebutuhan akan stabilitas dengan cara menggunakan pengetahuan yang umum dan prinsip-prinsip universal yang diperkirakan akan mampu mendukung penerapan dan pencapaian tujuan kebijakan dalam kondisi apapun. Perumus kebijakan semestinya menganalisis situasi dan berdasarkan itu menentukan bagaimana cara bersikap. Secara epistemologis, hal ini secara kolektif akan ditentukan oleh apa yang disebut sebagai “cara berpikir” (*thought style*) dalam memandang dunia (Hajer dan Laws, 2002)

Thomas Kuhn dalam bukunya yang terkenal “*The Structure of Scientific Revolution*” menempatkan ini dalam pendekatan psikologis yang dapat memberikan pemahaman bagaimana manusia memandang obyek yang sama, mungkin saja mereka melihat hal yang berbeda. Ini memberikan peluang kepada pemikiran individu terhadap perangkat aturan sosial (yang disebutnya *paradigm*/paradigma) yang menjelaskan secara luas pola-pola dalam melihat realitas.

Menyikapi perbedaan sudut pandang ini, para ahli yang mendalami hal ini memberikan beberapa karakteristik penting yang berhubungan dengan komitmen kolektif. Pertama, kita menempatkan kolektifitas ini berupa kontinum yang dimulai dari ontologi individual (disebut juga *beliefs*/kepercayaan) yang membentuk kapasitas dan hubungannya dengan pola interaksi sosial yang memberikan ciri kepada situasi khusus. Kedua, kita harus memberikan penilaian bagaimana pihak lain yang memberikan pendekatan berbeda membangun dan menyampaikan pengetahuan mengenai persoalan yang menjadi objek kebijakan publik tersebut. Aturan apakah yang mereka ikuti untuk memberikan peluang kepada para perumus kebijakan untuk menyikapi dunia yang sedemikian kompleks dan ambivalen. Disinilah kita mengenai dua macam orientasi empiris dalam perumusan kebijakan. Yang pertama menggiring kepada pembentukan pengetahuan generalisasi melalui abstraksi dari konteks kebijakan dan yang kedua memberikan fokus kepada identifikasi dinamika detil dari implementasi kebijakan dalam dunia empirik.

Contoh yang tepat yang bisa memberikan pemahaman bagaimana analisis kebijakan berangkat dari konsep kepercayaan adalah “*advocacy coalition framework*/kerangka koalisi advokasi” (ACF) yang dibangun oleh Sabatier dan Jenkin-Smith (1993). Koalisi advokasi terdiri dari aktor-aktor dari berbagai pihak, lembaga-lembaga dari semua tingkatan pemerintahan yang memiliki kepercayaan yang mendasar dan siapapun yang menerapkan aturan, anggaran, personel pemerintahan untuk mencapai tujuan dalam kurun waktu tertentu. ACF berangkat dari filsafat David Hume tentang pencarian hukum-hukum umum.

Sementara itu perumusan kebijakan juga didukung oleh sebuah bingkai (*frames*) yang menghubungkan antara dunia pengalaman, observasi dan sumber-sumber yang diterima sehingga dapat menempatkan kebijakan dalam konstelasi yang koheren dengan

fakta, nilai-nilai dan implikasi dari tindakan yang akan diambil. Schon dan Rein (1996) menjelaskan tentang adanya empat cara untuk melihat bingkai kebijakan sebagai sesuatu yang mereka anggap saling melengkapi dan bukannya saling bersaing, yaitu:

- a. Bingkai kebijakan sebagai struktur yang kuat dan stabil yang menjadi dasar dari struktur kebijakan;
- b. Sebagai batas, dimana bingkai kebijakan membatasi perhatian kita sehingga memberi tahu apa yang semestinya tidak perlu diperhatikan;
- c. Sebagai skema interpretasi yang memberikan kemampuan untuk menempatkan, mengidentifikasi dan memberikan tanda kepada kejadian dalam ruang kehidupannya dan pada akhirnya dunia secara umum; dan
- d. Dalam proses perumusan, kerangka kebijakan memberikan cerita yang bersifat normatif-deskriptif yang memberikan gambaran apa sebetulnya yang menjadi persoalan dan apa yang harus dilakukan terhadap persoalan tersebut.

Secara bersamaan keempat hal di atas memberikan kerangka kepada tindakan-tindakan esensial dan mendasar untuk merancang tindakan yang masuk akal dalam lapangan kebijakan dimaksud. Dengan demikian kerangka kebijakan menjadi menentukan dalam menangkap hubungan antara fakta, nilai dan tindakan dalam perumusan kebijakan. Dalam penelitian-penelitian gerakan sosial, analisis bingkai (*frame analysis*) sering digunakan sebagai pengganti pendekatan yang menekankan kepada mobilisasi sumberdaya (*resource mobilisation*) dan struktur peluang politik (*political opportunity structures*).

Narasi dan diskursus memainkan peran yang sangat penting dalam perumusan kebijakan. Clifford Geertz (1964) menyatakan bahwa ini bisa berbentuk metafora, analogi, ironi, ambiguitas, paradox, hiperbola, rhythm dan lain-lain. Ia mengakui bahwa semuanya berfungsi untuk memastikan manusia menentukan preferensi pribadi untuk menjadi kekuatan publik dan kolektif

Dalam konteks analisis kebijakan publik diterapkan pemikiran dari *literary theory* dan *sociolinguistics* untuk memahami dinamika perumusan kebijakan. Cerita yang berupa analisis naratif menciptakan perhatian kolektif yang memberikan informasi tentang pilihan-pilihan yang dimiliki oleh aktor kebijakan mengenai apa yang harus dilakukan. Melalui kemampuan menyusun plot cerita akan membantu perumus kebijakan untuk mendefinisikan solusi operasional. Individu yang terlibat dalam perumusan kebijakan mungkin akan menyampaikan cerita atau analisis tertentu sebagai strateginya untuk meyakinkan forum kolektif, namun demikian untuk menjadi bagian dari domain kebijakan akan sangat tergantung kepada bagaimana pihak lain memberikan respons.

Dengan demikian, narasi dan kemampuan persuasi secara verbal akan bertindak laksana bola yang bisa saja melompat ke depan dan bahkan berbalik ke belakang. Ia secara dinamik akan beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi dalam forum perumusan. Hajer dan Laws (2009:265) mengutip Rein dan Schon menyatakan bahwa tradisi keilmuan dalam bidang analisis kebijakan publik selama ini tidak memberikan

perhatian kepada betapa faktor-faktor kultural termasuk linguistik dan narasi menyumbang kepada kegagalan mengatasi kontroversi dalam kebijakan. Kajian analisis kebijakan tradisional menganggap nilai-nilai kultural bersifat konstan dan statis. Dengan demikian praktik analisis kebijakan menuntut digunakannya pendekatan kebudayaan dalam perumusan dan analisis kebijakan publik.

### **I. Perdebatan, Tawar Menawar dan Kesepakatan**

Sebagaimana telah diungkapkan di bagian sebelumnya, perumusan kebijakan publik merupakan sebuah proses yang sarat dengan perdebatan, tawar menawar dan pada akhirnya menemukan kesepakatan. Dalam proses perumusan kebijakan, stakeholders dan pengambil keputusan terlibat dalam proses saling mencoba untuk mempengaruhi cara berfikir dan perilaku masing-masing yang seolah tanpa henti. Hal ini hanya akan berakhir ketika sebuah pembicaraan dimana satu pihak meyakinkan pihak lain untuk melakukan sesuatu (misalnya memberikan dukungan, merubah pemikirannya dan lain-lain) berdasarkan bukti dan argumen yang diberikannya. Di samping saling bertukar pemikiran, terkadang para pihak hanya memiliki dua pilihan bertindak yaitu tawar menawar (*hard bargaining*) atau mobilisasi politik (*political mobilization*). (Susskind, 2009:269)

Pada saat kekuatan politik tidak terbagi secara merata atau pincang, pihak yang berkuasa sering menggunakan metode tawar menawar untuk mencapai keinginannya. Pada banyak konteks demokratis konfrontasi yang dimulai dari tawar menawar berakhir pada litigasi yang lebih bersifat defensif, yang tentu saja tidak ideal bagi pihak-pihak yang berargumentasi.

Pilihan ketiga yang terbaik adalah negosiasi untuk mencapai keuntungan bersama (*mutual gains*) atau disebut juga dalam literatur sebagai pembentukan konsensus. Seringkali terjadi tukar menukar dukungan untuk isu lain. Dengan demikian, sementara perdebatan dan tawar menawar, yang berkaitan dengan konflik yang terjadi dalam arena kebijakan publik, disamping bisa berakhir pada hasil yang diharapkan, ini juga bisa berakhir pada langkah mundur berupa konfrontasi yang berkelanjutan. Di sinilah ilmu tentang mediasi dan *conflict resolution* menjadi relevan dalam arena perumusan kebijakan publik. Hanya pada saat para pihak merasakan bahwa kepentingan utamanya sudah terpenuhi, mereka merasa diperlakukan secara layak, dan mereka tahu bahwa segala sesuatunya mungkin untuk dilakukan untuk memaksimalkan pencapaian bersama dimana pada akhirnya kesepakatan tercapai dan cukup mampu untuk diimplementasikan secara realistis.

Literatur tentang demokrasi menyebutkan pentingnya aktivitas deliberasi, tawar menawar dan konsensus dalam arena publik (Gutmann and Thompson, 1966). Menurut mereka, dialog yang terorganisasi baik dalam persoalan kebijakan publik akan meningkatkan saling memahami dan penghargaan dalam sudut pandang, namun akan membawa kepada perubahan kebijakan atau pergeseran kekuatan politik. Beberapa bukti

menunjukkan bahwa upaya pembentukan konsensus yang terstruktur secara hati-hati akan menghasilkan hasil yang fair, efisien, bijaksana dan lebih stabil, walaupun kekuatan politik tidak terdistribusi dengan baik.

Kebanyakan teori tawar-menawar dan negosiasi menganggap hal ini merupakan interaksi antara dua pihak. Bagaimanapun, dialog yang terjadi dalam perumusan kebijakan melibatkan beberapa (*non-monolithic*) pihak yang direpresentasikan oleh agen (juru bicara yang ditunjuk ataupun perwakilan yang tidak resmi). Negosiasi multi-pihak dan multi-isu cenderung lebih rumit dari pada apa yang disampaikan oleh teori. Tentu saja, pada gilirannya penemuan kesepakatan dalam situasi ini sering menuntut seseorang (di luar pihak yang terlibat) untuk mengelola kompleksitas interaksi kelompok. Dengan lain kata, pada setting yang lebih panjang, dengan habisnya waktu dan uang untuk mengurus sengketa perumusan kebijakan publik yang gagal diselesaikan secara efektif, pada akhirnya para pihak yang terlibat mencari mediator yang akan membantu untuk meraih kesepakatan melalui kolaborasi.

### *Dialog dan Argumentasi*

Ada perbedaan yang harus diungkapkan bagi mereka yang mengkaji tentang dialog dan argumentasi. Dialog berupa pengeksploasian berbagai pilihan sementara argumentasi lebih kepada bagaimana membuat keputusan. Dialog melibatkan mendengar, menghargai apa yang disampaikan oleh pihak lain dan menunda penilaian (*judgement*) dan menyampaikan reaksi. Sehingga kuncinya adalah bagaimana membuat pihak lain mendengarkan apa yang ingin kita sampaikan, bagaimana membuat struktur dialog dan memastikan pihak lain menunda penilaian dan memberikan pemahaman kepada apa yang kita sampaikan.

Ada orang yang mendengar secara sopan sudut pandang orang lain karena pertimbangan basa-basi dan sopan santun. Pada banyak konteks kesopanan akan hilang jika kesabaran hilang, nilai-nilai utama yang dianut terancam atau sampai kepada topik yang substansial. Kesopanan juga akan hilang ketika pihak yang berbicara lebih mempedulikan reaksi konstituensi atau pengikutnya terhadap apa yang mereka sampaikan daripada reaksi partner dialognya. Mereka lebih peduli kepada cara pandangnya dari pada meyakinkan pihak lain untuk mengikuti usulannya.

Issacs (1999) menyatakan bahwa "*atmosphere, energy and memories of people create a field of conversation*". Dia juga menambahkan bahwa "*dialogue fulfills deeper, more widespread needs than just simply 'getting to yes'*" Sehingga dia menyimpulkan bahwa tujuan akhir daripada sebuah negosiasi adalah untuk mencapai kesepakatan diantara para pihak yang berbeda, tetapi maksud dari dialog adalah untuk mencapai pemahaman baru dan dengan demikian membentuk basis pemikiran dalam bagaimana caranya bertindak.

Tahun 2001 penulis sempat melakukan penelitian dan kajian tentang peer-mediation sebagai bagian dari lapangan ilmu *conflict resolution* di Amerika Serikat juga, dalam

laporan tersebut Khaidir (2001:5) mengutip William Ury yang menyatakan bahwa “kepentingan/interests” adalah “*needs, desires, concerns, or fears-the things one cares about or wnts. They underlie people’s position-the tangible items they say they want*”. Dengan demikian kepentingan merupakan suatu yang sangat sentral dalam sebuah konflik. Negosiasi (*atau integrative bargaining*) yang berhasil mengakomodasi kepentingan bersama adalah mengenai mengajukan kepentingan bersama melalui penemuan sebuah bentuk yang bertemu dengan kepentingan semua sisi dengan baik.

Meyakinkan pihak lain yang berbeda melalui pembicaraan adalah meyakinkan mereka terhadap sesuatu yang sebelumnya bukan menjadi kepentingan mereka. Karena itu metode retorika akan menjadi sangat kuat dengan didukung oleh argumentasi yang:

- a. Argumentasi dengan berdasarkan logika;
- b. Argumentasi dengan berdasarkan emosi
- c. Argumentasi dengan berdasarkan kepada sejarah, penilaian pakar atau bukti;
- d. Argumentasi dengan berdasarkan kepada ideologi atau nilai.

Pada setiap kasus, seseorang yang berusaha untuk meyakinkan pihak lain pada dasarnya melakukan persuasi untuk selalu terbuka kepada ide-ide baru, bukti-bukti baru dan tentu saja terhadap berbagai bentuk interpretasi baru. Karena itu, perumusan kebijakan sebenarnya pada umumnya berusaha untuk mengandung prinsip win-win solution.

#### *Tawar Menawar (Hard Bargain)*

Tawar menawar merupakan bentuk taktik negosiasi yang klasik. Dalam upaya untuk meyakinkan seseorang untuk melakukan “*what to want, when you want, the way you want*”, pelaku tawar menawar berupaya untuk membatasi pilihan yang tersedia untuk lawan bernegosiasi melalui ancaman, gertakan dan menuntut sebuah konsesi. Pada model ini sangat penting untuk memiliki kekuatan politik yang lebih daripada pihak lain.

Strategi tawar menawar ini dianalogikan sebagai sebuah proses jual beli secara tradisional. Asumsinya dua pihak yang monolitik bertemu pada sebuah pertemuan tatap muka di mana setiap pihak mencari pencapaian dirinya melalui pengorbanan pihak lain. Semacam pendekatan “*zero sum*” yang menganggap hanya satu pihak yang mendapatkan apa yang diinginkannya dengan menghambat upaya pihak lain untuk mendapatkan sesuatu yang ditujunya. Karena sifatnya yang monolitik, perantara tidak diperlukan dalam hal ini.

#### *Mencapai Kesepakatan*

Kesepakatan merupakan hasil akhir dalam perumusan kebijakan publik. Jika kesepakatan merupakan sebuah konsensus maka ia berproses melalui beberapa asumsi yang sangat berbeda dengan tawar-menawar. Dalam konsensus, cara terbaik untuk para negosiator untuk memuaskan keinginan mereka adalah dengan menemukan cara yang biayanya paling rendah (dalam logika *cost-benefit analysis*) untuk berjumpa dengan kepentingan terpenting dari partner negosiasinya. Jika jumlah parapihak semakin

bertambah, yang mana ini sering terjadi pada perdebatan kebijakan publik, prinsip yang sama juga dapat diterapkan.

Teori-teori *conflict resolution* menyebutkan ini sebagai “*mutual gains approach*” dalam negosiasi (Fisher, Ury and Patton, 1983 serta Susskind and Field 1996). Dengan demikian tawar menawar dan pembangunan konsensus pada prinsipnya merupakan bentuk-bentuk negosiasi, namun pembangunan konsensus menekankan kepada:

1. Memaksimalkan nilai dari seluruh pihak tercapai dalam kesepakatan;
2. Menempatkan parapihak dalam posisi yang lebih baik di masa depan dan mengurangi biaya (atau resiko) sedapat mungkin pada saat mengimplementasikan kesepakatan
3. Mengurangi biaya transaksi (*transaction costs*) yang terlibat dalam mencapai kesepakatan; dan
4. Menambahkan kepercayaan dan kredibilitas para pihak di depan komunitas secara umum sebagai hasil produk dari negosiasi yang dilakukan.

Inilah yang disebut sebagai pendekatan pencapaian bersama (*mutual gains*) dalam negosiasi. Untuk mencapai pencapaian bersama sebagai bentuk terbaik dalam perdebatan perumusan kebijakan publik, dilakukan dalam empat langkah:

a. *Persiapan (preparation)*

Jika dalam tawar menawar pihak negosiator lebih disibukkan dengan memperbesar posisi tawar dan memperbesar tuntutan mereka dan strategi apa yang dilakukan untuk membuat lawan negosiasi merasa tidak nyaman, maka pada pendekatan pencapaian bersama, negosiator harus: (1) mengklarifikasi dan membuat urutan prioritas kepentingan mereka (2) membayangkan kepentingan partner negosiasi mereka (3) menganalisis BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*) dan berpikir tentang cara untuk mengembangkannya sebelum negosiasi dimulai (4) menganalisis BATNA sang partner dan berpikir tentang bagaimana untuk meningkatkan keraguan terhadapnya jika kelihatannya malahan bagus (5) mengembangkan pilihan-pilihan yang mungkin atau paket-paket pilihan untuk pencapaian bersama (6) membayangkan argumen paling kuat untuk paket yang mungkin paling menguntungkan pada pihak negosiator dan (7) memastikan bahwa mereka memiliki mandat yang jelas berkaitan dengan tanggung jawab dan otonomi yang diberikan padanya oleh konstituen atau organisasinya. Semua persiapan ini biasanya dilakukan secara organisatoris ketimbang pribadi.

b. *Pembentukan nilai (value creation)*

Merupakan kewajiban parapihak untuk melakukan apapun yang mungkin guna meningkatkan nilai mereka, artinya “*to increase the size of the pie*” sebelum menentukan siapa mendapatkan apa. Makin besar nilai yang mereka ciptakan,

maka semakin besar pula peluang untuk parapihak menciptakan BATNA. Di sinilah terciptanya saling mendapatkan manfaat.

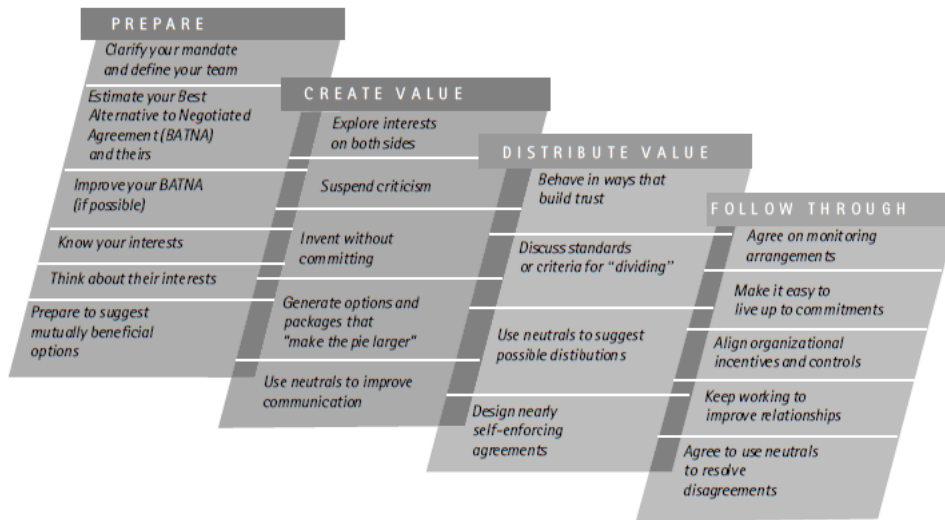
c. Distribusi nilai (*value creation*)

Jika nilai yang didapatkan sudah maksimum, maka masalah yang harus dihadapi adalah membagi nilai yang sudah mereka ciptakan. Karena itu pada pendekatan pencapaian bersama, pembagian ini sebaiknya berupa pendekatan “*win-win solution*” Tidak mungkin pada parapihak untuk mendapatkan semua yang mereka inginkan. Parapihak harus menjelaskan pada pihak lain mengapa mereka mendapatkan sesuatu dan apa yang mereka dapatkan. Parapihak mendapatkan insentif untuk mengusulkan sebuah kriteria sehingga pihak partner dapat menyetujui apa yang diusulkan. Tidak akan ada terjadi suatu pihak akan pulang ke rumah dengan nyaman dengan membawa sisa (dengan demikian posisinya menjadi rentan) dari sesuatu yang sudah diambil pihak lain.

d. Antisipasi problem dalam tahap implementasi

Meskipun parapihak dalam negosiasi pencapaian bersama seringkali merasa puas dengan pencapaian dalam negosiasi, tetap harus khawatir dengan mekanisme implementasi. Seringkali dalam dunia publik, pembentukan konstelasi kelompok bertukar setelah melalui kurun waktu tertentu. Karena itu negosiator tidak bisa selalu tergantung kepada hubungan baik yang tercipta sebelumnya pada saat implementasi. Karena itu sebelum kesepakatan disahkan parapihak harus meluangkan waktu untuk membuat kesepakatan mereka “berjalan dengan sendirinya”. Di sinilah fungsi sanksi atau penalty dalam kesepakatan. Karena kesepakatan kebijakan publik tidak merupakan kontrak hukum (*non-binding*), maka kesepakatan harus menemukan bentuk menjadi sebuah keputusan administratif formal. Demikian juga merupakan sebuah keharusan bagi parapihak untuk memonitor implementasi.

Secara skematik, langkah-langkah dalam menggunakan pendekatan pencapaian bersama (*mutual gains approach*) dapat dilihat dalam bagan berikut:



Gambar 1.1.: Langkah-langkah *mutual gain approach* dalam perumusan kebijakan  
(Sumber: Fischer, Miller and Sidney 2007)

Kebanyakan kita menganggap bahwa perumusan kebijakan mengambil format dalam perdebatan di parlemen, namun demikian pendekatan kontemporer terhadap formulasi kebijakan tidak melupakan pula proses perumusan kebijakan yang dilakukan pada berbagai bentuk organisasi yang juga memiliki dampak publik. Fischer, Miller dan Sidney (2007: 89) memberikan pembahasan khusus tentang ini dengan subjudul konteks dan agensi. Lembaga judicial (pengadilan) merupakan wilayah yang sering dilupakan dalam kajian analisis kebijakan publik. Pemahaman tradisional tentang pengadilan lebih kepada tugasnya pada menginterpretasikan hukum ketimbang melakukan pembentukan hukum (*rechtsfinding* atau *law-making*). Pengadilan melakukan perumusan kebijakan dengan sebuah setting yang spesifik yang terdiri dari aktor, prosedur, bahasa dan proses yang berbeda dengan yang digunakan di badan legislatif dan birokrasi. Namun kita harus menempatkan pengadilan sebagai sebuah institusi pembuat kebijakan publik dengan parapihak yang terlibat dalam persidangan sebagai partisipan dan hakim sebagai perumus kebijakan.

Sektor *non-profit* juga semakin meningkat peranannya dalam perumusan kebijakan. Penelitian tentang bentuk-bentuk kebijakan publik yang didisain oleh Non-Governmental Organization (NGO) semakin berkembang. Organisasi pertetangaan (*neighborhood organization*) atau komunitas memiliki motivasi dan insentif yang berbeda dalam perumusan kebijakan dibandingkan dengan apa yang dimiliki oleh para legislator. Di banyak kota di Amerika Serikat, *community based organizations* ini merancang banyak sekali kebijakan-kebijakan inovatif dan dapat diterapkan dengan berhasil, misalnya kebijakan di lingkungan perumahan miskin di Baltimore, Maryland, mereka menghasilkan kebijakan khusus untuk orang-orang yang miskin. Semakin banyaknya perhatian diberikan kepada perumusan kebijakan di luar birokrasi dan di level rendah



ditingkat lokal dan komunitas membuat perluasan teori dan pengetahuan substansial dari fungsi yang penting ini.

## **J. Implementasi dan Dampak Kebijakan**

### *Implementasi Kebijakan*

Kajian tentang implementasi ditemukan sebagai sebuah metode yang merupakan irisan (*intersection*) dari public administration, teori organisasi, manajemen publik dan ilmu politik. Goggin dalam Fischer, Miller dan Sidney (2007: 89) memetakan adanya tiga generasi yang mengkaji tentang implementasi kebijakan ini. Kajian implementasi muncul tahun 1970an di Amerika Serikat sebagai reaksi terhadap tumbuhnya kepedulian kepada keefektifan program-program reformasi yang sedemikian luas.

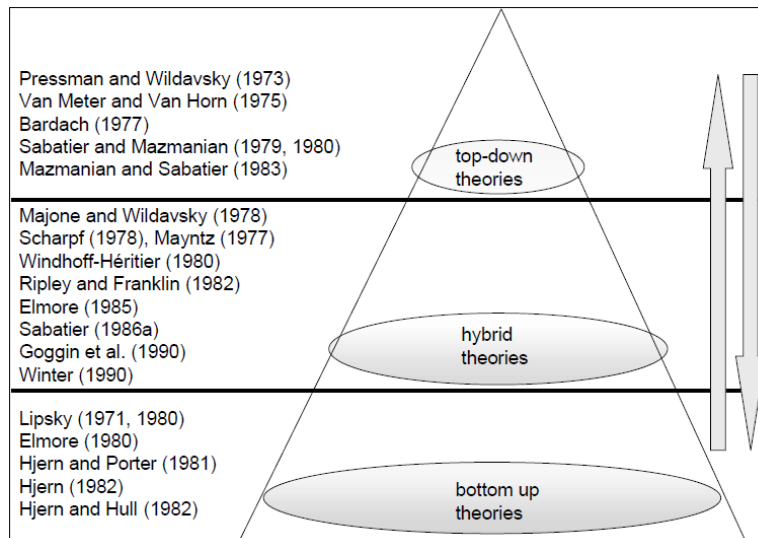
Sebelumnya pada akhir 1960an, dianggap mandat politik yang dimiliki oleh pemerintah cukup jelas, administrator pemerintahan atau birokrasi tinggal mengikuti apa yang diinginkan oleh para pengambil keputusan. Proses menjadikan kebijakan menjadi tindakan (Barret, 2004:251) mulai menarik perhatian ketika proses kebijakan terlihat tertinggal di belakang harapan yang ditumpangkan kepada kebijakan itu sendiri, atau singkat kata sering terjadi kegagalan kebijakan dalam mencapai apa yang ditujukan.

Generasi pertama kajian implementasi kebijakan pada tahun 1970an memiliki karakteristik sebagai penuh dengan nada pesimistik. Pesimisme ini dipicu oleh begitu banyaknya studi kasus yang menunjukkan kegagalan implementasi kebijakan. Pressman dan Wildavsky (1973) memiliki dampak kuat terhadap pembangunan kajian tentang implementasi sehingga mengawali tumbuhnya literatur yang lebih kaya. Dengan demikian, pencapaian terbaik dari generasi ini adalah munculnya kepedulian terhadap isu ini di kalangan para komunitas ilmiah dan di pandangan publik, meskipun Hargrove (1975) sudah mengisyaratkan dalam tulisannya bahwa adanya “*missing link*” dalam kajian tentang proses kebijakan.

Karena pembangunan teori bukanlah menjadi jantung dari generasi implementasi kebijakan, generasi kedua mulai meletakkan kerangka teoritik dan hipotesa ke depan. Terjadi debat antara pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dalam kajian-kajian implementasi kebijakan pada periode ini. Penganut aliran *top-down* seperti van Meter dan van Horn (1975), Nakamura dan Smallwood (1980) atau Mazmanian dan Sabatier (1983) mengatakan bahwa implementasi merupakan eksekusi hirarkis terhadap kebijakan rumusan yang ditentukan oleh maksud dari pemerintahan di tingkat pusat. Sementara itu penganut aliran *bottom-up*, seperti Lipsky (1971), Ingram (1977), dan Elmore (1980) lebih menekankan kepada implementasi yang terdiri dari strategi *problem-solving* harian yang dilakukan oleh birokrat di tingkat bawah yang mereka sebut sebagai “*street-level bureaucrats*”.

Generasi ketiga penelitian tentang implementasi kebijakan mencoba menjembatani jurang yang terjadi antara aliran *top-down* dan *bottom-up* di atas melalui penggabungan beberapa prinsip yang dianut oleh keduanya dalam model teoritik yang mereka

kembangkan. Generasi ketiga ini mengklaim dirinya sebagai “*to be more scientific than the previous two in its approach*”. Ilmuan generasi ketiga ini lebih memberikan penekanan kepada perumusan hipotesis yang jelas, menemukan operasionalisasi yang tepat dan memberikan observasi empirik yang memadai untuk menguji hipotesa-hipotesa mereka. Aliran ketiga ini dinamakan *hybrid theories*, yang dapat dilihat dalam gambar di bawah ini:



Gambar 1.2.: Review perkembangan pendekatan implementasi kebijakan  
(Sumber: Fischer, Miller and Sidney 2007)

Dari sudut pandang *top-down*, asumsi yang dipegang adalah implementasi kebijakan dimulai melalui keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Proses kebijakan terinspirasi dari analisis sistem yang disebut oleh Parsons sebagai “*blackbox model*” (Parsons, 1975). Hubungan kausal antara kebijakan dengan outcome yang ditemukan di lapangan cenderung diacuhkan oleh implementor dalam penerapan kebijakan. Penganut teori ini lebih menggunakan pendekatan preskriptif yang memandang kebijakan sebagai input dan implementasi sebagai output.

Menilai sebuah implementasi kebijakan terikat kepada anggapan hubungan yang linier antara tujuan kebijakan dengan implementasinya. Implementasi adalah upaya untuk membentuk prosedur birokrasi yang tepat untuk memastikan bahwa kebijakan telah dieksekusi seakurat mungkin. Agen pelaksana implementasi harus dibekali dengan sumberdaya yang mencukupi dan dibutuhkan sistem yang menetapkan tanggungjawab dan hirarki yang jelas untuk melakukan supervisi terhadap tindakan yang dilakukan oleh implementor.

Sabatier dan Mazmanian (1983) mengikuti Van Meter dan Van Horn (1975) melakukan analisis mereka dengan keputusan yang dilakukan oleh perwakilan pemerintahan. Mereka menganggap terpisahnya antara perumusan kebijakan dengan

implementasi kebijakan. Model yang dibangun menggunakan 6 kriteria untuk tercapainya implementasi yang efektif, yaitu: (1) tujuan kebijakan harus jelas dan konsisten (2) program yang dilaksanakan didasarkan kepada teori kausal dan valid (3) proses implementasi terstruktur dengan baik (4) pegawai pelaksana harus memiliki komitmen kepada tujuan program (5) kelompok kepentingan dan kekuasaan legislatif dan eksekutif harus memberikan dukungan dan (6) tidak ada perubahan yang mendasar pada kondisi kerangka sosioekonomis masyarakat. Namun Mazmanian dan Sabatier mengakui bahwa susah untuk dicapai kontrol hirarkis terhadap proses implementasi, sehingga mereka menyatakan keefektifan implementasi sangat tergantung kepada desain program dan strukturisasi yang pintar dalam proses implementasi.

Sudut pandang bottom-up muncul pada akhir dekade 1970an dan awal 1980an. Aliran ini muncul sebagai respons kritis terhadap aliran top-down. Para teoritis aliran ini percaya bahwa kajian haruslah melihat apa yang sebenarnya terjadi dan menganalisa sebab nyata yang mempengaruhi tindakan di lapangan. Mereka menolak ide tentang kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat dan penerapan harus merujuk kepada tujuannya setepat mungkin. Sebaliknya, keberadaan diskresi/kebijaksanaan di lapangan pada saat kebijakan diterapkan justru muncul sebagai faktor di mana birokrat lokal melihat lebih dekat kenyataan dan persoalan yang ada dibandingkan para perumus kebijakan.

Salah satu tokoh penting dalam aliran ini Lipsky (1980) melakukan analisis terhadap perilaku pekerja pelayanan publik seperti guru, pekerja sosial, polisi, dokter yang disebutkan sebagai "*street-level bureaucrats*". Justru ia menganggap penting kajian tentang interaksi langsung yang terjadi di antara pekerja sosial ini dengan warganegara. Kekuasaan yang dimiliki oleh birokrat level jalanan ini terentang dibalik kendalo dari perilaku warga negara. Mereka dianggap otonom dari kontrol yang dimiliki oleh organisasi tempat mereka bekerja. Sumber kekuasaan ini adalah diskresi yang mereka miliki dalam menyikapi kasus-kasus sehari-hari di lapangan.

Karena itu, penganut aliran ini mengusulkan bahwa para analis implementasi haruslah memulai dari mengidentifikasi jaringan (*networks*) dari aktor dari semua agen-agen yang relevan dalam proses implementasi kemudian baru menilai bagaimana cara mereka memecahkan persoalan yang mereka hadapi. Meskipun Sabatier mengakui bahwa pendekatan ini bermanfaat untuk menjelaskan struktur implementasi di dalam konteks eksekusi kebijakan dilaksanakan, namun dia juga mengkritik tidak cukupnya hipotesis kausal yang bisa menjelaskan bagaimana hubungan antara faktor-faktor legal dan ekonomis dengan perilaku individu dalam pendekatan ini.

Tabel 1.10.: Perbedaan antara pendekatan *top-down* dengan *bottom-up*  
(Sumber Fisher, Miller and Sidney, 2007)

	Top-down theories	Bottom-up theories
Research strategy	Top-down: from political decisions to administrative execution	Bottom-up: from individual bureaucrats to administrative networks
Goal of analysis	Prediction/policy recommendation	Description/explanation
Model of policy process	Stagist	Fusionist
Character of implementation process	Hierarchical guidance	Decentralized problem-solving
Underlying model of democracy	Elitist	Participatory

Sebagai reaksi berikutnya terhadap tidak mudahnya menjembatani debat antara aliran *top-down* dengan *bottom-up*, maka dicoba untuk melakukan sintesa antara kedua pemikiran yang penting di atas. Sabatier (1986a) dalam artikelnya menyatakan bahwa ketidakmampuan untuk membedakan antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan akan mendiskualifikasi kajian tentang perubahan dan evaluasi kebijakan. Dia memperkenalkan “*advocacy coalition framework*” bersama dengan Jenkins-Smith tahun 1993. Mereka menekankan kepada peranan pembelajaran kebijakan (*policy learning*) dan mengenaikan pentingnya peranan sosial dan ekonomi kondisi di luar yang mungkin berdampak kepada perumusan kebijakan. Wildavsky dan Majone juga memberikan model yang mengandung argumen bahwa implementasi merupakan proses evolusi dimana program secara konstan butuh pembentukan ulang dan pendefinisian ulang. Konsepsi dimulai dari input yang menggunakan asumsi-asumsi yang dianut oleh perumus kebijakan yang pada akhirnya berubah pada saat ini dieksekusi. Ini dinamakan sebagai “*incremental learning process*” yang menjadi jantung dari pendekatan ini.

Dalam perkembangan berikutnya ternyata tidak tertutup kemungkinan dari dibangunnya pendekatan-pendekatan baru yang lebih kontemporer. Jika ketiga aliran di awal lebih menekankan pada konteks level nasional, maka pada saat ini dipicu oleh akselerasi globalisasi dan regionalisasi yang semakin kencang muncul pendekatan kebijakan internasional. Kebijakan internasional ini berpengaruh sampai kepada wilayah kebijakan domestik. Kaitan dengan ini, contoh kasus yang paling penting adalah integrasi negara-negara Eropa kedalam European Union. Kebanyakan kajian implementasi kebijakan pada tahun 1990an fokus kepada kebijakan lingkungan di Eropa. Memulai kajian dari observasi terhadap beberapa negara anggota yang berusaha untuk mengangkan modelnya ke tingkat Eropa. Sementara itu, Kebijakan Eropa harus menghadapi struktur kelembagaan dan regulasi di negara-negara anggotanya.

Saat ini juga sedang berkembang kajian yang mendasarkan kepada pendekatan interpretatif terhadap implementasi kebijakan. Pendekatan ini tidak menekankan kepada fakta sebagai esensi dari problem yang menjadi fokus kebijakan tetapi lebih kepada analisis terhadap “apa yang menjadi makna dari kebijakan itu sendiri” (Yanow, 1996).

Jika analisis secara tradisional menekankan kepada jurang implementasi yang terjadi antara apa yang dikehendaki oleh kebijakan dengan apa yang terjadi di lapangan sebagai *outcome*-nya, *interpretative analysis* menganggap rumusan kebijakan sebagai ekspresi dari sebuah karakter.

Penafsiran dilakukan terhadap makna yang dihasilkan oleh aktor-aktor kebijakan. Simbol, metafora dan bahasa menjadi variabel-variabel yang oleh Yanow disebut sebagai budaya kebijakan (*policy culture*). Dengan demikian analisis ditujukan untuk mendapatkan kajian tentang bagaimana setiap aktor (*stakeholders*) memaknai budaya kebijakan ini dan kemudian melacak turun kepada dampak dari pemahaman yang beragam ini pada proses implementasi. Dengan demikian, analisis menekankan kepada konteks dimana kebijakan ditransformasikan menjadi praktek.

### *Dampak Kebijakan*

Analisis Kebijakan Publik memiliki berbagai macam metode untuk mengkaji dampak dari sebuah kebijakan publik. Eksperimen sosial (*social experiences*) sering dilihat sebagai cara yang paling ideal untuk melakukan kajian evaluasi terhadap kebijakan. Sebagaimana layaknya metode eksperimen, orang secara random ditugaskan sebagai kelompok "*treatment*" yang menerima manfaat dari sebuah program, sementara kelompok yang lain disebut sebagai "*control group*". Dampak kebijakan nanti akan diukur dengan mengetahui perbandingan antara variabel-variabel outcomes (seperti pendapatan buruh, partisipasi dalam pasar atau tingkat keahlian) antara sebelum dan sesudah perlakuan diberikan. Setelah melakukan perbandingan antara hasil dengan apa yang dicapai oleh kelompok kontrol, maka semestinya dapat tergambar dampak terhadap semua faktor dari program yang mungkin mempengaruhi outcomes dimaksud (van den Bosch dan Cantillon 2006:330)

Namun demikian "*social experiment*" memiliki berbagai kelemahan, sebagaimana disampaikan oleh Heckman, Lalonde dan Smith (1999). Keterbatasan pertama adalah mereka lebih sesuai dengan pengukuran-pengukuran baru yang mungkin belum terimplementasikan daripada program yang masih sedang berlangsung. Kedua, eksperimen sosial pada akhirnya memiliki keterbatasan ruang lingkup, baik dari sisi waktu maupun geografis. Ketiga, orang-orang tertentu mungkin saja tersingkirkan dari program ini, partisipasi pada umumnya bebas (*voluntarily*), dengan ini aspek perlakuan seringkali terseleksi secara subjektif sehingga menimbulkan bias kepada estimasi dampak. Keempat, eksperimen membutuhkan biaya yang besar dan memakan waktu serta membutuhkan keterlibatan administrator program dan tenaga lapangan, kebutuhan akan randomisasi sebagai syarat penelitian yang baik bisa saja berbenturan dengan sifat profesionalisme para pekerja tadi.

Pendekatan berikutnya disebut sebagai pendekatan perbedaan-dalam-perbedaan (*difference-in-difference approach*). *Outcome* untuk pihak-pihak yang mendapatkan manfaat atau pelayanan pada sebuah program yang dilaksanakan dibandingkan dengan

mereka yang tidak berpartisipasi dengan program. Mirip dengan metode *experimental* sebelumnya, dengan perbedaan penting yang dimiliki dalam hal tidak adanya rekayasa pada program. Penelitian hanya turun ke lapangan dan menerima setting sebagaimana adanya. Persoalan yang muncul dalam metode ini adalah dalam menemukan kelompok perbandingan yang setara. Artinya, kelompok perbandingan haruslah memiliki karakteristik dan sebaiknya identik dengan kelompok "*treatment*".

Mungkin metode yang paling mendasar untuk membandingkan *outcome* dari kebijakan adalah variabel *before and after* pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau program. Salah satu syarat penting dalam metode ini adalah ketersediaan data sepanjang periode karena akan menggunakan pendekatan *time series*. Namun pada kasus tertentu metode ini memiliki kelemahan. Seseorang yang sudah bekerja bisa saja terlibat dalam program pencarian kerja kemudian mendapatkan pekerjaan baru.

Yang agak mirip dengan metode *before and after* adalah metode *cross-sectional*. Meskipun memiliki kelemahan pada level mikro, pada level makro dari masyarakat, pendekatan ini sangat populer terutama dalam bidang ilmu politik di bawah label *comparative method*. Metode ini berbenturan dengan persoalan derajat kebebasan (*degree of freedom*) karena masyarakat pada prinsipnya memiliki perbedaan pada berbagai aspek antara satu dengan yang lainnya.

## **K. Penutup**

Semua pendekatan yang ditelaah di atas pada prinsipnya memiliki kesamaan pada pengukuran *outcomes* setelah program diimplementasikan dengan situasi yang terjadi pada dunia kenyataan. Pada evaluasi berbasis model (*model-based evaluation*), perbandingan dilakukan tidak terhadap keadaan yang nyata tetapi terhadap fakta-fakta hipotetikal atau simulasi. Pada pendekatan ini peneliti menggunakan model untuk memprediksi dampak dari penerapan kebijakan, administrasi atau program. Validitas dari prediksi yang dilakukan sangat tergantung kepada kualitas data dan model serta parameter. Pada model-model berbasis perilaku, parameter ini diestimasi dengan menggunakan data survey, yang melibatkan pula faktor variabilitas sampling, dan yang lebih penting lagi tingkat kesalahan (*error*) yang ditoleransi.

## REFERENSI

- Anderson, J.E. 1984. *Public Policy-Making*. New York: Praeger
- , 1994. *Public Policymaking: An Introduction*. Geneva: Houghton Miffling
- Barret, S. 2004. Implementation Studies. Time fore a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82, pp 249-262
- Dahl, R.A. 1986. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press
- DeLeon, P. 1988. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. New York: Russel Sage Foundation
- Dror, Y. 1968. *Public Policy Making Reexamined*. Scranton: Chandler Publishing
- Dye, T.R. 1976. *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press
- Easton, D. 1953. *The Political System*. New York: Knopf
- , 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley
- Eyestone, R. 1971. *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis: Boobs-Merril
- Elmore, R.F. 1980. Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94, pp 601-616
- Fisher, R. 1983. Negotiating power. *American Behavioral Scientist*, 27 (2): pp 149
- Fisher, R., ury, W., and Patton, B. 1983. *Getting to Yes: Negotiation Agreement without Giving in*. New York: Penguin
- Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Fuguitt, D., dan Wilcox, S. 1999. *Cost-Benefit Analysis for Public Dector Decision Makers*. Westport: Quorum Books
- Geerts, C. 1964. *Ideology as a cultural system*. Dalam D.E. Apter. Ideology and Discontent, London: Free Press
- Giddens, A. 1979. *Central Problems in Social Theory*. London: MacMillan Press
- Gloggin, M.L., Bowman, A.O.M., Lester, J.P., O'Toole, L.J. Jr. 1990. *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins

- Goodin, R, Rein, M. dan Moran, M. 2006. *The Public and Its Policies* dalam Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin the Oxford Handbook of Public Policy. Ed., New York: Oxford University Press
- Gutman, A., and Thompson, D. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press
- Hajer and David Laws.2002.*Ordering Through Discourse* dalam Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. The Oxford Handbook of Public Policy. The Oxford Handbook of Political Science. New York: Oxford University Press
- Heckman, J. Lalonde, R., dan Smith, J. 1999. *The economic and econometrics of active labor market programs* dalam A. Ashenfelter dan D. Card. Handbook of Labor Economics. Amsterdam: Elsevier
- Ingram, H. 1977. Policy Implementatiton through Bargaining. Federal Grants in Aid. *Public Policy*, 25, pp 499-526
- Issacs, W. 1999. *Dialogue and the Art of Thinking Together: A Pioneering Approach to Communication in Business and in Life*. New York: Bantam Dell
- Jones, C.O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth
- Khaidir, A. 2001. *Peer Mediation: Conflict Resolution Program in School in the United States*. Bloomington: Civic Education Project Indiana University in conjunction with Universitas Negeri Padang.
- Kuhn, T.S. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press
- Lasswell, H. 1951. *The Policy Orientation dalam Daniel Lerner dan Harold Lasswell (ed.)The Policy Scinces: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press
- 1971. *A Pre-View of the Policy Sciences*. New York: American Elsevier
- Lowi, T.J. 1970. Decision Making vs Policy Making: Toward and Antidote for Technocracy. *Public Administration Review*, pp 314-325
- . 1972. Four System of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review* 33, pp 298-310
- Majone, Giandomenico. 2006. *Agenda Setting* dalam Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin the Oxford Handbook of Public Policy. Ed., New York: Oxford University Press



- Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy. The Oxford Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press
- Palumbo, Dennis. 1981. The State of Policy Studies Research and the Policy of the New Policy Studie Review. *Policy Studies Review* 1. Pp 5-10
- Pressman, J. and Wildavsky, A. 1973. *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Radin, B. 1977. Presidential Address: The Evolution of the Policy Analysis Field: From Converstions to Conversations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2., pp 204-218
- , 2000. *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington DC: Georgetown University Press
- Sabatier, P.A dan Hank C. Jenkins-Smith. 1999. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. dalam Paul A Sabatier (ed.) *Theories of The Policy Process*, Boulder: Westview Press
- Sabatier, P.A. 1999. *The Need for Better Theories*. 199 dalam Paul A Sabatier (ed.) *Theories of The Policy Process*, Boulder: Westview Press
- Schon, D.A. dan Rein, M. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books
- Susskind, L. 2002. *Arguing, Bargaining and Getting Agreement* dalam Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press
- Smith, Kevin B and Christopher W. Larimer. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press
- Stone, D. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview: Scott, Foresman
- , 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: WW Norton
- Theodoulou, S. 1995. *The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point* dalam Stella Theodoulou dan Mathew Cahn. *Public Policy: The Essetial Readings*. Englewood Cliffs: Prentice Hall

- Tilaar, HAR dan Riant Nugroho. 2012. *Kebijakan Pendidikan: pengantar untuk memahami kebijakan pendidikan dan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik*. Cetakan ke-3. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Hargrove, E.C. 1975. *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington DC: Urban Institute
- Van Meter, D. dan Van Horn, C. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration and Society*, 6, pp 445-488
- Nakamura, R., dan Smallwood, F. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Pres
- Mazmanian, D and Sabatier P. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russel Sage Foundation
- Yanow, D. 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington DC: Georgetown University Press
- Van den Bosch, K dan Cantillon. 2006. *Policy Impact* dalam Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. The Oxford Handbook of Political Science. New York: Oxford University Press
- Wilson, R. 2006. *Policy Analysis as Policy Advice* dalam Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin the Oxford Handbook of Public Policy. Ed., New York: Oxford University Press

# BAGIAN 2

## ANALISIS KUALITATIF DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

### A. Pendahuluan

Dalam kurun waktu terakhir, dunia mengalami perubahan yang sangat cepat, masa depan menjadi semakin penuh dengan ketidakpastian dan sangat sulit untuk diprediksi. Para perumus kebijakan berhadapan dengan permasalahan yang semakin kompleks dan dengan pilihan alternatif tindakan yang masing-masingnya memiliki konsekuensi yang berbeda-beda. Perumusan kebijakan menjadi tidak mudah. Ketidakpastian menghadang, data sulit untuk didapatkan, identifikasi isu merupakan persoalan yang sulit. Karena itu, tanpa analisis dan panduan yang baik, pilihan-pilihan kebijakan yang penting yang berdasarkan kepada dugaan dan spekulasi, bahkan proses kebijakan bisa menjadi mandek untuk periode yang panjang.

Banyak sekali buku sudah ditulis tentang berbagai aspek dari analisis kebijakan. Bagaimanapun, tambahan pengalaman yang signifikan baru didapatkan pada satu atau dua dekade terakhir. Perspektif baru muncul berkaitan dengan peranan pemerintah dan hubungannya dengan berbagai kelompok kepentingan dalam perumusan dan implementasi kebijakan. Paralel dengan kecenderungan perubahan dalam lingkungan kebijakan, analisis kebijakan berkembang dengan mengandung sudut pandang baru dalam peranannya sebagai perangkat dan penekatan analisis baru juga seperti pendekatan argumentatif (Fisher, 2009:223), analisis kebijakan partisipatif (Marsh dan Akram, 2015:523), dan dukungan negosiasi (Laws dan Forrester 2007:523) dan bahkan yang terkini analisis jaringan (Bailo, 2015:550) sebagai contoh.

Para pemikir ini nampaknya menekankan kepada peranan multi-aktor dan berbagai lingkungan politik pada sebagian besar proses kebijakan disamping juga memberikan perhatian ekstra kepada kontribusi para analis sebagai fasilitator dalam proses kebijakan dan juga berperan sebagai aktivis kebijakan. Mereka berangkat dari berbagai pendekatan dan disiplin ilmu yang sedemikian kaya. Sebagai akibatnya analisis kebijakan menjadi sebuah disiplin keilmuan yang menurut Mayer et.al (2004:161) bercirikan:

*“multi-faceted field in which a variety of different activities and ambitions have found a place. Some policy analysts conduct quantitative or qualitative research while others reconstruct and analyze political discourse or set up citizen fora. Some policy analysts are independent researchers; some are process facilitators, while others act as political advisers. The debate on the discipline-for example, on its foundations, underlying values and methods-is conducted in a fragmented way”.*

Hal ini menimbulkan premis bahwa terjadi sintesis antara pandangan tradisional ala Dunn, Fischer dan Wildavsky dengan pendekatan baru di atas dalam analisis kebijakan. Dengan demikian tidak ada satu cara terbaik untuk melakukan analisis kebijakan. Berbagai keadaan akan menuntut pendekatan yang berbeda, dan kombinasi yang kreatif dari berbagai metode sangat dibutuhkan.

#### *Analisis Kebijakan sebagai Bidang Kajian*

Terminologi analisis kebijakan mengindikasikan aktivitas yang dimaksudkan untuk mendukung para aktor dalam upaya mereka dalam membangun kebijakan. Thysen dan Walker (2013:3) Termasuk di dalamnya sesuatu yang diistilahkan sebagai analisis kebijakan “*ex ante*”, yang menekankan kepada orientasi menuju sebuah tindakan dan intervensi yang ditujukan untuk mencapai tujuan di masa mendatang. Dalam literatur, istilah “*policy analysis*” juga digunakan untuk mengkaji kebijakan yang sudah ada (existing atau hukum positif), atau bahkan juga melakukan evaluasi terhadap dampak dari suatu kebijakan setelah ia diimplementasikan, seringkali juga disebut sebagai evaluasi kebijakan (Trochim, 2009:13). Hal terakhir ini diistilahkan sebagai analisis kebijakan “*ex-post*”.

Dengan demikian Thysen dan Walker (2013,3) menyimpulkan bahwa analisis kebijakan adalah sebuah tindakan atau aktivitas berorientasi kepada intervensi yang termasuk di dalamnya kajian terhadap kebijakan yang sedang berlangsung atau sudah terjadi, dan mengevaluasinya. Sementara itu, pengetahuan tentang situasi saat ini tentang tidak efektifnya kebijakan yang lama, dan proses kebijakan secara umum seringkali terbukti menjadi sesuatu yang esensial dalam memberikan pemahaman terhadap apa yang mungkin akan berhasil di masa mendatang. Dalam perspektif mereka, analisis kebijakan pertama kali dan harus fungsional sebagai sebuah aktivitas berorientasi masa depan ketimbang menekankan kepada pengetahuan objektif belaka.

Dengan kesimpulan bahwa analisis kebijakan yang baik sedemikian luas, fokus dan berorientasi kepada memberikan dukungan dalam pengambilan keputusan dalam arena kebijakan, maka analisis kebijakan tidak termasuk:

1. Kajian yang diutamakan kepada tujuan ilmiah, terutama difokuskan dalam mengembangkan pengetahuan dalam bidang tertentu;
2. Kajian yang dimaksudkan khusus untuk mengembangkan model sistem;
3. Kajian monodisiplin, meskipun bertujuan untuk membangun kebijakan;
4. Kajian yang difokuskan kepada satu aspek saja misalnya manajemen proses.

Publikasi-publikasi sebelumnya yang berkaitan dengan analisis kebijakan menggambarkan sebagai sebuah pendekatan yang berorientasi kepada pembuat kebijakan publik dan berdasarkan kepada ide utama bahwa hasil dari analisis yang sistematis dan saintifik akan membantu perumus kebijakan dalam memilih tindakan yang terbaik untuk mencapai tujuan mereka. Dengan demikian fokusnya adalah pada substansi kebijakan dan mengembangkan hasilnya. Para analis kebijakan tradisional memberikan

pengetahuan ilmiah dan independen kepada peserta dari proses kebijakan. Kemudian para peserta ini akan melakukan negosiasi, membuat tawar menawar dan pada akhirnya membuat keputusan atau kesepakatan bersama. Informasi di sini haruslah objektif, ilmiah (*science based*), dan bebas nilai.

Pada kenyataannya para aktor dalam proses kebijakan mungkin memiliki pandangan yang berbeda tentang apakah yang dinamakan sebagai produk kebijakan yang baik. Pendekatan-pendekatan baru dalam analisis kebijakan memberikan perhatian justru kepada karakteristik multi-aktor dalam merumuskan masalah kebijakan dan prosesnya. Sehingga muncullah berbagai aspek baru seperti ide tentang transparansi, karakter demokratis, dan efisiensi. Tidak heran pada saat ini pada umumnya, kualitas dari proses kebijakan dan luarannya mengandung berbagai atribut secara komprehensif: tidak melulu soal efisiensi dan efektivitas tetapi juga legitimasi, demokratisasi, keadilan, transparansi, akuntabilitas, dan berbagai nilai lain. Dengan demikian tujuan kebijakan yang paling utama adalah kualitas dari prosesnya sekaligus luarannya. Para analis harus menemukan bagaimana caranya untuk berhubungan dengan multi-aktor, dan sekaligus situasi yang multi-nilai.

#### *Pemanfaat Analisis Kebijakan*

Pada sebuah situasi yang spesifik, kita mengasumsikan bahwa aktor kebijakan memerlukan bantuan untuk menentukan tindakan yang harus dilakukan dalam menyelesaikan sebuah persoalan. Para analisis di sini bekerja berdasarkan pada kesepakatan tertentu atau kontrak dengan pengguna (*users*) atau pelanggan (*clients*). Pada perjalanannya pandangan yang diberikan oleh para analis bahkan akan diakses dan berguna juga bagi aktor lain yang berfungsi sebagai partisipan dalam proses kebijakan. Dalam kaitan dengan hubungan antara para analis kebijakan dengan *client* atau *users* ini, dikenal adanya empat macam kemungkinan (Mayer, van Daalen and Bots, 2015:161):

1. Analis dipekerjakan oleh instansi pemerintah ketimbang bekerja secara independen dan dikontrak oleh pemilik persoalan untuk mendukung mereka pada sebuah isu kebijakan yang spesifik, dalam hal ini birokrat senior atau perumus kebijakan akan bertindak sebagai *client*;
2. Analis dikontrak oleh sebuah agen atau aktor, namun pandangan dari analis dimaksudkan untuk digunakan oleh kelompok atau aktor yang lebih luas yang juga berpartisipasi dalam proses kebijakan, dengan demikian sang analis menysasar kelompok yang lebih luas sebagai user yang ditargetkan mendapat hasil dari analisis kebijakan yang diberikan;
3. Analis lebih bertindak sebagai wiraswasta kebijakan (*policy entrepreneur*), yang memiliki tujuan keterlibatan dalam area kebijakan bukan untuk mendapatkan keuntungan dari client tertentu, dalam hal ini para pelaku dalam arena kebijakan menjadi users dari upaya analisis kebijakan;

4. Para aktor dalam proses kebijakan tidak dapat dikelompokkan ke dalam salah satu kelompok pengguna sehingga hasil dari analisis kebijakan jika dirasakan bermanfaat, dapat digunakan oleh siapapun.

Namun, pada prinsipnya bisa jadi masih terdapat berbagai variasi *client* atau *users* dalam aktivitas analisis kebijakan. Secara tradisional, kebanyakan analisis kebijakan mengasumsikan bahwa perumus kebijakan atau legislator menjadi *client* dari aktivitas analisis. Saat ini dengan berkembangnya partisipasi publik dalam perumusan kebijakan, pihak-pihak non pemerintahan banyak menggunakan jasa analisis kebijakan untuk meningkatkan mutu dan proses perumusan kebijakan sehingga menghasilkan kebijakan yang berkualitas.

## **B. Rasionalitas dalam Analisis Kebijakan**

Banyak literatur menyatakan bahwa analisis kebijakan sangat dekat hubungannya dengan sains karena sama-sama bersifat rasional. Keberadaan kebijakan publik sebagai bagian dari perkembangan pengelolaan negara secara modern tidak bisa tidak menjadi pintu masuk bagi digunakannya perkembangan sains dalam penyelesaian aneka macam persoalan-persoalan masyarakat. Dasar filosofis pemikiran ini dimulai dari tulisan-tulisan yang dihasilkan oleh filsuf klasik seperti Plato, Francis Bacon, Descartes, Jeremy Bentham sampai kepada Karl Marx, yang mengungkapkan berbagai varian dari masyarakat yang dipandu oleh kehidupan yang rasional dan saintifik sebagaimana direview oleh Lindblom (1990). Artinya, masyarakat yang maju dan baik terbentuk dari diambilnya manfaat sebesar-besarnya dari pengetahuan-pengetahuan baru yang membawa kepada kemajuan kehidupannya.

Sains adalah sebuah bidang yang khas yang dengan sendirinya meminggirkan para praktisi yang tidak kompeten. Kompetensi menjadi sesuatu yang sentral dalam rasionalitas yang dibawah oleh sains. Norma-norma saintifik, kerjasama dan saling koreksi yang diberikan oleh *peer review*, dan lembaga-lembaga yang terpercaya semuanya bekerja secara simultan untuk menyaring munculnya para peneliti yang tidak terlatih dan tidak berbakat. Dalam lapangan kebijakan publik, demokrasi juga mengandung elemen eksklusifitas seperti ini. Dengan demikian hanya segelintir segmen dari masyarakat yang memiliki kemampuan dan layak untuk menghasilkan, mengkomunikasi dan menerapkan penggunaan pengetahuan saintifik dalam pengambilan keputusan publik. Dengan demikian, analisis kebijakan publik merupakan sebuah bidang yang eksklusif yang juga dalam literatur didukung oleh berbagai profesi yang menjadi mitra seperti penguasaan yuridis seorang ahli hukum, otoritas moral pemimpin agama, akuntan dan kontribusi berbagai profesional untuk terbentuknya sebuah keputusan publik yang lebih baik (Andrews, 1990:162)

Pengetahuan yang dihasilkan oleh pendekatan yang saintifik memiliki komponen prosedural tertentu. Menjadi penting untuk mengetahui siapa yang mengambil keputusan serta apa langkah-langkah dalam mengambil keputusan? Proses yang benar dan optimal

akan menghasilkan legitimasi, dasar pemikiran dan transparansi dalam arti dapat diuji. Simon (1976) membagi rasionalitas menjadi substantif dan prosedural. Rasionalitas substantif diukur melalui outcomes yang optimal, sementara rasionalitas prosedural menghasilkan proses pengambilan keputusan yang rasional. Pemikiran Simon ini berdasarkan kepada pemikiran Weber yang mengkaji tentang sumber legitimasi. Ia mengatakan bahwa keputusan publik akan menjadi legitimet jika ia legal, otoritatif dan tepat sesuai konteks dimaksud.

Weber (1957) mengatakan ada dua macam sumber legitimasi. Pertama, legitimasi otoritas, berdasarkan status, bisa didapatkan oleh pemimpin yang suci/baik (*divine*), orang yang dituakan atau para ahli sains. Yang kedua, legitimasi berdasarkan kesepakatan, berdasarkan masyarakat sipil, dan diturunkan oleh aturan-aturan konstitusional serta prosedur demokratik yang terbuka. Namun demikian bagaimanapun dalam lapangan kebijakan publik, Lindblom (1990) menekankan bahwa rasionalitas substantif semestinya tidak menyingkirkan pentingnya posisi rasionalitas secara prosedural. Dalam hal fenomena sosial, sains mestinya muncul berdasarkan konfirmasi yang didasarkan kepada sesuatu yang masuk akal (*common sense*).

Pakar-pakar ilmu sosial tidak semena-mena memiliki keleluasaan dalam menilai sebuah pembuatan keputusan publik, ia menyatakan perlunya masyarakat yang *self-guided* daripada *scientifically-guided*. Tidak heran jika ia memberikan solusi dengan memperkenalkan pendekatan bertahap (*incrementalism*) dalam perumusan kebijakan publik secara kontinu dan melakukan saling menyesuaikan di antara para aktor yang terlibat. Namun demikian, kita menyadari bahwa pada beberapa keputusan kontribusi para ahli terhadap terbentuknya rasionalitas yang substantif menjadi esensial, seperti pada kasus senjata nuklir, pembangunan jembatan, pencetusan perang dan lain-lain. Ada beberapa parameter yang digunakan dalam mengukur level rasionalitas dalam sebuah kebijakan publik sebagaimana dijelaskan sepintas dalam uraian di bawah ini.

#### *Dampak Maksimal terhadap kesejahteraan.*

Meminjam pemikiran yang digunakan oleh ilmu mikroekonomi tentang utilitas individu rasionalitas dalam kebijakan dijabarkan. Fungsi kesejahteraan sosial dari sebuah kebijakan diimplementasikan pada aneka kebijakan publik yang tujuannya untuk memperbesar kemanfaatan secara agregat melintasi segala segmentasi penduduk. Hal ini agak bertentangan dengan konsep utilitarianisme Bentham yang menekankan kepada "*the greatest good for the greatest number*". Analisis manfaat biaya (*cost-benefit analysis*) sering digunakan sebagai alat bagi perumus kebijakan publik untuk melakukan pilihan terhadap berbagai opsi kebijakan yang bertujuan untuk memaksimalkan kesejahteraan.

### *Pilihan Publik.*

Sekali lagi pendekatan mikroekonomi memberikan kontribusi kepada teori pilihan publik (*public choice theory*) yang menunjukkan bagaimana kepentingan individu ternyata mempengaruhi tidak saja pasar tetapi juga kebijakan publik. Contohnya, birokrat yang egois cenderung memaksimalkan budgetnya dan sebaliknya warganegara secara kolektif memberikan bentuk barang-barang publik. Pasar terkadang tidak adil karena tujuannya adalah untuk mengkonsentrasikan kesejahteraan. Ketidakefektifan pasar disebabkan oleh adanya kekuasaan monopoli, barang-barang publik, eksternalitas dan masalah informasi. Prinsip Pareto yang menyebutkan bahwa tidak ada yang dirugikan karena semuanya akan memaksimalkan manfaat hanya akan terjadi jika secara kolektif semuanya berpikir dan bertindak rasional. Teori mikroekonomi modern secara eksplisit saat ini mengakui baik kebebasan maupun kesalingtergantungan di antara para pengambil keputusan. Semakin disadari bahwa semakin pentingnya adanya aturan (*regulation*), akses pada informasi sehingga menghasilkan outcomes yang stabil, efisien dan adil.

### *Simulasi Multi-agen*

Ini merupakan sebuah pendekatan yang relatif baru, yang dimaksudkan untuk mengembangkan *game theory* dari ilmu mikroekonomi dengan menambahkan lebih banyak aktor dengan keterbatasan kognitif yang dimiliki oleh berbagai bentuk rasionalitas terbatas dan pengetahuan yang tidak sempurna. Dengan ini pendekatan ini melakukan investigasi pada kondisi-kondisi yang berada di luar kondisi *equilibrium*. Pendekatan ini berguna untuk berbagai kebijakan yang berkaitan dengan inovasi, anti-trust, lingkungan dan keamanan. Sebagai contoh kajian Schelling (1978) menunjukkan bahwa pada kasus individu yang memilih untuk memiliki setidaknya 1/3 dari tetangganya memiliki etnik yang sama dengan dirinya ternyata menghasilkan lingkungan yang bercirikan segregasi, meskipun tidak ada aktor-aktor pasar real-estate dan kebijakan yang berperdan di dalamnya.

### *Sistem Dukungan Kebijakan*

Analisis kebijakan publik tradisional melakukan studi terhadap para pengambil keputusan dengan melakukan perumusan pertanyaan penelitian, merumuskan asumsi kunci, melakukan analisis, dan memberikan rekomendasi kebijakan pada pengambil keputusan. Sistem dukungan kebijakan memberikan keputusan kunci kepada pengambil keputusan dan melakukan perencanaan untuk mengulangi lagi interaksi diantara proses melakukan analisis dan pengambil keputusan. Dengan demikian, proses analisis berlangsung selama proses pengambilan keputusan dilakukan. Pendekatan ini dilakukan pada berbagai program di Amerika Serikat seperti perencanaan urban, kebijakan lingkungan, kebijakan kesehatan, kebijakan energi, hubungan internasional, kebijakan militer dan lain-lain. Singkat kata, sistem dukungan kebijakan menekankan kepada upaya untuk memetakan poin-poin dalam proses pengambilan keputusan dimana analisis



mungkin mengintervensi untuk memberikan bantuan. Disain analisis memungkinkan terjadinya interaksi yang kaya sepanjang proses kebijakan.

### *Partisipasi publik.*

Partisipasi publik memiliki berbagai potensi peranan dalam pengambilan keputusan dengan berbagai alasan yang beragam. Susskind dan Eliot (1983) menyatakan bahwa partisipasi akan membuat kebijakan menjadi demokratis, desentralistis, deprofesionalitas dan sederhana. Partisipasi akan dapat berupa komunikasi yang membawa kepada aliran informasi yang akan menghasilkan keputusan yang lebih baik. Dia akan berfungsi sebagai *teraphy*, *conflict resolution* dan dengan demikian mengurangi tensi dan menghasilkan *outcomes* yang stabil jauh dari keputusan yang kontroversioanl. FEARO (1988) menyebutkan bahwa spektrum mekanisme partisipasi terdiri dari: informasi publik (*ads, newsletter, exhibit*), umpan balik (*polls, focus groups, surveys*), konsultasi (*hearings, workshops, panels, games*), keterlibatan secara intensif (*advisory commitees, charettes, task force*), perencanaan terpadu (*arbitration, conciliation, mediation, negotiation, partnership*) dan delegasi (*citizen control, home rule*). Keberhasilan sebuah partisipasi ditentukan oleh sejauhmana tercapainya derajat *fairness* dan kompetensi. Namun demikian beberapa aspek harus menjadi perhatian dalam menilai sebuah partisipasi termasuk diantaranya sejauhmana terjadinya kesempatan yang sama untuk berpartisipasi di antara masyarakat, validitas dari klaim yang diberikan, tirani mayoritas dan minoritas, ketidakstabilan keputusan yang dihasilkan, informasi yang tidak akurat, apatisme dan lain-lain.

Dengan demikian posisi rasionalitas dalam kebijakan publik merupakan produk dari modernisasi dalam pengambilan keputusan kontemporer. Hal ini didasari secara filosofis kepada takdir manusia untuk membuat kemajuan dalam perikehidupannya, dikenalnya dan semakin luasnya keragaman domain yang dinamakan "*public good*", tindakan-tindakan individu menjadi semakin bermakna dan penemuan-penemuan dalam kehidupan manusia akan berpotensi menghasilkan hal-hal baik ketimbang hal-hal buruk. Rasionalitas dalam pengambilan keputusan mengurangi kecenderungan kepada kepentingan partisan dan demagog, sekaligus untuk meningkatkan dasar prosedur saintifik terhadap keputusan publik sehingga mendapatkan dukungan yang lebih kuat untuk diberlakukan sebagai sebuah keputusan bersama.

### **C. Teori Pilihan Rasional**

Teori pilihan rasional (*rational choice theory*) merupakan teori umum yang berangkat dari asumsi parsimoni yang memberikan penekanan kepada tindakan instrumental dari para pelaku kebijakan, ia juga berfungsi untuk memberikan prediksi dan penjelasan umum terhadap proses kebijakan. Kemampuan memprediksi dan memberikan penjelasan umum ini menantang pertimbangan ortodox lintas konteks, diterapkan dalam kajian tentang mobilisasi kelompok dan tindakan kolektif, membangun koalisi, dinamika

birokrasi dan lingkaran politik dan bisnis. Dengan demikian, teori pilihan rasional menjadi pemikiran yang dominan dalam berupaya memberikan eksplanasi terhadap analisis kebijakan (Griggs 2007:173).

Namun demikian, pengembangan yang hegemonik dalam teori pilihan rasional dari bentuk aslinya dalam ilmu politik dalam mengkaji kompetisi antar partai dan perilaku pemilih bukannya tidak memperoleh tantangan (Lichbach, 2003). Akhir-akhir ini keterbatasan teori pilihan rasional semakin menjadi sorotan. Ada yang menyatakan bahwa teori pilihan rasional berangkat dari asumsi yang tidak realistis dan tidak cukup teruji. Namun demikian, teori ini memberikan kontribusi kepada pemahaman kita terhadap proses kebijakan.

Dari sudut pandang rasional, individu dianggap sebagai aktor yang instrumental dalam melakukan tindakannya dalam upaya mencapai apa yang diinginkannya terutama hasil kepada pribadinya. Rasionalitas menurut teori ini berhubungan dengan keinginan pribadi untuk memaksimalkan kegunaan pada dirinya. Individu yang rasional adalah siapa yang ketika berhadapan dengan sebuah pilihan tindakan atau pilihan kebijakan, akan memilih tindakan yang paling layak (*feasible*), yang cenderung untuk memaksimalkan kegunaan bagi dirinya (Dunleavy, 1991; Majone, 1989). Aktor kebijakan dikonstruksikan sebagai manusia yang egoistik, mementingkan kepentingan dirinya atau cenderung memilih tindakan berdasarkan konsekuensi terhadap kesejahteraan personal (atau keluarganya). Aliran mainstream dari penganut teori ini mendasarkan analisisnya dari individu yang berorientasi kepada pencapaian tujuan dimana impiannya, keyakinannya dan kecenderungan dari individu pelaku diidentifikasi sebagai penyebab dari tindakan dan sikap yang dipilihnya.

Tantangan terhadap teori ini biasanya datang pada betapa kecenderungan utama pada kepentingan pribadi dianggap gagal untuk mengenali motivasi yang sangat kompleks pada individu dalam proses kebijakan. Seringkali, bukan saja terhadap sifat altruistik, aktor kebijakan seringkali termotivasi pada kepentingan kelompoknya. Perumus kebijakan kelihatannya diasingkan dari kalkulasi *cost-benefit* oleh penekanan kepada individu-individu yang instrumental dan mendapatkan informasi. Dalam konteks ini nampaknya pengambilan keputusan dalam proses perumusan kebijakan mengandung ambiguitas dan ketidakpastian dimana informasi yang sampai kepada perumus kebijakan belum konklusif. Kapasitas mereka untuk memproses informasi ini tentu saja terbatas dan seketika perumusan kebijakan tidak menjadi problem-resolution tetapi lebih kepada persuasi, komunikasi, advokasi dan setting berbagai macam norma.

#### **D. Pembelajaran dalam Kebijakan**

Dalam upaya mencari model yang tepat dalam menggambarkan proses kebijakan yang mengarahkan kajian kebijakan publik menuju sebuah proses belajar yang utuh. Teori sistem yang diperkenalkan David Easton (1957) merupakan salah satu yang paling

berpengaruh. Model sistem ini menggambarkan proses kebijakan sebagai sebuah ban berjalan (*conveyor belt*). Tekanan yang datang dari rakyat menjadi input (berupa tuntutan ataupun dukungan) untuk sistem politik yang ada, dalam sistem ini para politisi yang memiliki otoritas menterjemahkan menjadi permasalahan kebijakan yang akan dibuat oleh perumus kebijakan. Para perumus kebijakan inilah yang bertugas untuk mentransformasi tuntutan dan permasalahan ini menjadi kebijakan yang setelah melalui perdebatan dan akomodasi kepentingan menjadi output kebijakan yang pada akhirnya diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan publik sebelumnya. Dalam penerapannya, administrator pemerintahan dan birokrasilah yang melalui potensi dan daya dukung yang mereka miliki mengimplementasikan. Selanjutnya, masyarakat mungkin memberikan respons melalui putaran tuntutan baru yang akan diartikulasikan melalui tekanan berikutnya sebagai umpan balik kebijakan (Grin dan Loeber 2007:201).

Teori-teori pembelajaran berikutnya muncul antara tahun 1980an dan 1990an. Bennett dan Howlett (1992) memperkenalkan pendekatan yang sedikit berbeda menggunakan konseptualisasi yang berbeda pula. Mereka merumuskan tiga pertanyaan deskriptif yang membedakan dengan penekatan yang sudah dikenal sebelumnya. Pertanyaan itu adalah: (1) apa yang menjadi subjek kajian dalam pendekatan itu? (2) apa yang menjadi objek kajian dalam pendekatan itu? Dan (3) untuk apakah pembelajaran itu digunakan? Dengan demikian sudut pandang tata kelola tidak hanya mengkaji tentang perubahan dalam perubahan kelembagaan dan organisasi dalam proses pemerintahan, namun perubahan juga akan terjadi pada realitas politik dan dimanapun dalam masyarakat. Karena itu perhatian diberikan kepada cara bagaimana agensi dan struktur digambarkan, sebagaimana banyak dilakukan oleh ilmu-ilmu sosial, tetapi juga berlanjut pada bagaimana pendekatan teoritik tentang tata kelola (*governance*).

Richard Rose (2004) menyatakan bahwa perumus kebijakan menggunakan penelaahan dalam setiap kebijakan yang mereka hasilkan dimanapun. Ia meyakini bahwa permasalahan publik selalu unik dan abnormal. Rose meyakini bahwa perumus kebijakan akan selalu mendapatkan pelajaran dari pengalamannya dan dari mitra-mitranya dari wilayah lain baik di tingkat kota, regional ataupun nasional mengenai permasalahan yang setara dan membantu mereka untuk mengatasi isu yang mereka hadapi langsung. Agen pembelajaran di sini adalah pelayan publik (*civil servants*) dan mungkin juga penasihat eksternal, tapi bukan politisi. Pengkajian tentang agen di sini tidak dari sudut pandang teori ilmu politik namun lebih sebagai *social engineers* yang menerapkan pengetahuannya secara instrumental untuk meningkatkan kelayakan dari program-program kebijakan.

Sama-sama dengan Rose dalam menekankan kajiannya tentang keunikan dari pertimbangan praktis dan pentingnya pengalaman dalam meningkatkan kinerja kebijakan, Schneider dan Ingram (1988) mendiskusikan dengan pemikiran tentang menangkap ide secara sistematis atau "*systematically pinching ideas*" melalui eksplorasi mereka terhadap aturan-aturan yang digunakan oleh perumus kebijakan pada saat merancang

kebijakan. Mereka mengkaji tentang pemikiran Herbert Simon (1945) tentang heuristik dalam kebijakan. Dengan demikian mereka memandang perumusan kebijakan merupakan penemuan ketimbang seleksi. Bias yang muncul sebagai hasil dari pengalaman di masa lalu dan pengalaman di bidang lain yang didapatkan oleh para perumus kebijakan melalui pemikiran asosiatif dan rekonstruksi kenangan dan membantu dalam pemikiran inkremental yang mereka lakukan kemudian.

Transformasi pengetahuan terjadi secara intensi dalam perumusan kebijakan. Transfer juga mengenai pengetahuan kebijakan, perancangan administratif, kelembagaan dan lain-lain. Transfer pengetahuan merupakan hasil dari keputusan-keputusan strategis yang dilakukan oleh para aktor di dalam dan di luar pemerintahan. Dolowitz dan Marsh (1996) memberikan perhatian yang spesifik kepada wirausaha kebijakan dan para expert sebagaimana juga organisasi-organisasi antar pemerintahan dan internasional yang menganggap penting terjadinya pertukaran ide. Ini juga dilakukan oleh *think tanks*, *transnational corporation/TNC*, lembaga swadaya masyarakat dan konsultan yang bahkan menjadi semakin penting karena mereka memberikan advis berdasarkan apa yang dianggap sebagai "*best practice*" dari tempat lain.

Dolowitz dan Marsh memperkenalkan adanya tiga macam transfer. Pertama, transfer yang sukarela (*voluntarily transfer*) yang dipicu oleh ketidakpuasan terhadap kebijakan yang ada, misalnya karena kegagalan atau pemilihan umum. Yang kedua adalah transfer langsung yang dipaksakan (*direct coercive transfer*) yang merupakan hasil dari belajar dari kewajiban yang dipaksakan oleh kesepakatan atau perjanjian internasional atau transnasional. Yang ketiga adalah transfer tidak langsung yang dipaksakan (*indirect coercive transfer*) yang dikendalikan oleh eksternalitas sebagai hasil dari saling ketergantungan seperti permasalahan lingkungan regional atau global atau pola migrasi. Namun kegagalan kebijakan terkadang disebabkan karena proses transfer ini. Transfer akan gagal jika tidak diiringi oleh informasi yang memadai mengenai konteks kebijakan dan kondisi. Transfer juga mengalami kegagalan jika tidak lengkap serta tidak tepat ketika kebijakan yang ditransfer merupakan bagian dari program yang lebih luas yang berangkat dari rangkaian nilai yang berbeda dengan konteks lokalitas.

Pembelajaran sosial (*social learning*) merupakan sumber penting dalam perumusan kebijakan. Perumusan aliran ini muncul sebagai hasil dari paradigma pemerintahan yang terbentuk zaman Margaret Thatcher sebagai Perdana Menteri Inggris. Sebagaimana diketahui kebijakan yang dihasilkan Thatcher memberikan banyak perubahan sehingga peranan pembangunan masyarakat (*societal development*) dan peranan aktif dari aparat pemerintah menjadi variabel penting dalam teori ini (Hall:1993:275). Teori ini menganggap penting peranan experts dan kontak antara birokrasi dan kelompok intelektual dalam masyarakat. Negara harus memiliki kapasitas tertentu secara otonom untuk berhadapan dengan tekanan masyarakat

Teori Hall membedakan adanya tiga macam bentuk pembelajaran dalam kebijakan. *First order learning*, menghasilkan perubahan dalam tingkatan (atau *setting*) dari

instrumen dasar kebijakan seperti tingkat pinjaman minimum atau kondisi fiskal. *Second order learning*, menghasilkan perubahan kepada instrumen kebijakan serta setting kebijakan. *Third order learning*, menghasilkan tidak hanya perubahan kepada instrumen kebijakan dan setting-nya tetapi juga kepada “paradigma kebijakan”. Meminjam pemikiran Thomas Kuhn tentang paradigma, Hall mendefinisikan sebagai kerangka ide dan standar yang membentuk spesifikasi tidak hanya tujuan dari kebijakan dan macam instrumen yang akan digunakan untuk melaksanakannya, tetapi juga alam permasalahan yang akan diatasi.

### **E. Analisis Deliberatif**

Dalam beberapa dekade terakhir semakin banyak para ahli kebijakan publik yang memberi perhatian pada peranan argumentasi dalam analisis kebijakan, ini dinamakan sebagai analisis deliberatif. Hal ini disumbang oleh keterbasan yang dimiliki oleh aliran “*neopositivist*” dan pengambilan keputusan terknokratis. Secara praktis, analisis deliberatif yang dialektikal ini menggabungkan empat level diskursus kebijakan yang secara sistematis menghubungkan antara fakta dan nilai, pencarian empiris dan normatif dalam kerangka pikir deliberasi kebijakan.

Analisis kebijakan yang muncul tahun 1960an dan 1970an sebagian besar berbentuk teknokratis yang dirancang untuk digunakan sebagai praktek managerial oleh lembaga publik. Bidang ini terutama dibentuk dengan menggunakan kerangka metodologis yang berangkat dari metode neopositivisme empiris yang didominasi oleh ilmu-ilmu sosial, terutama sosiologi dan ekonomi. Hasilnya muncullah banyak sekali kajian-kajian yang menggunakan metode kuantitatif. Metode ini memisahkan antara fakta dan nilai dan berusaha untuk mencari generalisasi yang mana validitasnya akan tergantung kepada konteks sosial masing-masing situasi. Memang disadari, sebagai sebuah kajian kebijakan (*policy science*) ia memiliki kemampuan untuk membangun pengetahuan generalisasi dan menguji solusi yang diterapkan pada serangkaian masalah kebijakan dalam berbagai konteks politik.

Hal ini disebabkan oleh populernya pendekatan model rasional yang dibahas di bagian awal tadi. Para pengambil keputusan yang terjebak dalam “*rational project*” terlihat mengikuti langkah-langkah yang mengikuti langkah-langkah penelitian-penelitian ilmiah. Model ini menggunakan analisis manfaat dan biaya yang berkaitan dengan outcomes yang diramalkan. Dengan menggabungkan informasi dan bukti-bukti, menguji kemungkinan, konsekuensi, manfaat dan biaya, kemudian memilih alternatif yang paling efisien dan efektif.

Aliran argumentatif postpositivis tidak menganggap kajian kebijakan tidak memiliki dampak terhadap isu publik. Ia mempercayai bahwa peranannya justru lebih kepada untuk menstimulasi proses politik melalui deliberasi daripada memberikan jawaban atau solusi kepada permasalahan publik yang dihadapi oleh masyarakat kontemporer (Fischer,

2009:225). Meyakini ini sebagai sesuatu alternatif secara epistemologis, pengetahuan yang memberikan pemahaman adalah produk dari interaksi, bahkan konflik, yang terjadi di antara berbagai interpretasi terhadap permasalahan publik yang terjadi, ia membawa penelusuran empirik dan normatif bersamaan dalam kerangka deliberasi. Ia memberikan deskripsi yang lebih baik tentang bagaimana para analisis dunia-nyata dan pembuat keputusan lakukan ketika mereka memeriksa permasalahan tertentu baik tentang hubungan satu sama lain maupun implikasi yang dihasilkan untuk tindakan nantinya.

Para teoritis dan praktisi menekankan kepada pentingnya demokrasi partisipatoris dan pengembangan teknik analisis kebijakan partisipatoris sebagai pendekatan yang menekankan kepada interaksi deliberasi di antara warganegara, para analis, dan pengambil keputusan (Hajer dan Wagenaar, 2003). Tujuannya adalah untuk memberikan akses dan eksplanasi terhadap data kepada semua pihak dan untuk mengembangkan kemampuan publik untuk memahami analisis dan pada gilirannya memperkuat tata kelola yang demokratis. Tentu saja pada analisis argumentatif, mengandung peranan yang krusial dalam penggunaan bahasa, argumen retorikal dan cerita-cerita dalam mbingkai debat yang terjadi, kemudian membentuk struktur konteks deliberatif di mana kebijakan itu dibuat. Ini memberikan pengetahuan lokal kepada warganegara.

Pengembangan analisis deliberatif memiliki dasar teoritis dan praktis. Beberapa teori yang bertebaran menjadi pondasi dari pendekatan ini, mulai dari analisis bahasa yang berkembang di Inggris, Mazhab Frankfurt yang dikembangkan oleh Jurgen Habermas yang menghasilkan teori sosial kritis, aliran Post-structuralisme Perancis dan sampai kepada aliran pragmatisme Amerika. Secara praktikal ia memiliki aspek eksperimen dari pihak analis dan praktisi, mulai dari analisis stakeholders dan penelitian partisipatoris sampai kepada konsep *citizen juries* dan pembentukan konsensus.

Berbagai upaya sudah dilakukan untuk membangun prosedur analisis kebijakan argumentatif. Pendekatan analisis kebijakan yang mementingkan komunikasi ini mulai berkembang pada akhir 1970an dan 1980an. Dimensi normatif dari pertanyaan dalam kebijakan tidak dapat digarap dengan analisis empirik, yang biasanya dilakukan dengan mengoperasionalisasikan variabel. Para ahli analisis deliberatif mencari alternatif yang tepat dengan melakukan penyesuaian mulai dari sudut pandang normatif yang sesuai dengan kenyataan empiris. Dalam debat kebijakan, setiap pihak akan berhadapan dengan pihak lain dengan menggunakan *counter-proposal* berdasarkan berbagai persepsi tentang fakta. Para partisipasi akan mengorganisasikan data dan memuatnya dalam sudut pandang yang mengarisbawahi argumen yang mereka sampaikan. Kriteria yang digunakan untuk menerima atau menolak proposal (dan *counter-proposal*) haruslah menggunakan dasar yang sama dan menggunakan data yang persis sama.

Locus dari proses interpretasi bergeser dari komunitas ilmiah menuju dunia praktis yang terjadi pada realitas publik. Hasil dari evaluasi dicapai melalui pemberian dasar dan asesmen argumen praktis dibandingkan berdasarkan demonstrasi keilmiah dan verifikasi. Eksplanasi interpretatif yang valid adalah mereka yang berhasil selamat dari begitu

beragamnya kritik. Dalam model ini, setiap pihak tidak hanya mengutip hubungan kausal tetapi juga norma, nilai dan keadaan yang menjustifikasi keputusan tertentu.

William Dunn (1981) memberikan model argumentasi kebijakan berdasarkan teori "*informal logic*" yang diberikan Toulmin. Skema ini memberikan gambaran yang lebih dinamis tentang argumentasi kebijakan yang mulai dari data empirik sampai kepada kesimpulan melalui peringatan normatif dan dasar-dasar yang mengawalinya. Meskipun tidak menggambarkan detail yang memadai dalam penyampaian argumen yang terjadi, namun ini merupakan upaya yang penting dalam pengembangan analisis deliberatif.

Persoalan terberat adalah bagaimana menyatukan kerangka praktis yang mampu mengintegrasikan baik komponen normatif maupun empiris dalam argumen kebijakan. Fungsi utama dari epistemologi dan metodologi dalam filsafat dan ilmu sosial adalah untuk menganalisis dan mengklarifikasi konsep-konsep dan aturan-aturan dasar yang membentuk logika dalam diskursus dimana manusia menggunakan pemikirannya dalam dunia normatif tidak sebaik pengembangannya di dunia empirik. Peranan filsuf bahasa menjadi penting di sini. Mereka menunjukkan alasan praktis untuk memberikan jalan menuju sebuah eksplorasi metodologis dalam evaluasi kebijakan (Fischer, 1995). Dari tradisi ilmu ini muncul dua pertanyaan mendasar dalam analisis kebijakan deliberatif yaitu: apakah arti dari mengevaluasi sesuatu? Dan bagaimana evaluasi tersebut mendapatkan pembenaran?

Logika praktis mendasar dari studi yang sistematis tentang proses rasional adalah ia menjadi alasan utama manusia untuk melakukan sesuatu. Para ahli penganut positivisme tidak memberikan perhatian kepada alasan dalam melakukan sesuatu, dasar ini lebih bersifat psikologis atau kekuatan sosiologis yang berada dan hanya bisa diungkap dalam sebuah debat. Argumentasi praktis berbedadengan demonstrasi formal dalam tiga hal. Pertama, formal demonstrasi hanya bisa dilakukan dalam sistem yang formal tentang aksioma dan aturan keterwakilan, argumentasi praktis dimulai dair opini, nilai dan sudutpandang daripada aksioma. Meskipun masih menggunakan logika inferensial tetapi tidak menggunakan pendekatan deduktif. Kedua, demonstrasi formal didisain untuk meyakinkan mereka yang membutuhkan pengetahuan teknikal, sementara argumentasi informal selalu bertujuan untuk mengekstrak kehendak anggota masyarakat tertentu untuk menjadi klaim yang akan digunakan untuk persetujuan yang mereka berikan. Ketiga, argumentasi praktikal tidak bertujuan untuk mencapai kesepakatan intelektual tetapi lebih kepada memberikan alasan yang dapat diterima terhadap pilihan yang relevan untuk diterapkan nantinya.

Tidak bisa dilupakan juga pentingnya peranan dasar legalitas (*legal reasoning*). Toulmin (1958) menyatakan dasar legalitas perlu untuk menjustifikasi pemikiran praktis (*practical reasoning*). Analisis dasar legalitas memberikan pemikiran yang penting ke dalam proses pemikiran praktis. Proses yuridis dan prosiding termasuk argumen dari pemikir hukum, keputusan hakim dan keputusan legislatif mengenai pembentukan dan

perumusan aturan dan hukum tertentu, mencerminkan sudut pandang praktis yang membantu untuk mengklarifikasi prinsip-prinsip dalam argumentasi.

Namun demikian analisis kebijakan terkadang perlu memberikan perhatian terhadap retorika dalam deliberasi kebijakan publik. Pentingnya ethos, kebajikan, kepercayaan, perasaan dan emosi menjadi bagian yang penting dalam argumentasi. Hal ini sangat relevan jika berhubungan dengan kebijakan-kebijakan kontroversial seperti euthanasia. Dalam perdebatan dan negosiasi yang berkaitan dengan faktor hidup dan mati ini, partisipasi publik dan transparansi dari lembaga regulatory sama pentingnya dengan penyampaian dan penunjukan emosi dan artikulasi dari harapan dan kekhawatiran. Semakin berkembangnya lembaga yang menampilkan proses pembentukan konsensus secara terbuka dan mediasi warga bekerja baik untuk beberapa kasus kebijakan publik, walaupun pada kasus tertentu ternyata gagal.

Jika dibawa ke wilayah kontemporer kecepatan berkembangnya pengembangan teknologi saintifik mulai dari berbentuk rekayasa genetika sampai kepada nano-teknologi, tantangan dari pembangunan sosial ekonomi, seperti pemanasan global dan aneka terobosan dalam dunia pengobatan modern mempertanyakan secara radikal keberadaan nilai-nilai murni seperti kemanusiaan, dan kemajuan serta masa depan dari manusia. Kontroversi politik mengenai teknologi dan ilmu pengetahuan dan berbagai persoalan sosial menjadi semakin liar dan berkembang. Untuk para analisis kebijakan, konstelasi ini membawa kepada kebutuhan akan analisis yang menggunakan argumentasi dengan segala kompleksitas yang dimilikinya, termasuk retorika ke dalam jantung dari proyek analisis dan epistemologinya.

Masum (2013;11) mencoba memetakan pendekatan analitis ke dalam tiga bentuk pendekatan, yaitu analitisentris, pendekatan proses kebijakan dan pendekatan meta-policy. Sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1.: Pemetaan pendekatan analisis kebijakan  
(Sumber: Masum, 2013)

Approach	Focus	Scope	Problem Interpretation Framework	Main Purpose
The analycentric approach	individual problems and their solutions	micro-scale	technical	To identify the most effective and efficient solution in technical and economic terms
The policy process approach	political processes and involved stakeholders	meso-scale	political	To identify the role and influence of stakeholders within the policy process
The Policy Systems & Context approach	political, economic and socio-cultural factors & context influencing policy process	macro-scale	structural (system or institution)	To identify the contextual structural factors influencing the policy process



Pemetaan tersebut dilaksanakan dengan melakukan analisis dengan strategi kualitatif maupun kuantitatif. Dalam bagian ini akan dijabarkan berbagai bentuk analisis kualitatif yang ada dalam literatur dan relevan dengan konteks kegunaan buku ini

## **F. Analisis Naratif**

Sebagai lanjutan dari perkembangan analisis "*postempirist*" yang berkembang pada era 1980an, dimana terjadi perhatian yang semakin besar kepada analisis argumentatif yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya, pada dekade ini juga dikenal sebuah pendekatan baru yang dinamakan analisis naratif. Menurut Roe (1994:2), pemikiran praktis terletak pada "*stories commonly used in describing and analyzing policy issues are a force in themselves, and must be considered explicitly in assessing policy options*". Semua cerita yang terkandung dalam dan mampu menggambarkan dan menganalisis kebijakan merupakan sebuah kekuatan dalam kebijakan. Dengan sendirinya hal ini sudah memulai upaya dalam menseleksi pilihan-pilihan kebijakan. Skenario dan argumen yang terkandung di dalamnya yang diambil oleh parapihak dalam kontroversi yang terjadi dengan sendirinya memperkuat dan mendasari asumsi-asumsi untuk para perumus kebijakan dalam menghadapi isu ketidakpastian, kompleksitas dan polarisasi dalam proses kebijakan publik (van Eeeten, 2007:251).

Apakah yang disebut sebagai analisis kebijakan naratif? Berbagai pendekatan dibangun oleh para ahli untuk menggambarkan dan mengimplementasikan analisis naratif, sebagai berikut:

1. The *narrative analysis of policy*, ketika metode analisis naratif diterapkan dalam dunia kebijakan, struktur naratif dan simbolik sering ditunjukkan melalui penerapannya dalam proses kebijakan (Stone, 1997);
2. The *analysis of policy narratives*, ketika berbagai metode, seringkali diambil dari ilmu-ilmu sosial, digunakan untuk merekonstruksi cerita yang disampaikan oleh para aktor tentang isu kebijakan, sering menunjukkan bagaimana peristilahan dan pengukuran kebijakan dimaksud diberikan makna dengan cara yang berbeda dan saling berbenturan (Bedsworth, 2004);
3. The *policy analysis of narratives*, ketika berbagai macam metode, baik dari teori sastra dan ilmu-ilmu sosial, digunakan untuk menganalisis hubungan yang terjadi di antara narasi kebijakan yang saling bertentangan dengan maksud untuk membangun advis kebijakan dan bagaimana ia berproses;
4. The *narrative of policy analysis*, ketika analisis naratif digunakan untuk menggali fondasi naratif dari sebuah kebijakan publik, sering menunjukkan asumsi ideologis yang tersembunyi dan struktur kekuasaan dan pada akhirnya mengundang lebih banyak munculnya refleksi dan pluralisme dari para profesional (Fischer and Forester, 1993).

Jika kita lanjutkan penelusuran dalam literatur, maka akan ditemukan banyak sekali pilihan-pilihan yang dibuat berkaitan dengan metode, unit analisis dan tujuan penelitian.

Bidang ini mengembangkan konsep-konsep yang menggali tiga aspek kunci dalam narasi kebijakan, yaitu cerita, teks dan narasi (Rimmon-Kenan, 1983:3). Cerita (*story*) adalah serangkaian kejadian yang dinarasikan dan diabstraksikan dalam teks. Dengan demikian, analisis naratif menekankan kepada kejadian, karakter dan plot. Teks (*text*) adalah penceritaan sebuah kejadian melalui diskursus lisan dan tulisan, meskipun analisis naratif juga dikembangkan dalam bentuk berbagai media daripada teks pada saat-saat terakhir ini. Narasi (*narration*), berkaitan dengan tindakan menghasilkan narasi itu sendiri. Analisis narasi memberikan perhatian kepada para narator (*narrator/s*) dan penerima narasi (*narratees*) yang mungkin secara eksplisist muncul dalam teks, bahkan sebagai pemeran, atau mungkin secara tersamar kehadirannya. Cerita dan narasi akan dipelajari melalui analisis terhadap teks.

## **G. Analisis Perbandingan**

Literatur menyatakan bahwa penggunaan pendekatan analisis perbandingan dalam kebijakan publik bertujuan ganda yaitu (1) berupaya untuk mencari aspek pola-pola yang dapat diobservasi dalam kebijakan publik dan (2) mempertanyakan stereotyping melalui upaya eksplorasi berbagai bentuk paradoks dan pertentangan (Castles, 1989). Ia menyatakan bahwa esensi dari upaya perbandingan adalah upaya untuk mengatasi keterbatasan untuk melaksanakan eksperimen yang sebenarnya dalam ilmu sosial. Membandingkan antar waktu, negara atau sektor menjadi salah satu upaya untuk mengeksplorasi dan mengevaluasi pola dari intervensi negara dalam upaya untuk mengidentifikasi dan mengisolasi berbagai variabel. Dengan demikian, pendekatan perbandingan bergerak dibalik *overparticularistic* dan *overgeneralized*.

Beberapa metode dicoba dirumuskan dalam melakukan pendekatan perbandingan, salah satunya dengan menggunakan kajian-kajian dengan menggunakan sampel yang besar teragregasi (*large-n studies*), dengan membandingkan kumpulan negara-negara adalah salah satu yang populer (Castles, 1998). Kajian ini memberikan perkiraan terhadap pembangunan kesejahteraan pada beberapa negara. Ketergantungan kepada indikator-indikator statistik yang luas dibutuhkan untuk mendapatkan pemahaman yang detil terhadap mengapa pilihan tertentu diambil pada kurun waktu tertentu. Dengan demikian berbagai metode perbandingan akan digunakan dalam kajian tentang berbagai variabel dalam kebijakan seperti: jika kebijakan diartikan sebagai *output*, *outcome*, *content* atau *style*. Bahkan jika kesamaan ditemukan, mungkin juga ditemukan variasi dalam hal motif, sejarah atau beberapa kebijakan yang sama diadopsi karena alasan-alasan yang berbeda-beda.

Dengan demikian, jika berbicara tentang penggunaan pendekatan perbandingan dalam kebijakan publik haruslah dilihat sebagai sebuah komitmen terhadap sebuah logika

penelitian tertentu, sebutlah sebuah komitmen terhadap penelusuran sistematis lintas negara, wilayah, domain dan waktu, bukan tentang sebuah metode dalam sebuah strategi atau instrumen penelitian. Konteks *large-n*, *small-n* atau bahkan *single-n* dipandang sebagai upaya untuk meningkatkan pengetahuan untuk memahami kebijakan publik dengan meningkatkan jumlah observasi.

Jika kita maknai kebijakan publik sebagai apa yang dilakukan oleh negara, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kita, sebagai subyek negara, maka kita akan berhadapan dengan sejumlah besar bentuk dan tipe intervensi dan perangkat pemerintah. Salah satu cara melakukan klasifikasi oleh literatur perbandingan kebijakan publik, beberapa kategori di bawah ini menggambarkan instrumen dan alat kebijakan. Tabel ini mengadaptasi tipologi yang dirumuskan oleh Christopher Hood tipologi:

Tabel 2.2.: Tipologi instrumen perbandingan kebijakan  
(Sumber: Hood, 1986)

<p><b>Treasure</b></p> <p>Interest in how governments raise and spend money <i>Literatures:</i> Taxation and Welfare State spending, total public expenditure</p>	<p><b>Nodality</b></p> <p>Interest in how governments acquire knowledge or use information to affect behavior <i>Literatures:</i> Policy transfer &amp; learning; government information</p>
<p><b>Organization</b></p> <p>Interest in how governments directly organize their own architecture or directly provide services <i>Literatures:</i> public management policy change, privatization</p>	<p><b>Authority</b></p> <p>Interest in how governments use authority <i>Literatures:</i> Regulation of societal actors</p>

Empat topik di atas terdiri dari perbendaharaan (*treasure*), nodalitas (*nodality*), organisasi dan otoritas. *Treasure* artinya bagaimana pemerintah mendapatkan dan membelanjakan uang, sehingga akan termasuk kajian tentang pajak, belanja sosial dan total perbelanjaan publik. Nodalitas bermakna bagaimana pemerintah menggunakan ilmu pengetahuan dan informasi untuk memengaruhi perilaku warga negara atau institusi. Kajian ini berbentuk pembelajaran dan transfer kebijakan dan informasi pemerintah. Organisasi membahas tentang bagaimana pemerintah mengorganisasi dan menata dan memberikan pelayanan secara langsung. Topik kajian di sini biasanya mencakup isu-isu tentang perubahan kebijakan dan manajemen publik atau privatisasi. Terakhir, kajian tentang otoritas yang memfokuskan tentang pembahasan bagaimana pemerintah menggunakan otoritas yang dimilikinya, literatur yang mendukung adalah yang berbicara seputar regulasi terhadap aktor-aktor sosial.

## H. Analisis Kebudayaan

Pada era kondisi posmodernisme yang dialami oleh masyarakat sipil dan dunia kebijakan, tata kelola pemerintahan semakin menemukan pendekatan-pendekatan dan kerangka pikir kreatif. Dalam konteks analisis kebijakan, artinya kebudayaan menjadi penting. Dari sudut pandang budaya, perumusan kebijakan publik tampil melalui penemuan-penemuan dan penerapan kebudayaan bersama pada aspek tata kelola pada berbagai macam budaya “di luar sana”, Mengambil perbedaan budaya secara serius dan membuatnya menjadi kawan ketimbang lawan adalah respons yang peka pada profesi analisis kebijakan.

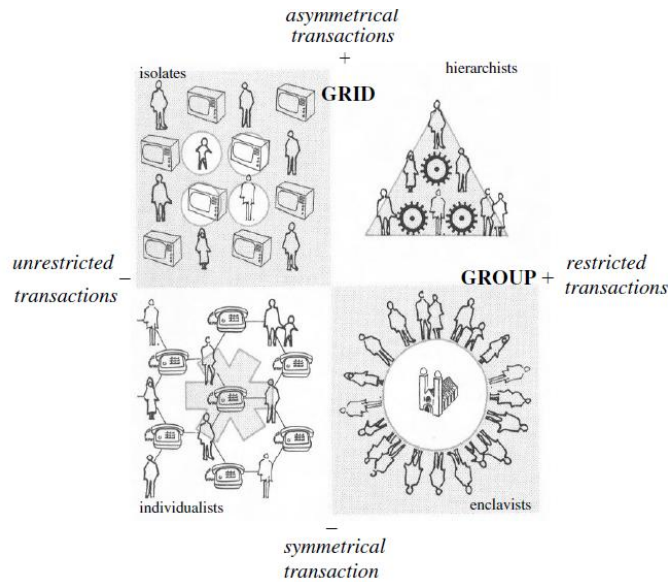
Beberapa pertanyaan penting yang muncul adalah: apakah kontribusi teori kebudayaan tentang jaringan dalam kelompok pada analisis kebijakan publik? Untuk menjawabnya perlu dijabarkan beberapa hal, yaitu (Hoppe 2007:290): (1) dalam pemahaman terhadap teori kebudayaan, kemungkinan minimal apakah yang wajib dimiliki dalam menerapkan teori kebudayaan dalam analisis kebijakan? (2) bagaimana teori jaringan dalam kelompok dapat digunakan sebagai perangkat untuk memperkaya analisis kebijakan konvensional? (3) betapa teori jaringan dalam kelompok digunakan menjadi pondasi analisis dalam orientasi nilai dan implikasi kelembagaan pada diskursus kebijakan dan keyakinan elit dalam sistem kebijakan. (4) bagaimana ia digunakan untuk menandai berbagai pilihan dan akhirnya membentuk alternatif kebijakan gabungan yang produktif dalam disain kebijakan dan (5) bagaimana ia membantu memprediksi efek sampingan dari pembelajaran kebijakan yang cerdas.

Apakah yang dimaksudkan dengan teori kebudayaan tentang jaringan kelompok (*group-grid*)? Dalam pendekatan kulturalis dibedakan antara pendekatan sikap (*attitude*) dan pendekatan inklusif. Pendekatan sikap seperti budaya kewargaan (*civic culture*) yang diintrodusir oleh Almond dan Verba (1963) dan tradisi kebudayaan post-materialis dalam ilmu politik, menggunakan definisi kebudayaan sebagai produk mental dari individu-individu, berupa makna, nilai, norma dan simbol. Pada penelitian, budaya dioperasionalkan sebagai agregasi dari sikap-sikap individu, dimana para individu dilihat sebagai satu unit analisis yang tunggal, terbebas dari konteks sosial. Sementara bagi analisis kebijakan, teorisasi sosial-psikologis ini membawa kepada asumsi tentang pertemuan atau harmoni antara kebijakan dan budaya politik, dimana perbedaan budaya harus dijumpai melalui “pemaksaan” oleh budaya tata kelola pemerintahan yang terpadu (*unifying*).

Teori membedakan antara struktur internal yang dinamakan “*grid*” dan struktur eksternal yang dinamakan “*group*”. *Grid* atau jaringan merupakan tipe aturan yang menghubungkan antara satu orang dengan yang lainnya dengan dasar egosentris. Grid akan kuat jika aturan sangat banyak dan kompleks. *Group* atau kelompok merupakan pengalaman menjadi bagian dari unit sosial yang utuh. Grup yang kuat artinya ketika identitas seseorang menjadi kuat ketika melihat dirinya menjadi anggota (*member*)

sebuah kelompok. Jika kelompok menjadi kuat, maka transaksi menjadi terbatas. Demikian pula sebaliknya, jika kelompok menjadi lemah, maka peluang untuk bertransaksi menjadi tidak terbatas.

Dengan mengkombinasikan antara kelompok dengan jaringan, maka akan didapatkan peta sosial (*social map*) dengan melalui empat macam tipe hubungan. Dua di antaranya, pasar atau jaringan dan hirarki, dikenal secara akrab sebagai unit analisis dalam literatur ilmu sosial termasuk analisis kebijakan (Lindblom, 1977). Tetapi dua lagi dikenal dalam ilmu antropologi sebagai *clan* atau *enclaves* dan sistem isolasi atau non-jaringan.



Gambar 2.1.: Teori kebudayaan tentang Grid/Group Typology  
(Sumber: Thompson, 1996)

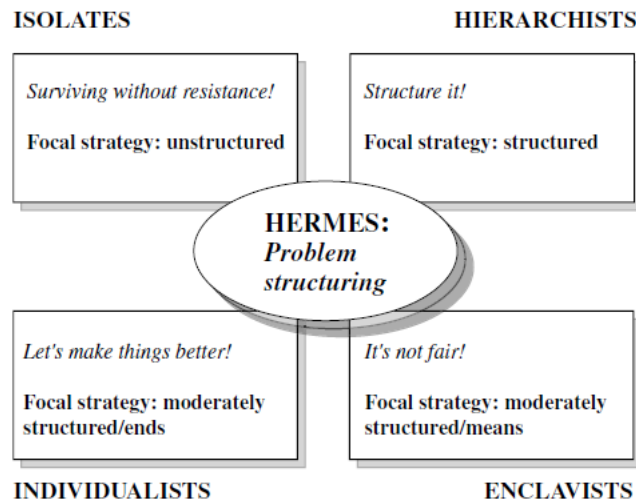
Banyak ahli menganggap skema jaringan kelompok ini sebenarnya hanyalah deksripsi tentang taxonomy atau tipologi, tetapi dalam konteks teori kebudayaan analisis ini dianggap sebagai sumber konseptual untuk melaksanakan kajian perbandingan dan bahkan membangun teori. Karena itu, model teori kebudayaan jaringan kelompok merupakan model perubahan sosial melalui perjuangan politik dan sosial untuk mendapatkan hegemoni sosial dan lebih cocok menjadi upaya membangun bangunan teori untuk mendapatkan gambaran dinamika kebijakan jangka panjang (Sabatier dan Jenkins-Smith, 1993).

Bagaimana teori ini menjadi perangkat untuk analisis sosial? Dari penelusuran literatur, setidaknya jawabannya dapat ditemukan dalam empat pernyataan di bawah ini:

1. Teori kebudayaan membantu analisis kebijakan untuk melakukan pandangan sepintas tentang orientasi nilai dan kelembagaan sebagaimana juga implikasi instrumental yang melekat dalam berbagai lapisan diskursus kebijakan dan dalam sistem kepercayaan kebijakan di kalangan elit;

2. Teori kebudayaan memungkinkan analisis untuk secara cepat menandai aneka pilihan dan menciptakan irisan budaya, tetapi tetap berfungsi sebagai alternatif kebijakan produktif pada tugas-tugas disain kebijakan;
3. Teori kebudayaan secara sistematis membantu analisis kebijakan untuk memprediksi efek samping dari kebijakan dan merancang proses pembelajaran orientasi kebijakan; an
4. Teori kebudayaan merupakan rangkaian heuristik yang sangat sempurna untuk merancang struktur permasalahan dan membuat kerangka reflektif dalam analisis kebijakan.

Penggunaan teori kebudayaan jika dilakukan dengan kebijaksanaan dan penilaian yang baik, akan menyumbang kepada kerja yang cepat dan heuristik yang sistematis dalam melakukan refleksi dan analisis kebijakan yang kritis. Budaya terkekadang memberikan bias dalam perumusan masalah kebijakan sebagaimana dapat dilihat dari gambar di bawah ini:



Gambar 2.2.: Bias Budaya dan Perumusan Kebijakan  
(Sumber, Hoppe 2002, 320)

Dengan demikian metode ini sangat cocok dengan aliran pluralisme baru yang berkembang akhir-akhir ini, karena ini menekankan kepada keaslian kelembagaan yang ada di preferensi masyarakat. Tanpa teori kebudayaan, analisis forensik akan sangat mudah untuk cenderung kaya dengan variasi dan kompleksitas yang tidak terbatas. Ia akan gagal untuk melihat dahan kebudayaan sebagai pohon simbolik, justru hanya akan menjadi koleksi peranko kebudayaan, interpretasi dan retorika (Hood, 1998), yang termasuk epistemologi postmodernisme dan relativisme moralitas. Pendekatan kebudayaan menjadi jalan yang lebih efisien untuk menjadi perangkat yang efektif melalui analisis kebijakan yang argumentatif. Jika demokrasi modern dan kewargaan adalah dimaknai menjadi organisasi yang konstruktif yang berkaitan dengan keterbukaan

dan pluralitas (van Gunsteren, 1998), para analis kebijakan memerlukan teori kebudayaan jaringan kelompok untuk melakukannya dengan lebih baik.

## I. Experimentasi Sosial

Ekseperimentasi sosial secara acak menugaskan orang-orang (kadang-kadang komunitas dan lingkungan sosial tertentu) baik sebagai kelompok maupun kumpulan pribadi untuk menjadi subjek dalam “perlakuan kebijakan” (*policy treatments*) atau selanjutnya menjadi subjek dari “kontrol kebijakan” (*policy norm/policy control*) untuk sebuah program yang baru. Greenberg, Links dan Mandell (2003) melakukan review terhadap eksperimentasi sosial yang dilakukan di Amerika Serikat. Eksperimen besar-besaran diusulkan tahun 1960an berangkat dari pelaksanaan dari riset biasa terhadap kebijakan. Manpower Demonsration Research Corporation (MDRC), sebuah lembaga riset non-profit dan non-partisan dengan pendanaan dari the Ford Foundation, dengan rencana penerapannya di tahun 1970an, melakukan National Supported Workd Demonstration. Sekumpulan organisasi lain juga mengorganisasikan berbagai riset eksperimen.

Haveman (1987) mencatat bahwa penelitian tentang kemiskinan juga melakukan metode eksperimentasi sosial. The Digest of Social Experiment mengungkapkan bahwa metode experimentasi sosial, sempat dilakukan di kalangan masyarakat miskin yang menjadi subjek dari berbagai program kewilayahan di bidang kesehatan, lingkungan serta pendidikan dan pelatihan (Greenberg and Scroder, 2004). Sebagaimana diketahui selama ini, untuk melakukan eksperimen, peneliti secara acak menugaskan beberapa anggota dari target grup untuk mengikuti program baru dan sebagian lain di bawah program yang sedang berlangsung saat itu. Dampak dari perlakuan kemudian diukur dengan mengetahui perbedaan *mean* antara kelompok *treatment* dan kelompok *control*. Pengukuran bisa dilakukan dengan menggunakan parameter ukuran yang relevan seperti pendapatan, capaian pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Kekuatan utama dari metode eksperimen terletak pada validitas internalnya. Menugaskan anggota target grup secara acak memastikan bahwa secara statistik equivalen untuk mengetahui karakteristik yang terukur dan tak terukur.

Eksperimentasi sosial memiliki tiga kekuatan: keadilan, kesederhanaan dan ketelitian (Danielson, 2007:382). Penugasan subjek secara acak memberikan cara yang fair untuk mengalokasikan sumberdaya yang terbatas, tidak ada pelatihan yang khusus dibutuhkan untuk menangkap esensi dari metode ini. Eksperimen handal dalam mengisolasi “program” dari faktor lain yang mempengaruhi manfaat yang diterima subjek. Demikian juga tidak memerlukan informasi kepada perumus kebijakan tentang bagaimana mencapai manfaat sosial yang diharapkan. Keberhasilan eksperimentasi sosial yang berkembang di Amerika Serikat mengurangi kompleksitas yang dialami dalam mengevaluasi kebikaan sosial. Perumus kebijakan bagaimanapun harus menyadari

beberapa kompleksitas dan keterbatasan metode ini, termasuk juga kelebihan dari eksperimentasi sosial (Danielson 2007:385).

Akhirnya, sadar bahwa eksperimentasi sosial adalah menarik untuk menilai kelaikan sebuah kebijakan publik dan program tidaklah menjadi alasan untuk mengenyampingkan berbagai pertanyaan etik yang mengiringinya. Masalah etik yang mengiringinya biasanya berkaitan dengan apakah etis jika menugaskan individu untuk terlibat dalam penelitian tanpa mengetahui apakah perlakuan akan memberikan efek yang diharapkan? Karena pilihan sosial adalah berkaitan dengan pencapaian tujuan.

## **J. Analisis Kualitatif Interpretatif**

Penggunaan metode kualitatif dalam penelitian kebijakan bukan hal baru. Para akademisi dan analis kebijakan sudah bertahun-tahun turun ke lapangan lakukan seorang “*ethnographers*” atau observasi-partisipan untuk mengkaji pengalaman langsung sebagai legislator, implementor, agensi, anggota komunitas dan stakeholders polisi yang relevan. Sebagian lain menggunakan metode kualitatif dengan melakukan in-depth interview dengan berbagai aktor kebijakan dan penelaahan terhadap bahan-bahan sekunder seperti dokumen-dokumen, undang-undang dan arsip.

Yang dianggap baru adalah metode yang memberikan perhatian besar untuk membuat langkah-langkah analisis menjadi lebih transparan. Transparansi ini termasuk tentang prosedur dan langkah-langkah metodologis yang ditempuh. Bagian lain dari transparansi adalah dengan menggunakan secara hati-hati bahasa yang digunakan, inilah yang membawa metode kualitatif menjadi interpretatif. Metode ini dikembangkan mengikuti tradisi dari Chicago School dalam bidang sosiologi dan antropologi dari tahun 1930an dan 1960an. Dua perguruan tinggi lainnya yaitu Columbia University dan University of Michigan mengembangkan metode kuantitatif.

Dua perbedaan menandai dua-bagian kategori tersebut. Pertama, penekanan kepada data-data numerik jika dilihat dari sudut pandang ontologi dan epistemologi. Kedua, aspek validitas dan reliabilitas, yang diambil dari logical positivisme, beberapa peneliti kualitatif mengembangkan kajian-kajian yang berusaha untuk meniru sedekat-dekatnya karakteristik dari penelitian berkarakteristik *large-n* dan sekaligus mengikuti proses penelitian sebagaimana dilakukan oleh penelitian kuantitatif. Salah satu upaya kontemporer adalah dengan menggunakan program komputer untuk “mengolah” kata dan frasa dari wawancara dan catatan lapangan atau focus groups, sebagaimana juga semakin sering dilakukan interview yang terstruktur, Q-sort dan teknik lain dibandingkan pendekatan lain yang sudah menjadi merek dagang dari metode kualitatif. Ilmu-ilmu sosial, termasuk kajian kebijakan, pada akhirnya semakin memiliki ciri tripartit yaitu: kuantitatif, kualitatif-positivis dan kualitatif interpretatif (Yanow 2007:406).



### *Prinsip pendekatan*

Para filsuf Eropa Kontinental yang memperkenalkan pendekatan phenomenology, hermeneutics, dan teori kritis pada paruh pertama abad ke-XX berkuat dengan beberapa pertanyaan yang sama dengan apa yang diajukan oleh para filsuf abad ke-XIX yang menganut aliran positivisme. Pertanyaan itu adalah: apakah yang menjadi karakter dari realitas sosial manusia?, jika dibandingkan dengan status ontologis dari dunia alami dan fisik? Serta dalam kaitannya dengan status sosial, bagaimana aspek-aspek dunia sosial manusia yang dikenal sebagai sesuatu yang “*scientific*” dibandingkan dengan kemampuan untuk mengetahui sesuatu, dengan beberapa tingkatan kepastian, mengenai dunia alami dan fisik? Para filsuf positifis muncul dengan jawaban: dunia sosial haruslah memiliki kemampuan untuk dikenali dengan cara yang sama dengan gerakan planet dan dunia fisik, sebagai contoh, dengan menggunakan aplikasi sistematis dari pemikiran manusia. Semua dilakukan oleh para penganut logika positivistik itu dengan melakukan observasi berdasarkan panca indera. Kajian ini menghasilkan tradisi atau “hukum” tentang perilaku manusia yang tidak hanya berhasil ditemukan tetapi menjadi universal (Harding, 1988).

Dari sudut pandang filsuf interpretasionis yang berasal dari Eropa Kontinental, di Amerika disebut sebagai interaksionisme simbolik, pragmatisme dan etnometodologi, dunia sosial manusia berbeda secara signifikan dengan dunia alam semesta dan objek fisik. Perbedaan pertama adalah pada pentingnya pembuatan makna (*meaning-making*) dalam kehidupan manusia. Yang kedua adalah pembuatan makna dalam kehidupan nyata adalah sangat spesifik pada setiap konteks. Dengan keyakinan ini, para peneliti tidak dapat berdiri di luar subjek kajian, lebih dari sekedar menggunakan kelima indera, tetapi terlibat dalam memaknai bagaimana perilaku manusia, bahasa yang mereka gunakan dan objek yang mereka hasilkan dan gunakan. Nagel (1986) meyakini bahwa objektivitas tidak mungkin dalam hal ini, hukum umum terlihat sebagai “*view from nowhere*”, dimana pembuatan indera terhadap situasi dibuat berdasarkan pengetahuan awal dan dibangun berdasarkan pemahaman intersubjektif yang terjadi.

Para peneliti interpretatif tidak perlu mentransformasikan kata-kata menjadi nomor untuk melakukan analisis. Metode interpretatif memiliki karakteristik word-based, dari instrumen “pengumpulan” data menuju perangkat analisis data dan diakhiri dengan format dan konten dalam laporan penelitian. Peneliti interpretatif dalam kebijakan publik haruslah tetap konsisten dengan data yang mereka hadapi pada saat pengambilan data: aktor-aktor kebijakan berdebat melalui kata-kata, tertulis (non-verbal) maupun oral, peneliti menggunakan kata-kata ini sebagai data mereka dalam upaya mencari makna dan sumber pemaknaan. Ketika para aktor ini menggunakan nomor, misalnya jumlah pemabuk yang ditangkap gara-gara mengemudi sambil mabuk, peneliti membaca nomor-nomor tersebut sebagai sumber pencarian makna (contoh: mengeksplorasi dan membangun kategorisasi). Karena itu, metode interpretatif sangat cocok dengan

pendekatan-pendekatan argumentatif, deliberatif dan lain-lain dalam analisis kebijakan (Fischer and Forester, 1993 serta Hajer dan Wagenaar, 2003)

Karena secara ontologi mereka bercirikan *constructivist* (ketimbang *realist*) dan secara epistemologi mereka bercirikan *interpretivist* (ketimbang *objectivist*), maka para peneliti interpretatif memiliki potensi untuk mempengaruhi apa yang mereka pelajari dalam penelitian mereka. Tidak sebagaimana penelitian survey, *ciri pertama* dari mereka yang menggunakan metode disain kuesioner dan administrasi untuk meminimalisasi apa yang disebut sebagai “*interviewer effects*”, peneliti interpretatif selalu berupaya untuk mengabaikan kemungkinan para pewawancara atau partisipan untuk tidak mempengaruhi.

Pada *level berikutnya*, untuk meningkatkan tingkatan refleksi dari para peneliti, secara metodologis diberikan perhatian kepada beberapa variabel seperti latar belakang keluarga, personaliti, pendidikan, pelatihan dan pengalaman lain, mungkin membentuk kemampuan peneliti untuk mendapatkan akses dan cara untuk menggeneralisasi data. Ini adalah argumen dari pendekatan fenomenologi bahwa rasa (*selves*) dibentuk oleh pengalaman sebelumnya yang pada akhirnya juga membentuk persepsi dan pemahaman. Argumen ini dikembangkan dalam kajian feminis dan ras-etnik yang berkaitan dengan perspektif “*standpoint*”.

Penelitian-penelitian kontemporer semakin memberikan perhatian kepada keinginan untuk memasukkan wacana reflektif tentang “*standpoints*” ini dalam upaya mereka membentuk interpretasi. Hal ini menjadikan penelitian interpretatif menjadi “*context specific*” dan menyingkirkan kemungkinan untuk membentuk generalisasi. Kemungkinan multiplisitas dari makna tergantung kepada pengalaman fenomena dan konteks. Karena itu laporan naratif dari penelitian kebijakan yang interpretatif kadang dibaca laksana sebuah novel, sebagai *ciri ketiga*, tanpa dasar yang detil, laporan akan dibaca sebagai laporan imajinatif. Karena itu laporan penelitian interpretatif tidak bisa diperas menjadi sekedar tabel, sehingga laporan akan lebih panjang dari penelitian kuantitatif yang dapat disimpulkan sedemikian rupa (Yanow 2007:410)

### *Teknik Pengumpulan Data*

Dalam tradisi penelitian literatur terbiasa dengan menggunakan nomenklatur “*collecting*” atau “*gathering*” data, yang keduanya diartikan sebagai pengambilan data dan pengumpulan data. Istilah yang digunakan ini memberikan makna bahwa data itu sudah ada dan menunggu untuk ditemukan atau dirangkai dan membawanya untuk dianalisis, sama dengan mengambil spesimen untuk diteliti di labor sebagaimana penelitian ilmu eksakta. Ini sekali lagi terpengaruh dari tradisi positivistik yang menempatkan peneliti berdiri di luar setting penelitian dan menemukan subjek secara obyektif.

Dari sudut pandang interpretatif, material yang menjadi bukti yang akan dianalisis oleh peneliti justru dikonstruksi oleh partisipan dalam kondisi dan setting kajian. Dengan

demikian peneliti terlihat sebagai partisipan yang bisa jadi bertindak sebagai *co-construction* atau *co-generation* dari data yang ada di lapangan (Berger dan Luckman, 1966). Adapun metode-metode yang digunakan untuk mendapatkan data terdiri dari tiga serangkai: observasi (*observation*), wawancara (*interviewing*) dan membaca dokumen (*reading documents*) yang biasanya juga dikenal sebagai studi dokumentasi.

## 1. Observasi

Observasi, dalam berbagai tingkatan partisipasi dalam setting, tindakan dan peristiwa yang diobservasi adalah jantung dari observasi partisipan dan penelitian etnografis. Pader (2006) menyatakan bahwa ini bukan hanya sebagai alat pengumpulan data karena juga harus memiliki apa yang dinamakan "*ethnographic sensibility*". Artinya, keinginan untuk memahami tindakan dan aktor sebanyak mungkin dari sudut pandang dan kerangka referensi yang mereka miliki. Peneliti berusaha untuk memahami keseharian, pemikiran umum, yang terkadang tidak terucapkan yang cenderung menjadi "aturan" yang mana pelaku situasional pahami.

Hal ini akan membuat peneliti mampu untuk me-navigasi interaksi dan setting yang terjadi dalam kehidupan aktor sehari-hari. Gans (1976) dalam Yanow (2007) menyebutkan berbagai tingkatan partisipan. Tingkat pertama dengan memainkan peranan dalam setting sebagai "*insider*" atau diistilahkan juga sebagai partisipan. Tingkat kedua dengan berlaku sebagai "*observer*". Meskipun berada di lokasi, namun hanya sekedar mendampingi aktor dalam aktivitasnya. Bisa juga peneliti lebih berlaku dengan menyamar (*undercover role*). Namun ini akan berhadapan dengan pertanyaan klasi tentang etik dalam pelaksanaan penelitian.

## 2. Wawancara

Wawancara dalam tradisi penelitian interpretatif termasuk dalam keluarga yang sama dengan pembicaraan biasa, meskipun peranan pewawancara memiliki peranan yang lebih aktif dalam mengarahkan arah pembicaraan dibandingkan, misalnya seorang teman atau keluarga. Dalam penelitian etnografik, pewawancara tertarik untuk mengerti bagaimana lawan bicaranya berbicara untuk memahami pengalaman yang dialaminya dalam setting kehidupan. Peneliti berusaha untuk membuat aktor mengungkapkan secara terbuka dan jujur, selayaknya kawan berdiskusi untuk mendapatkan pemahaman lebih jauh dengan menggunakan perpektif diartikulasikan.

Penelitian interpretatif dalam kebijakan publik, yang sering berhubungan dengan orang penting seperti legislator, atau eksekutif, seorang peneliti tidak perlu membatasi antara "elite" dan "orang biasa" (Walsh, 2004). Terutama jika menggunakan tradisi, teori kritis dari Juergen Habermas, aktor-aktor non-elite justeru bertindak memainkan perannya dalam membentuk sebuah kebijakan,

terutama dalam menolak pendekatan *top-down* dan implementasi kebijakan, dan peneliti perlu memahami sudut pandang mereka juga. Wawancara dapat memainkan peranan utama dalam penelitian kebijakan interpretatif. Ia juga bisa berbicara sebagai bagian dari observasi partisipan dalam kajian etnografis.

### 3. Membaca dokumen.

Dokumen dalam hal ini bisa berbentuk bermacam-macam, mulai dari catatan legislasi (risalah sidang), undang-undang dan berbagai bentuk produk aturan pemerintah, catatan pertemuan (notulen), diary pribadi, catatan harian, memo kelembagaan, laporan tahunan, korespondensi dan lain-lain. Untuk data-data historis, penelitian juga bisa membaca edisi-edisi sebelumnya dari majalah dan surat kabar, tergantung pertanyaan penelitian. Kolom editorial media massa juga bias ditelaah sebagaimana juga laporan-laporan media (*reportage*). Ketimbang membaca ini dalam konteks bukti kejadian, peneliti dapat membaca ini dalam konteks memahami keadaan pada suatu kurun waktu, yaitu bagaimana masyarakat menanggapi suatu kejadian pada masa itu. Ini yang dinamakan fokus kepada pembuatan makna (*meaning-making*).

Patut menjadi catatan juga bahwa studi dokumentasi juga bisa menjadi bagian dari studi observasi atau laporan berdasarkan wawancara. Dokumen bisa memberikan latar belakang informasi sebelum melanjutkan dengan mendisain proyek penelitian kebijakan, atau sebelum melakukan wawancara. Dengan demikian, peneliti sudah “depersenjatai” dengan bukti yang akan mereka gunakan untuk mengklarifikasi atau bahkan untuk membandingkan informasi yang diucapkan, peranan yang juga bisa digunakan oleh data-data observasi.

### *Analisis data*

Pertanyaan penting dalam penelitian kualitatif interpretatif adalah bagaimana melakukan analisis. Dalam tradisi ini antara analisis dan pengumpulan data tidak bisa dipisahkan secara ekstrim, berbeda dengan tradisi penelitian kuantitatif. Literatur mengenal bermacam bentuk metode analisis seperti: penelitian tindakan (*participatory action research*), analisis studi kasus, analisis kategorikal, analisis isi (*content analysis*), analisis pembicaraan (*conversational analysis*), analisis wacana (*discourse analysis*), analisis dramaturgi, etnomotodologi, analisis bingkai (*frame analysis/reflective analysis*), *genealogy*, *grounded theory*, *life histories*, *metaphor analysis*, *myth analysis*, analisis naratif, analisis post-structuralis, kajian sains, semiotik, *space analysis*, *story-telling analysis*, dan analisis kritik nilai. Beberapa di antaranya memiliki kadar relevansi yang lebih dari yang lain dalam konteks analisis kebijakan. Berikut dijelaskan beberapa kategori yang dapat digunakan dalam analisis kebijakan:

### 1. Analisis kritik nilai

Pengambilan data melalui wawancara yang terkadang dilakukan dengan dukungan observasi dapat dilakukan misalnya dalam pertemuan, rapat atau public hearing. Ini juga dapat dilengkapi dengan kajian dokumentasi sebagaimana dijelaskan di atas. Semuanya pada prinsipnya dilakukan dengan analisis kritik nilai (*value-critical analysis*) (Schmid, 2006). Dalam konteks ini, peneliti mengidentifikasi satu atau lebih komunitas interpretatif dan bahasa yang mereka lakukan untuk membingkai isukebijakan, biasanya dengan cara mempertentangkan.

Analisis dilakukan dengan menandai nilai yang berada dalam bingkai refleksi. Menggunakan cara penelitian penelitian tindakan, analisis ini dimungkinkan juga untuk melakukan intervensi untuk membantu setiap komunitas interpretatif untuk memahami mengapa alasan yang mendasari pemikiran yang lain dalam upaya mencari kemungkinan untuk melakukan mediasi dan penyelesaian terhadap konflik pendapat yang terjadi. Analisis dalam penelitian seperti ini didasari oleh kajian organisasi sebagai basis teoritik sebagaimana disampaikan oleh Bolman dan Deal (Yanow, 2007:410).

### 2. Analisis cerita

Analisis ini dilakukan terhadap penelitian yang menggunakan kombinasi antara wawancara dengan penulisan catatan langsung. Maynard-Moody dan Musheno (2003) membangun metode yang menggunakan cerita yang disampaikan oleh buruh mengenai tindakan-tindakan yang mereka lakukan dalam rangka menerapkan kebijakan pemerintah. Lipsky, Prottas dan Weatherly merupakan mereka yang merupakan generasi pertama yang melakukan penelitian terhadap pekerja lapangan dengan melakukan pendekatan yang intim dengan para guru, pekerja sosial, aparat kepolisian dan lain-lain tentang apa yang sebenarnya mereka lakukan di lapangan. Penelitian menjangkau tentang bagaimana mereka berinteraksi dengan pelanggan, siswa dan lain-lain, dilakukan bersamaan dengan observasi tentang aksi dalam bertugas dan berbicara dengan para pekerja dan lain-lain.

### 3. Analisis naratif

Analisis naratif berbeda dengan analisis cerita. Hendriks (2005) menggunakan narasi sebagai pengembangan umum dari serangkaian argumen, daripada cerita yang digunakan Maynard-Moody dan Musheno di atas. Pada analisis cerita narasi memiliki plot cerita dan memiliki awal, tengah dan akhir. Teori analisis kebijakan naratif menggunakan "*counter narratives*" sebagai cara untuk membuat argumentasi menjadi jelas. Ia melakukan perbandingan antara

argumen naratif dengan hipotesa berlawanan. Ciri penting dari analisis ini adalah dengan memberikan penekanan kepada kehadiran bahasa dari aktor kebijakan yang relevan dalam memahami karakteristik pertentangan yang terjadi dan potensi-potensinya untuk melakukan interpretasi.

#### 4. Analisis dramaturgi

Hajer (2005) membangun pendekatan ini yang berangkat dari teori literari dari Kenneth Burke yang melakukan analisis terhadap drama. Ia melakukan analisis dramatik tidak terpisah dari konteks dan setting. Dilakukan juga posisi aktor dalam pertanyaan-pertanyaan yang diajukan, tindakan mereka, agen dan tujuan tindakan itu. Analisis ini memberikan kerangka yang sistematis untuk mengkaji bagaimana kebijakan “beraksi”. Pendekatan sistematis untuk melakukan analisis tentang setting kebijakan dan organisasi dalam makna wilayah (*spatial*) juga merupakan eksplorasi lebih lanjut dari analisis ini.

#### 5. Analisis kategorikal

Salah satu langkah analitis yang memberikan ciri kepada kajian interpretatif adalah kecenderungan untuk melakukan destabilisasi dalam arti mencari kesetaraan makna. Ada yang mengistilahkan ini dengan kata “*deconstruction*” dalam arti makna kebijakan yang disepakati didekonstruksi dalam arti asumsi yang dipahami yang melekat sebagai sasaran pencarian makna. Salah satu rangkaian asumsi yang melekat dalam isu kategori kebijakan adalah klasifikasi dari penerima bantuan sosial, narapidana, anak sekolah dan tingkat pendidikan. Pelaksanaan analisis bahasa dan struktur kategori dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan penyusunan kategori merupakan area lain dari metode interpretatif. Melakukan kategorisasi untuk tujuan administratif melalui perumusan kebijakan merupakan aktivitas negara sehari-hari, ini berguna untuk melakukan analisis kebijakan. Saat ini sedang populer dilakukan kategori dengan berdasarkan kepada etnik-ras dalam praktek administrasi dan kebijakan di rumah sakit, sensus dan lapangan kerja (Yanow, 2003)

#### 6. Analisis berdasarkan bukti (*evidence based analysis*)

Meskipun kebanyakan kebijakan publik menemukan bentuk dalam pola legislasi, regulasi dan praktik administrasi, namun kebijakan memerlukan juga kemampuan untuk mengintegrasikan harapan dan keinginan publik. Hal ini terutama ditemukan dalam bentuk kebijakan yang implementasinya berbentuk berbagai program dan proyek-proyek di lapangan. Pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki masyarakat sangat berkontribusi dalam memastikan proses kebijakan publik berlangsung baik. (Masum, 2013:5). Hal ini salah satu bentuknya ditemukan dalam Rapid and *Participatory Policy Analysis* atau lebih

dikenal dengan RAPA dengan berbagai variannya seperti PRA atau di Indonesia pernah dilakukan oleh The Asia Foundation selama 5 tahun dengan IRDA.

Dalam melaksanakan analisis, peneliti melakukan bersamaan dengan keaktifan dan kontak dengan aktor di lapangan, baik aktor yang termasuk kategori eksekutif, legislatif dan judisial, maupun para stakeholders berupa: partai politik, kelompok kepentingan, kelompok advokasi, kelompok profesional, think tank, akademisi, jaringan, khalayak umum maupun media. Untuk ini diperlukan taktik yang dapat digambarkan dalam matriks di bawah ini.

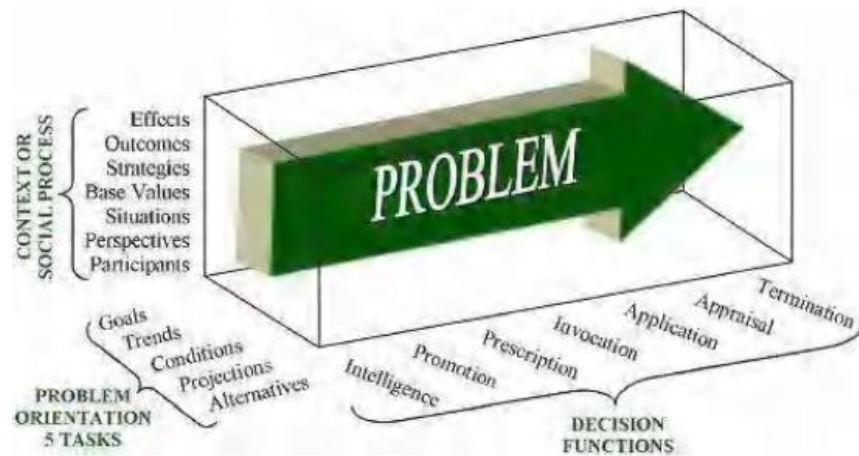
Tabel 2.3.: Taktik analisis kebijakan partisipatif.  
(Sumber: Masum 2013)

Policy Analysis Tactics			
Analytical Approach	Purpose	User	Methods
Academic Social Science Research	Development of theories & models for understanding society	Academic community	Empirical methodology, often quantitative
Applied Policy Research	Evaluating impacts of changes in variable that can be altered by public and/ or private programmes	Decision makers in the policy area	Formal research methodology applied to policy-relevant questions
Social Planning	Devising ways to address social problems and to achieve desirable future for public welfare	Public Interest Community (activists, civil society or social movements)	Survey research, public forums, expert and /or citizen panels, public consultations
Policy Management Planning	Defining and clarifying goals; explicating alternatives for achieving those goals; evaluating outcome of attempt to achieve those goals	Bureaucrats, government officials, funding agencies, interested citizens	Databases, management techniques (Program Evaluation and Review Technique, flow charting, decision analysis),
Journalistic Analysis	Drawing public attention on social welfare problems	General public	Existing documents, expert sources (professionals, scholars, people affected by the problem)
Practitioner Policy Analysis	Understanding the policy context within which an individual social workers functions	The practitioners doing the analysis	Existing literature, government and other documents available on the Internet, expert sources
Citizen Policy Analysis	Clarifying issues for participation as an involved citizen in a democracy (action oriented)	The citizen involve in the analysis of elected officials that citizen wishes to influence	Existing literature, elected and appointed officials

Modified from Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2005). Policy analysis: concepts and practice (4th ed.). Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall.

Pendekatan kualitatif dalam analisis kebijakan memandang kebijakan sebagai dokumen yang hidup dan bergerak dalam lingkungan sosial yang dinamis. Analisis kebijakan pada metode ini lebih bersikap seperti seorang aktivis yang harus mampu mengkapitalisasi potensi dan keaktifan para aktor kebijakan. Langkahnya dimulai dengan (1) mengidentifikasi kebutuhan dan tujuan kebijakan (2) mengidentifikasi tugas masing-masing bagian (3) membentuk kelompok kerja untuk mengkompilasi materi kebijakan (4) mencari rujukan tentang isu dan mereview kebijakan lain yang relevan (5) mengumpulkan draft dari kelompok kerja (6) konsultasi dengan stakeholders (7) memperluas penyebaran draft kebijakan untuk mendapatkan respon lebih baik (8) draft kebijakan sudah siap untuk diadopsi oleh instansi terkait.

Jika diringkas sedemikian rupa, maka RAPA bisa digambarkan dalam model di bawah ini:



Gambar 2.3. : Kerangka tahapan RAPA  
(Sumber: Masum, 2013:15)

Pada prinsipnya RAPA merupakan sebuah taktik yang sederhana untuk menganalisis kebijakan publik untuk memahami mengenai dimensi institusi dan politis dari masalah kebijakan, kerangka kebijakan dan implementasinya. RAPA juga dapat digunakan sebagai perangkat penelitian proses kebijakan karena ia dilengkapi dengan kajian tentang interaksi di antara masyarakat dan kebijakan publik.

### K. Penutup

Sebagaimana diungkapkan di awal, terdapat banyak sekali model pendekatan kualitatif dalam penelitian kebijakan. Di masa depan berbagai bentuk tentu akan selalu dikembangkan, dengan menggunakan latar belakang teoritis dan filosofis tertentu, oleh para penelitian kebijakan. Pencarian ini dilakukan berdasarkan kemanfaatan dalam pengalaman hidup nyata terhadap para aktor kebijakan yang relevan dalam rangka membuat kebijakan menjadi akrab dan memberikan pengaruh kepada pengembangan kehidupan warga negara.



## REFERENSI

- Almond, G.A. dan Verba, S. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park: Sage Publication
- Andrews, C.J. 2007. *Rationality in Policy Decision Making* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Bailo, F. 2015. Mapping online political talks through network analysis: a case study of the website of Italy's Five Star Movement. *Policy Studies* 36 (6), pp. 550-572
- Bedsworth, L.W et al. 2004. Uncertainty and Regulation: The Rethoric of Risk in the California Low-Level Radioactive Waste Debate in *Science, Technology and Human Values*, 29 (3): pp. 406-427
- Bennet, C.J. dan Michael Howlett. 1992. The Lessons of Learning Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences* 25:pp. 275-294
- Berger, P.L. dan Luckman, T. 1966. *The Social Construction of Reality*. New York: Anchor Books
- Castels, F.G. 1989. *Introduction: Puzzles of Political Economy* in F.G. Castels (ed) *The Comparative History of Public Policy*, 1-15. Cambridge: Polity Press
- . 1998. *Comparative Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar
- Danielson, C. 2007. *Social Experiments and Public Policy* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Dolowitz, D dan David Marsh. 1996. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies* 44, no. 2: pp 343-357
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf
- Dunn, W.N. 1981. *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Federal Environmental Assessment Review Office. 1988. *Public Involvement: Planning and Implementing Public Involvement Programs*. Hull: FEARO
- Fischer, F dan J. Forester. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durnham: Duke University Press
- Fischer, F. 1995. *Evaluating Public Policy*. Belmont: Wadsworth
- , F. 2009. *Deliberative Policy Analysis as Practical reason: Integrating Empirical and Normative Arguments* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and

- Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Greenberg, D., Donna Links and Marvin Mandell. 2003. *Social Experimentation and Public Policy Making*. Washington DC: The Urban Institute Press
- Greenberg, D. and Mark Schroder. 2004. *The Digest of Social Experiment*. Washington DC: Urban Institute Press
- Griggs, S. 2007. *Rational Choice in Public Policy: The Theory in Critical Perspective* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Grin, J. dan Loeber, A. 2007. *Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Hajer, M. dan Wagenaar, H 2003. *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hajer, M. 2005. Setting the Stage; A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administrative and Society* 36: pp 624-647
- Hall, P. 1993. Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics* 25, no. 3. Pp 275-296
- Harding, S. 1993. Rethinking Standpoint Epistemology; What is “strong objectivity”? in Linda Alcoff dan Elizabeth Porter (eds) *Feminist Epistemologies*. New York: Routledge
- Haveman, R. 1987. *Poverty Policy and Poverty Research: The Great Society and the Social Sciences*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Hendricks, C. 2005. Participatory Storylines and Their Influence on Deliberative Forums. *Policy Sciences* 38: pp 1-20
- Hood, C. 1986. *Tools of Government*. Basingstoke: Macmillan
- . 1998. *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press
- Hoppe, R. 2002. Cultures of Policy Problems, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4, pp 305-326
- . 2007. *Applied Cultural Theory: Tools for Policy Analysis* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press

- Lichbach, M.I. 2003. *Is Rational Choice Theory All of Social Science?*. Ann Arbor: University of Michigan
- Lindblom, C.E. 1977. *Politics and Markets: the world's political-economics system*. New York: Basic Books
- , 1990. *Inquiry and Change*. New Haven: Yale University Press
- Lodge, M. 2007. *Comparative Public Policy* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Majone, G. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press
- Marsh, D. and Akram, S. 2015. Political participation and citizen engagement: beyond the mainstream. *Policy Studies* 36 (6), pp. 523-531
- Masum, J.H. 2013. *Rapid and Participatory Policy Analysis: A practical tool to analyze any policy at any time*. Coastal Development Partnership ([www.cdcbd.org](http://www.cdcbd.org))
- Mayer, I.Si., van Daale, C.E., Bots, P.W.G. 2004. Perspective of policy analysis: a framework for understanding and design. *International Journal Technology Policy Management* (4), pp. 161-191
- Maynard-Moody, S dan Musheno, M. 2006. *Stories for Research* in Dvora Yanow dan Peregrine Schwratz-Shea (ed.) *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretative Turn*. Armonk: M.E. Sharpe
- Nagel, T, 1986. *The View from Nowhere*. New York: Oxford University Press
- Pader, E. 2006. *Seeing with an Ethnographic Sensibility: Exploration Beneath the Surface of Public Policies* dalam Dvora Yanow dan Peregrine Schwratz-Shea (ed.) *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretative Turn*. Armonk: M.E. Sharpe
- Rimmon-Kenan, S. 1983. *Narrative Fiction: Contemporary Politics*. London: Methuen
- Roe, E.M. 1994. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durnham: Duke University Press
- Rose, R. 2004. *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*. London and New York: Routledge
- Sabatier, P dan Jenkins Smith, H. (eds.) 1993. *Policy Change and Learning: an advocacy coalitions approach*. Boulder: Westview Press
- Schelling, T.C. 1978. *Micromotives and Macrobehaviour*. New York: W.W. Norton

- Schmidt, R. 2006. *Value Critical Analysis: The Case of Language Policy in the United States* dalam Dvora Yanow dan Peregrine Schwartz-Shea (ed.) *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretative Turn*. Armonk: M.E. Sharpe
- Simon, H.A. 1976. *Administrative Behaviour: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*. New York: Harper & Rowe
- Stone, D.A. 1997. *Policy Paradox and Political Reason*, Boston: Harper Collins
- Susskind, L. dan Elliot, M. 1983. *Paternalism, Conflict and Coproduction*. New York: Plenum Press
- Thissen, W.A.H dan Walker, W.E. (eds.) 2013. *Public Policy Analysis: New Development*. New York: Springer
- Thomson, M. 1996. *Inherent Realtionality: an anti-dualist approach to institutions*. Bergen: LOS Report 9608
- Trochim, W.M.K. 2009. *Evaluation policy and evaluation practice*. *New Direction for Evaluation* 123: pp. 13-32
- Van Eeten, M.J.G. 2007. *Narrative Policy Analysis* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Van Gunsteren, H.R. 1998. *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder: Westview Press
- Walsh, K.C. 2004. *Talking About Politics: Informal Groups and Social Identity in American Life*. Chicago: University of Chicago Press
- Weber, M. 1957. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press
- Yanow, D. 2003. *Constructing American "race" and "ethnicity": Category Making in Public Policy and Administration*. Armonk: ME Sharpe
- Yanow, D. 2007. *Qualitative-Interpretive Mtehods in Policy Research* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press

# BAGIAN 3

## ANALISIS KUANTITATIF DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

### **A. Pendahuluan**

Sebagaimana diketahui analisis kebijakan menggunakan teknik kualitatif dan kuantitatif untuk merumuskan masalah kebijakan, mendemonstrasikan dampaknya, dan pada akhirnya menampilkan kemungkinan solusi yang bisa diambil. Terkadang ia menggunakan metode-metode yang canggih untuk menilai bagaimana masalah kebijakan yang teridentifikasi merupakan hasil pengaruh dari beberapa variabel, termasuk intervensi kebijakan dan faktor-faktor yang kontekstual. Kaifeng Yang, (2009: 349) menyatakan bahwa metode kuantitatif membantu untuk menunjukkan apakah terdapat hubungan yang terjadi antara disain kebijakan dan kebijakan sebagai sebuah keluaran, menguji apakah hubungan tersebut dapat digeneralisasi untuk setting yang mirip, mengevaluasi rentangan dari efek dari kebijakan terhadap faktor-faktor sosial, ekonomi, dan politik, dan bahkan menemukan alternatif-alternati kebijakan yang lebih baik.

Penggunaan metode ini merupakan bagian dari keahlian saintifik dengan mana para analis kebijakan menganggapnya relevan. Berbagai teknik seperti pembuatan model, mengkuantifikasi input dan output, statistik deskriptif, statistik inferensial, penelitian operasional, analisis manfaat biaya (*cost-benefit analysis*), dan analisis biaya manfaat resiko (*risk-benefit analysis*) merupakan diantaranya yang sering digunakan dalam kajian kebijakan. Kebutuhan untuk menggunakan analisis kuantitatif dalam kebijakan menunjukkan keinginan dari para aparatur pemerintah untuk merancang kebijakan yang lebih baik, memahami bagaimana kebijakan dilaksanakan, dan memeriksa apakah dampak dari kebijakan yang mereka buat. Basis intelektual penggunaan analisis ini tetap berasal dari rangkaian pemikiran Harold Lasswell (1951, 1970, 1971) yang memandang disiplin ilmu kebijakan berasal dari pengetahuan ilmu sosial dan metode untuk menganalisis pilihan-pilihan dalam kebijakan dan pengambilan keputusan untuk mengembangkan demokrasi di masyarakat. Kajian kebijakan dipandang sebagai sebuah kajian yang multimetologi, multidisiplin dan berorientasikan kepada masalah.

### **B. Pemanfaatan Metode Kuantitatif dalam Pengambilan Keputusan**

Metode kuantitatif sudah lama digunakan sebagai alat pengambilan keputusan publik di Amerika Serikat. Tahun 1910 The New York Bureau of Municipal Research memulai menggunakan metode ilmu sosial untuk mengkaji secara sistematis berbagai masalah

urban. Berikutnya, tahun 1922 the Bureau of Agricultural Economics yang dibentuk di dalam US Departement of Agriculture mengevaluasi hubungan yang terjadi antara pertanian dan ekonomi untuk menciptakan kebijakan ekonomi yang lebih baik. The Office of Scientific Research and Development yang dibentuk tahun 1942 mengkoordinasikan aktivitas ilmiah selama Perang Dunia II. The Employment Act tahun 1946 membentuk Badan Penasehat Ekonomi (Council of Economic Advisor), yang merupakan langkah awal setelah Congress mengumumkan bahwa badan eksekutif di Amerika harus diperkuat dengan pengetahuan yang dimiliki oleh para ahli.

Perang Dunia II merupakan konteks yang memungkinkan munculnya teknik-teknik analisis baru seperti analisis sistem dan penelitian operasional. Para ilmuwan sosial mulai memainkan peranan yang lebih penting dalam proses pembuatan keputusan oleh masyarakat dengan mengadopsi cara pikir positivisme dan ekonomi normatif. Inilah yang menyebabkan model-model ekonomi mendominasi lapangan kajian ini. Teknik ini kemudian digunakan secara luas di Amerika Serikat pada awal tahun 1950an. Ilmu ini sering disebut ilmu manajemen, rekayasa sistem, dan *cost-effectiveness analysis*. RAND corporation, dibentuk tahun 1948 untuk melakukan aktivitas analisis kebijakan untuk pemerintah terutama Kementerian Pertahanan, kemudian akhirnya menciptakan teknik analisis sistem sebagai sebuah alat untuk militer sepanjang tahun 1950an. Ternyata ini dianggap berhasil untuk menyelesaikan berbagai permasalahan mulai dari yang sederhana sampai dengan yang rumit seperti manajemen inventaris, rancangan produksi, penilaian ketersediaan peralatan, dan minimalisasi resiko dalam investasi (Brewer dan deLeon, 1983).

Dekade 1960an merupakan era keemasan penggunaan analisis sistem dan analisis kebijakan. Selama era ini para analis kebijakan pada dasarnya cenderung menggunakan penelitian dan analisis kuantitatif yang menekankan kepada pentingnya metodologi ketimbang persoalan kebijakan itu sendiri. Sehingga para pakar kebijakan biasanya terdiri dari mereka yang ahli di bidang metodologi dan teknokrat. Radin (2000) menyatakan bahwa berbagai kertas kerja yang ditampilkan pada berbagai konferensi kebijakan publik sepanjang era 1960an terutamanya berbicara tentang prosedur analisis kuantitatif seperti *linear programming, Markov analysis, dynamic programming, game theory, stochastic model, quasi-linearization, invariant embedding* dan *general system theory*.

Dengan demikian, sedari awal ilmu statistik sudah menjadi persyaratan dan menjadi basis bagi kurikulum para analis kebijakan yang tidak heran didominasi oleh para ekonom. Program analisis kebijakan di tingkat perguruan tinggi dianggap membantu para mahasiswa untuk mengembangkan pemikiran yang kritis terhadap kegunaan umum dari informasi-informasi kuantitatif yang numerikal. Ini ditemukan pada perguruan-perguruan tinggi awal yang mengembangkan ilmu analisis kebijakan publik seperti di University of Minnesota dan University of Michigan. Dari delapan mata kuliah utama pada mahasiswa tahun pertama, empat buah diantaranya tentang perangkat analisis seperti statistik, ekonomi mikro dan makro, cost benefit analysis dan system analysis. Mata kuliah ini

ditujukan untuk membantu mahasiswa dengan perangkat akhir dalam penyelesaian persoalan dan analisis kuantitatif untuk memberikan pemahaman yang subtil terhadap konteks sosial, politik dan ekonomi.

Pada era 1970an dan 1980an teknik kuantitatif mendapatkan berbagai kritik. Teknik kuantitatif ini dianggap gagal untuk berhadapan secara efektif dengan berbagai problem sosial yang lebih kompleks karena permasalahan ini tidak bisa diwakili oleh model saintifik rasional dan tidak memiliki satu tujuan akhir. Brewer dan deLeon (1983:35) menyatakan, penelitian operasional hanya menekankan kepada matematik dengan melupakan data-data kualitatif data, konsep dan metode itu sendiri. Analisis sistem yang tergantung kepada ilmu ekonomi dan pengukuran objektif dan setidaknya proxy tidak bekerja sempurna ketika berhadapan dengan berbagai nilai-nilai kemanusiaanm kepentingan dan pertimbangan yang harus diperhatikan. Berbagai perangkat lain seperti bagai alur (*flow charts*) dan pohon keputusan (*decision trees*) ternyata lebih membantu ketika persoalan berkaitan dengan tujuan dan nilai-nilai yang lebih abstrak. Guitierrez-Garcia dan Rodriguez (2016:216) melakukan analisis dengan metode ini dengan sangat baik dalam kajiannya tentang pencegahan korupsi di kalangan polisi. Dengan demikian, sebenarnya ini merupakan kajian kebijakan dalam sistem hukum pidana.

Pada umumnya selama dua dekade ini kapasitas analitis berkembang seiring dengan tingginya kebutuhan terhadap analisis kebijakan, kemampuan komputasi yang besar dan kemajuan model-model ekonomi seperti model simulasi *micro-analytic*. Namun demikian pada akhirnya keterbatasannya mulai diungkap sehingga tidak lagi menjadi model analisis utama. Wildavsky (1976) menggambarkan pendekatan yang dikembangkan di University of California at Berkeley sudah berbentuk “*multiple analytic perspective and techniques*”. Artinya, tidak ada perangkat operasional yang tunggal diajarkan sebagai esensi dari analisis. Ia memandang analisis laksana keahlian bepergian yang harus secara kreatif menerapkan perangkat analisis untuk memecahkan berbagai permasalahan kebijakan dalam waktu singkat.

Dekade terakhir analisis kuantitatif menjadi lebih informatif dan lazim digunakan, terutama sejak berkembangnya berbagai perangkat lunak (*software*) statistik siap pakai seperti, SPSS, SAS dan STATA. Perangkat lunak ini memfasilitasi metode kuantitatif untuk berhubungan dengan model-model yang lebih rumit dan data yang kaya dengan cara yang lebih mudah dan praktis. Namun demikian, perang metode antara penelitian kuantitatif dan kualitatif terus berlangsung, antara validitas internal dan eksternal, antara kontrol eksperimental dan statistik (Brewer 1983 dan Krane 2001). Secara filosofis ini berarti pertempuran antara tradisi positivis dan post-positifis. Prinsip fundamental dari positivis adalah pemisahan antara fakta dan nilai, sebuah isu normatif yang diterjemahkan menjadi pertimbangan teknis. Sutton (2017) menyatakan bahwa ini merupakan sesuatu yang tidak mungkin ditemukan di lapangan implemetasi kebijakan publik. Bagaimanapun dalam mengkaji fenomena sosial, kita tidak akan bisa melakukan isolasi antara diri kita sebagai peneliti dengan objek penelitian itu sendiri.

Dalam kurikulum, positivisme membekali mahasiswa dengan disain penelitian empiris dan metode statistik. Banyak penulis mengkritik para mahasiswa yang dibentuk dengan tradisi ini memiliki pemahaman yang terbatas tentang fondasi normatif dan interpretatif dari perangkat yang mereka pelajari, sebagaimana juga terhadap setting sosial dimana teknik itu diterapkan (Fischer, 1998). Dengan demikian, pada saat ini positivisme tetap dianggap sebagai infrastruktur intelektual yang didukung oleh pelatihan, praktek dan spesialisasi dari akademisi yang mengajarkan metode analisis kebijakan. Morcol (2001) menemukan bahwa dukungan untuk positivisme dari para profesional, terutama praktisi dan mereka yang memiliki latar belakang pendidikan ilmu ekonomi, matematik dan ilmu eksakta. Keterampilan analisis kebijakan di era 1990an termasuk: metode studi kasus, *cost-benefit analysis*, *ethical analysis*, *evaluation*, *future analysis*, *historical analysis*, *implementation analysis*, *interviewing*, *legal analysis*, *evaluation*, *microeconomics*, *negotiation and mediation*, *operation research*, *organizational analysis*, *political feasibility analysis*, *public speaking*, *small-group facilitation*, *specific program knowledge*, *statistics*, *survey research methods*, dan *system analysis* (Radin, 2000:78).

### **C. Pendekatan dengan Teknik Statistik**

Vijverberg (1997) memberikan rekomendasi bahwa kurikulum metode kuantitatif seharusnya memasukkan berbagai mata kuliah seperti: (1) pengantar teori kemungkinan, testing hipotesis, statistik distribusi, tes perbedaan *means*, ANOVA dan test *ranking* (2) rancangan penelitian dan metode survey (3) pengantar analisis regresi (4) analisis regresi lanjutan termasuk *maximum likelihood estimation*, *logit/probit*, *tobit*, *simultaneous equations*, *factor analysis*, dan model LISREL (5) topik-topik lanjutan dalam metode penelitian termasuk statistik non-parametrik, model seleksi sample. Hal ini dilengkapi dengan berbagai topik dalam analisis ekonomi dan penelitian operasional. Semuanya berasal dari pengetahuan tentang metode statistik.

Statistik adalah tentang teori dan prosedur untuk menganalisis data kuantitatif yang didapatkan dari sampel dan observasi untuk mengkaji dan membandingkan berbagai sumber tentang variasi-variasi fenomena. Semuanya digunakan untuk membantu kita membuat keputusan berbentuk menerima atau menolak hubungan yang dihipotesiskan. Statistik deskriptif membantu analisis kebijakan untuk menyimpulkan data secara efektif dan bermakna. Statistik inferensial adalah dengan menggunakan teknik kuantitatif untuk mengambil kesimpulan berdasarkan sampel yang diambil untuk kondisi populasi. Untuk membantu mengambil teknik analisis kebijakan yang benar dan tepat kita harus mempertimbangkan tujuan penelitian, besar sampel, distribusi data, sejumlah variabel bebas dan terikat, serta tipe skala pengukuran yang digunakan untuk mengukur variabel. Semuanya dapat dipelajari dari berbagai buku-buku statistik yang beredar luas.



### *Analisis Univariat dan Bivariat*

Statistik univariat atau statistik deskriptif dilakukan dengan menyimpulkan sekumpulan data mentah sehingga data tersebut akan lebih mudah dipahami. Sebelum statistik deskriptif tersebut dikalkulasikan, para analis kebijakan kadang-kadang menggunakan gambar atau tabel untuk memetakan data dan mendapatkan kesan umum terhadap data. Sebagai contoh, poligon frekuensi menggambarkan kecenderungan, ogive (poligon kumpulan frekuensi) memberikan persentasi kasus yang berada di bawah atau di atas standar, kedua mereka akan dapat digunakan untuk membandingkan sampel-sampel yang berbeda. Histogram dan diagram batang (*bar chart*) membantu untuk menggambarkan perbedaan di antara beberapa sub-group. Persentase dihitung untuk menunjukkan proporsi, seperti persentase bantuan sosial yang diterima oleh mereka yang diberikan layanan. Biasanya 5% ketidakpuasan akan dapat diinterpretasikan sebagai peringatan atau pembuktian dari kualitas pelayanan. Ini hanya bisa dipahami oleh mereka yang familiar dengan konteksnya, biasanya para analis kebijakan

Statistik bivariat menguji apakah dan bagaimanakah satu variabel secara statistik berhubungan dengan variabel yang lain. Ia membantu untuk menunjukkan keberadaan, signifikansi, arah dan kekuatan dari hubungan yang terjadi. Prosedurnya tergantung dari *level of measurement* dari variabel bebas dan variabel terikat. Ketika variabel bebas dan variabel terikat berskala kategorikal (nominal atau ordinal), analisis tabulasi silang (*cross-tabulation*) biasanya digunakan. Ketika variabel bebas berskala kategorikal sementara variabel terikat berskala interval atau ratio, perbedaan uji *means* (t test) atau *analysis of variance* (ANOVA) lebih meyakinkan untuk digunakan. Jika kedua-duanya bersifat interval atau rasion, maka uji korelasi atau regresi akan dilakukan.

Pada analisis tabel secara kontigensi, para analis pertama-tama akan memisahkan hasil observasi menjadi kelompok berdasarkan nilai sebagai variabel independen, kemudian menghitung persentase di dalam kategori bebas, dan akhirnya membandingkan besaran persentase pada satu kategori independen. Perbedaan persentase akan memberi tahu analis apakah variabel bebas membuat perbedaan. Uji chi-square ( $\chi^2$ ) kemudian digunakan untuk menilai seberapa signifikan hubungan yang terjadi secara statistik (Meier and Brudney, 2002). Ini akan menginformasikan kepada kita apakah kita akan menolak hipotesis null yang mengasumsikan tidak ada hubungan antara kedua variabel pada populasi berdasarkan observasi yang dilakukan pada sampel. Chi-square mengindikasikan kemungkinan hasil dapat digeneralisasikan ke dalam populasi. Namun chi-square menjadi lemah jika besaran sampel (*sample size*) besar (misalnya lebih dari 1500).

Jika kedua variabel berskala ordinal, pengukuran biasanya dilakukan dengan Kendall's tau-b (untuk tabel bujur sangkar) dan Kendall's tau-c (untuk tabel yang tidak bujur sangkar), Somer's-d dan Kruskal's gamma. Perbedaan uji *means* dan analisis varians memiliki dasar logika yang sama. Analisis memisahkan observasi ke dalam kategori berdasarkan nilai dari variabel bebas. Hubungan akan terjadi jika nilai dari variabel terikat

cukup berbeda lintas kelompok atau memiliki signifikansi secara statistik. Perbedaan *means* dengan menggunakan t test dan membandingkan hasil dengan kriteria yang tepat (nilai t yang besar mengakibatkan penolakan terhadap hipotesis null). Analisis variance menggunakan statistik F adalah untuk mengukur signifikasnsi statistik. F adalah ratio nilai kuadrat rata-rata antara-kelompok terhadap nilai kuadrt rata-rata dalam-kelompok.

Regresi linear, atau regresi biasa digunakan untuk menemukan fungsi terbaik untuk menggambarkan hubungan yang akan mampu meminimalisi kesalahan (*errors*). Dikenal dengan rumus  $Y = a + bX + e$ ,  $a$  adalah pertemuan,  $b$  adalah kemiringan (*slope*) dan  $e$  adalah *error*. Rumus untuk b, sebagai koefisien regresi adalah:

$$\frac{\sum(X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{\sum(x_i - \bar{x})^2}$$

Koefisien menunjukkan seberapa besar nilai rata-rata Y akan berubah jika X berubah satu unit. Aturan ketepatan (*goodness of fit*) dapat diukur dengan mengetahui standar *error* dari perkiraan, dimana besaran error adalah sesuatu yang dilakukan seseorang ketika memperkirakan nilai Y untuk nilai X. Satu lagi aturan ketepatan juga dapat diukur dengan menggunakan koefisien determinasi ( $r^2$ ) yang merentang dari nol (tidak tepat sama sekali) dan satu (tepat sekali). Koefisien determinasi adalah rasio dari variasi yang dijelaskan terhadap total variasi pada Y, atau rasio dari reduksi *error* dengan menggunakan garis regresi terhadap *error* yang ditebak berdasarkan *mean*.

#### Analisis Varian (ANOVA)

ANOVA adalah teknik yang menjelaskan variasi dari pengukuran variabel tergantung *metric* berdasarkan dari serangkaian serangkaian variabel bebas yang berifat kategorikal (*nonmetric*). Bentuk umumnya adalah:

$$\begin{matrix} Y_1 \\ \text{(metric)} \end{matrix} = \begin{matrix} X_1 + X_2 + X_3 + \dots + X_n \\ \text{(nonmetric)} \end{matrix}$$

ANOVA membantu untuk menentukan apakah sampel dari dua atau lebih kelompok datang dari populasi dengan rata-rata (*means*) yang setara. Kegunaan utamanya adalah untuk menganalisis data eksperimental. ANOVA menilai varians dalam-kelompok (MSw) dan antara-kelompok (MSb). Rasio antara MSw dengan MSb, yaitu statistif  $F$ , mengukur seberapa besar variance yang didapatkan dari perlakuan yang berbeda dibandingkan dengan error padaa sampling acak. Nilai yang besar dari  $F$  akan menolak hipotesis nol dengan demikian tidak ada pengaruh dari perlakuan. Untuk menggunakan ANOVA, data harus memenuhi persyaratan linear, normalitas (variabel tergantung terdistribusi secara normal) dan memiliki varians yang setara. Bagaimanapun, uji  $F$  dalam teknik ANOVA meyakinkan pada hal asumsi-asumsi ini, kecuali dalam kasus-

kasus ekstrim. Asumsi varians yang setara sering diabaikan jika jumlah kasus dalam setiap kelompok sama. Para analis dianjurkan untuk memeriksa data lebih dahulu untuk menilai adanya hubungan yang non-linear dan keberadaan faktor luar.

### *Analisis Regresi Berganda*

Analisis regresi berganda (*multiple regression*) menganalisis hubungan antara variabel tergantung *metric* tunggal (*criterion*) dan serangkaian variabel bebas *metric* (*predictor*). Bentuk umumnya adalah:

$$\begin{array}{l} Y \\ \text{(metric)} \end{array} = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_n X_n + \varepsilon$$

(metric)

Dalam analisis regresi berganda ini,  $\alpha$  adalah konstanta regresi yang mewakili nilai Y ketika semua variabel bebas memiliki nilai nol. Sementara  $\beta$  adalah koefisien regresi yang menunjukkan hubungan antara X dan Y yang terkendali terhadap semua variabel bebas yang lain, dan  $\varepsilon$  adalah error yang mengandung dampak kumulatif terhadap Y dari faktor-faktor yang tidak tercantum di dalam model. Regresi juga dimungkinkan digunakan untuk menghitung nilai prediksi dari Y untuk setiap nilai X. Demikian juga untuk menghitung sisa atau jarak antara nilai-nilai yang diprediksi dan diobservasi dari Y guna mengukur (R<sup>2</sup>) sehingga diketahui seberapa baik penghitungan mampu sesuai dengan data yang tersedia.

Analisis regresi berganda digunakan secara luas dan merupakan teknik yang populer dalam analisis kebijakan untuk kegunaan memprediksi dan menjelaskan. Analisis regresi sebagai contoh menjadi dasar sebagai model untuk meramalkan atau memprediksi ekonomi nasional atau kinerja dari berbagai input. Ia juga digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menentukan dari implementasi kebijakan dan disain program. Hunter (2001) menggunakan analisis regresi berganda untuk menjelaskan perbedaan dari pertumbuhan ekonomi negara melalui upaya lobby dalam beberapa kategori tertentu dan mengambil contoh dari kebijakan ekonomi pada sisi demand, yang diatur untuk pertumbuhan bisnis, expenditure, dan kendali terhadap pemerintahan dan legislatif.

### *Analisis Time Series*

Analisis *time series* atau terkadang diterjemahkan menjadi analisis runtun waktu mengidentifikasi pola perubahan dari waktu ke waktu dalam upaya untuk menjelaskan fenomena dan memprediksi masa depannya berdasarkan pola-pola masa lalu dan saat ini. Ia memungkinkan analisis kebijakan untuk menguji variabel, seperti tingkat pengangguran dan pertumbuhan ekonomi, dalam interval waktu yang terukur seperti bulan dan tahun. Bentuk umumnya dapat digambarkan dalam rumus berikut:

$$X_t = a_1 X_{t-1} + a_2 X_{t-2} + \dots + a_n X_{t-n}$$

Analisis time series sangat penting dalam analisis kebijakan publik karena perubahan yang terjadi dalam kebijakan publik adalah sebuah pertanyaan yang sangat krusial, dan analisis time series memberi kemungkinan untuk memberikan peramalan berdasarkan data. Banyak kajian kebijakan bersifat lintas bidang (*cross-sectional*), dan hasilnya mungkin dapat diperkuat dengan melakukan replikasi kajian pada waktu yang berbeda. Tambahan lagi, analisis time series akan menjelaskan pertanyaan-pertanyaan tentang penyebab yang mungkin tidak akan mampu direspon oleh analisis *cross-sectional*; karena pentahapan yang temporer dari perubahan akan dapat distabilkan oleh metode time series.

Sebagai contoh, untuk menjawab pertanyaan apakah insiden kriminalitas dalam sebuah wilayah mengalami perubahan setelah ditetapkannya program perang melawan kriminalitas yang baru, eksperimen time series yang terpilah merupakan strategi yang tepat. Demikian pula untuk memprediksi pola atau tingkat popularitas kandidat berdasarkan polling. Pada umumnya analisis time series akan membantu untuk tiga tujuan: menganalisis kecenderungan (*trends*) dan peramalan, analisis kausal, dan analisis program dan kebijakan (Burbridge 1999:89).

Time series terdiri dari himpunan observasi berurut dalam waktu atau dimensi apa saja Pola data dalam time series dapat dibedakan menjadi empat jenis siklis (*cyclical*) dan trend.

1. *Pola Horizontal (H)* terjadi bilamana nilai data berfluktuasi di sekitar nilai rata-rata yang konstan. (Pola seperti itu adalah “stasioner” terhadap nilai rata-ratanya). Suatu produk yang penjualannya tidak meningkat atau menurun selama waktu tertentu termasuk jenis ini. Demikian pula, suatu keadaan pengendalian kualitas yang menyangkut pengambilan contoh dari suatu proses produksi kontinyu yang secara teoritis tidak mengalami perubahan juga termasuk jenis ini.
2. *Pola Musiman (S)* terjadi bilamana suatu deret dipengaruhi oleh faktor musiman (misalnya kuartal tahun tertentu, bulanan, atau hari-hari pada minggu tertentu).
3. *Pola Siklis (C)* terjadi bilamana datanya dipengaruhi oleh fluktuasi ekonomi jangka panjang seperti yang berhubungan dengan siklus bisnis.
4. *Pola Trend (T)* terjadi bila terdapat kenaikan atau penurunan sekuler jangka panjang dalam data.

Beberapa definisi tentang time series, yaitu:

1. Himpunan observasi terurut dalam waktu atau dalam dimensi lain. Berdasarkan sejarah nilai observasinya time series dibedakan menjadi dua yaitu : time series deterministik dan time series stokastik.
2. Time series deterministik adalah time series yang nilai observasi yang akan datang dapat diramalkan secara pasti berdasarkan observasi lampau.
3. Time series stokastik adalah time series dengan nilai observasi yang akan datang bersifat probabilistik, berdasarkan observasi yang lampau.

Pada prinsipnya analisis time series dapat diperoleh ukuran-ukuran yang dapat digunakan untuk membuat keputusan pada saat ini, untuk peramalan dan untuk merencanakan masa depan. Nilai variable time series (Y) mempunyai empat komponen yaitu:

1. *Trend* (T) merupakan sifat dari permintaan di masa lalu terhadap waktu terjadinya, apakah permintaan tersebut cenderung naik, turun, atau konstan. Trend jangka panjang adalah suatu garis atau kurva yang halus yang menunjukkan suatu kecenderungan umum suatu variabel time series. Dengan mengetahui trend, maka secara langsung dapat membantu menyusun perencanaan. Misal : bila trend penjualan selama beberapa tahun menunjukkan kenaikan maka adalah logis bila kita meramalkan penjualan pada tahun-tahun berikutnya juga akan bertambah
2. *Cyclus* (C) Siklus yang berulang, biasanya lebih dari setahun, sehingga pola ini tidak perlu dimasukkan dalam peramalan jangka pendek, pola ini amat berguna untuk peramalan jangka menengah dan jangka panjang. Ini juga memudahkan bagi kita untuk mempelajari komponen lain, terutama C (*cyclical variation*) karena C ini berfluktuasi sepanjang (sekitar) garis trend
3. *Season/musiman* (S)  
Fluktusasi dapat naik turun disekitar garis trend dan biasanya berulang setiap tahun. Disebabkan oleh faktor cuaca, musim libur panjang, dan hari raya keagamaan yang akan berulang secara periodik setiap tahunnya
4. *Random/variiasi acak* (R)  
Pola variasi acak karena faktor-faktor adanya bencana alam, bangkrutnya perusahaan pesaing, promosi khusus, dan kejadian-kejadian lainnya yang tidak mempunyai pola tertentu. Variasi acak diperlukan dalam rangka menentukan persediaan pengaman untuk mengantisipasi kekurangan persediaan bila terjadi lonjakan permintaan.

Jika diringkaskan, maka terdapat enam tahapan harus dilakukan jika menggunakan analisis time series. *Pertama*, lakukan plot data. *Kedua*, mempelajari plot dan menentukan jika fluktuasi jangka pendek terjadi. *Ketiga*, jika data menunjukkan kecenderungan berulang (*cyclical trend*), tentukan panjangnya kecenderungan jangka pendek dan saringlah kecenderungan tersebut. *Keempat*, tentukan apakah terdapat hubungan. *Kelima*, gunakan regresi linear untuk memperkirakan hubungan antara waktu dan variabel yang dianalisis. *Keenam*, buatlah peramalan dengan menggunakan perhitungan regresi (Meier and Brudney, 2002).

#### *Event History Analysis*

Analisis sejarah kejadian (*Event History Analysis/EHA*) digunakan untuk menjelaskan mengapa unit analisis tertentu (individu, organisasi atau negara dan lain-lain) cenderung mengalami kejadian-kejadian tertentu yang menarik dibandingkan unit

lain yang sama. Analisis ini merupakan bentuk khusus atau subfield dari analisis time series yang menganalisa kejadian-kejadian yang jarang terjadi. Sementara analisis time series biasanya menggunakan data *non-events*). Data dalam EHA mengukur nomor, waktu, dan tahapan perubahan dalam variabel yang menarik tersebut. EHA bisa berbentuk studi panel dimana periode-periode observasi tidak wajib dialokasikan tapi pengukuran diambil dari setiap tahap dari sekuensi kejadian. Variabel terikat bersifat kualitatif dan diberikan nilai antara satu dan nol, tetapi variabel bebas menggunakan bilangan real.

Konsep kunci dari EHA termasuk rangkaian resiko (serangkaian unit analisis yang dialami dalam sebuah kejadian tertentu), fungsi ketahanan (penurunan ukuran resiko setelah waktu tertentu), dan tingkat bahaya (tingkatan di mana sebuah kejadian terjadi pada waktu tertentu). EHA berasumsi bahwa dimungkinkan untuk melakukan prediksi variabel terikat (misalnya perkawinan, perubahan pekerjaan, pendidikan tinggi, dan kematian) dalam rentang waktu tertentu. Argumennya dapat terbentuk mulai dari analisis tabulasi kehidupan yang digunakan oleh ahli demografi sampai kepada tingkatan ketahanan atau angka kematian pada populasi pada kurun waktu tertentu.

Model dalam EHA berupa gambaran berikut:

$$ADOPT_{i,t} = \Phi \left( \begin{array}{l} b_1 FISCAL_{i,t-1} + b_2 PARTY_{i,t} + b_3 ELECT1_{i,t} + b_4 ELECT2_{i,t} + b_5 INCOME_{i,t-1} \\ + b_6 RELIGION_{i,t-1} + b_7 NEIGHBORS_{i,t} \end{array} \right)$$

$ADOPT_{i,t}$	=	the probability that state <i>i</i> will adopt a lottery in year <i>t</i>
$FISCAL_{i,t-1}$	=	the fiscal health of a state's government in the previous year
$PARTY_{i,t}$	=	the degree to which a political party controls the government
$ELECT1_{i,t}$	=	dummy, 1 for the year of gubernatorial election
$ELECT2_{i,t}$	=	dummy, 1 for neither the year of an election nor the year after
$INCOME_{i,t-1}$	=	personal income
$RELIGION_{i,t-1}$	=	the proportion population adhering to fundamentalism religion
$NEIGHBORS_{i,t}$	=	the number of previously adopting neighboring states

Penelitian yang dilakukan oleh Berry dan Berry (1990:410) ini mengkaji tentang adopsi lotre oleh negara. Penggunaan EHA dimaksudkan untuk menjelaskan bagaimana karakteristik internal negara (politik dan ekonomi) dan hubungan regional mempengaruhi kemungkinan negara untuk mengadopsi lotre secara resmi. Hasil kajian menunjukkan bahwa adopsi sebelumnya oleh negara tetangga dan penurunan kesehatan fiskal yang terjadi mempengaruhi kemungkinan negara untuk mengadopsi kebijakan lotre. Peneliti mencatat bahwa adopsi kebijakan lotre nampaknya mungkin saja diadopsi pada saat baru saja melakukan pemilihan umum. Tambahan lagi, negara dengan pendapatan perkapita yang rendah dan negara yang memiliki persentase fundamentalisme agama yang tinggi sangat sukar untuk mengadopsi kebijakan lotre. Kesimpulannya, hubungan regional dan faktor-faktor penentu internal merupakan ekplanasi yang valid dalam mengadopsi kebijakan lotre.

Berry dan Berry (1990:415) juga merekomendasikan agar EHA digunakan pada subfields lain pada ilmu politik karena keuntungan yang diberikannya untuk mendapatkan variasi temporal dan cross sectional. Kemudian EHA juga memiliki validitas untuk kejadian-kejadian yang jarang terjadi seperti perang dan perubahan indentifikasi partai politik. Meskipun EHA sebenarnya sudah digunakan dalam kajian ilmu sosial sejak tahun 1970an terutama dalam kajian hubungan internasional dimana penggunaannya dimanfaatkan untuk mengkaji secara time series konflik internasional dan peristiwa-peristiwa diplomatik. Box-Steffensmeier dan Jones (1997) mengilustrasikan metode EHA dengan tiga isu yaitu intervensi militer,antisipasi ancaman, dan perjalanan karir anggota kongres.

### *Factor Analysis*

Analisis faktorial adalah sebuah teknik *interdependence* dimana semua variabel secara simlutan dipertimbangkan dan faktor-faktor dibentuk untuk menjelaskan setting variabel tersebut. Analisis faktorial memiliki tiga tujuan utama: untuk mengidentifikasi struktur faktor yang mendasari variabel-variabel, untuk melakukan reduksi data, dan untuk menguji hubungan yang terjadi antara variabel. Analisis faktorial berdasarkan asumsi dasar bahwa semua faktor yang mendasari, yang lebih kecil jumlahnya daripada jumlah variabel yang diobservasi, bertanggungjawab untuk terjadinya kovariansi diantara variabel-variabel yang diobservasi. Penekanan kepada struktur faktor yang mendasari menunjukkan adanya kepercayaan baha terdapat kualitas-kualitas yang nyata di dunia ini, seperti kepercayaan, motivasi dan kepuasan, yang tidak secara langsung dapat diukur namun akan terungkap melalui kovariansi dari variabel-variabel yang berkaitan. Bentuk hubungannya dapat dilihat dari formula di bawah ini:

$$X_1 = b_1(F_1) + b_2(F_2) + \dots + b_n(F_n) + d_1(U_1)$$

where

$X_1$	=	the subject's score on observed variable 1
$b_n$	=	the weight for underlying common factor n, as used in determining the subject's score on $X_1$
$F_n$	=	the subject's score on underlying factor n
$d_1$	=	the regression weight for the unique factor associated with $X_1$
$U_1$	=	the unique factor associated with $X_1$

Analisis faktorial memiliki dua macam bentuk: eksploratoris dan confirmatory. Analisis faktor eksploratoris dilakukan jika kasus-kasus dikelompokkan sedemikian rupa kemudian menjadi Q method atau *cluster analysis*. Jika variabel dikelompokkan kemudian ia akan menjadi faktor analysis R-type. Sementara itu, analisis faktor *confirmatory* biasanya digunakan bersama dengan analisis jalur untuk membuat SEM/*structural equation modelling*. Analisis faktorial berbeda dengan analisis komponen utama (*principal component analysis*) yang menghitung total varians dalam data, sementara analisis faktorial lebih mempertimbangkan varians dari rangkaian data.

Analisis faktorial bisa digunakan untuk mengidentifikasi jumlah dan bentuk faktor-faktor yang bertanggungjawab kepada covariation yang terjadi pada rangkaian data tetapi analisis komponen utama tidak. Namun kebanyakan ahli menganggap kedua bentuk analisis ini pada prinsipnya mirip.

Warner dan Hebdon (2001:315-336) mengkaji tentang faktor-faktor yang memengaruhi pilihan dari pemerintah daerah dalam melakukan strukturisasi, apakah harus melakukan privatisasi atau malah upaya lain. Di samping menempatkan tekanan fiskal sebagai variabel ditambah dengan beberapa variabel kontrol seperti pendapatan per kapita, tipe kecamatan, ukuran pemerintahan dan pegawai di kantor, para peneliti juga membangun empatbelas buah item untuk mengukur kondisi ekonomi dan politik dari pemerintahan. Mereka melakukan analisis komponen utama dan mengurangi empat belas item menjadi tiga komponen pemisah yaitu: informasi dan kualitas pelayanan, efisiensi dan faktor politik dan persatuan.

Tabel 3.1.: Hasil Kajian Analisis Komponen Utama  
(Sumber: Warner dan Hebdon 2001:320)

	Information & Service Quality	Efficiency	Union
Information (1)	0.792	0.17	0.038
Legal	0.643	-0.048	0.407
Community Values (2)	0.614	0.2	0.27
Monitoring (3)	0.613	0.189	0.301
Service Quality (4)	0.604	0.481	-0.003
Leadership	0.563	0.434	-0.009
Experience	0.529	0.125	0.132
Local Employment Impact	0.476	0.196	0.452
Economic Efficiency	0.147	0.832	0.092
Budgetary Impact	0.07	0.793	0.339
Management	0.321	0.693	0.112
Labor	0.457	0.471	0.419
Union	0.076	0.075	0.799
Political (5)	0.216	0.243	0.573

Note: N = 201; Based on a 1997 survey on New York State towns and counties.

Tujuh buah item awal memiliki nilai faktor lebih dari 0,5 dalam komponen informasi dan kualitas pelayanan, dengan nilai yang lebih rendah pada dua komponen yang lain. Karena itu tujuh buah item dapat digunakan dalam analisis berikutnya. Item ke delapan yaitu dampak dari lapangan kerja lokal, yang memiliki nilai yang berdekatan dengan komponen persatuan (*union*). Karena itu, item ini harus dihapuskan dalam langkah analisis berikutnya.

Alaudin et. al. (2017:18-27) merupakan sebuah deskripsi yang menarik dalam menggunakan analisis faktor secara sistematis. Ia mencoba melakukan pendekatan



instrumental dalam mencari faktor-faktor yang menentukan apa yang diharapkan oleh mahasiswa dalam pengajaran dan pembelajaran di universitas. Diawali dengan membentuk kuesioner dalam mencari ekspektasi dan preferensi mahasiswa, langkah kedua dilakukan dengan melakukan analisis faktor terhadap dimensi yang direspons, dan terakhir melakukan variabel instrumental dalam mengeksplorasi faktor-faktor yang menjadi determinan dimensi-dimensi tersebut. Dengan demikian analisis faktor digunakan sebagai tindakan lanjut dari survey.

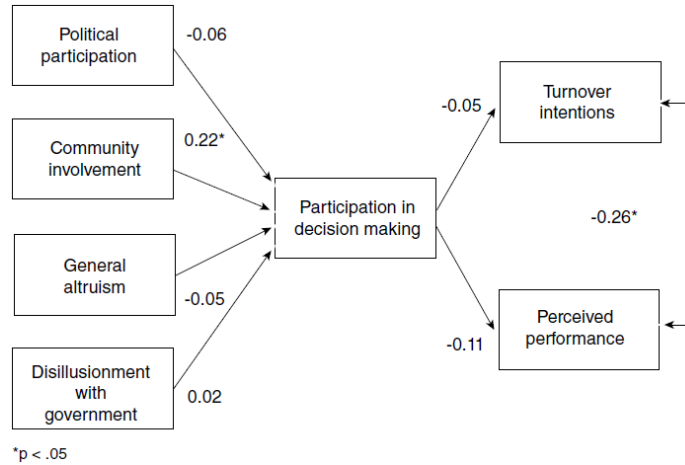
### *Analisis Jalur*

Analisis jalur (*Path Analysis*) digunakan untuk menguji hubungan tidak langsung dan hubungan sebab akibat di antara variabel-variabel yang digambarkan dalam model. Para analis kebijakan pertama-tama menggambar diagram berdasarkan teori atau serangkaian hipotesis kemudian melakukan estimasi terhadap koefisien jalur menggunakan teknik regresi, serta pada akhirnya menentukan pengaruh tidak langsung (Nachmias dan Nachmias, 1996). Cara ini sangat berguna ketika berhadapan dengan pengaruh mediasi, dimana variabel bebas memiliki dampak terhadap variabel antara/mediator yang mana, pada akhirnya memiliki dampak pada variabel terikat. Analisis jalur berasumsi reliabilitas sempurna dari instrumen digunakan untuk mengoperasionalkan variabel-variabel. Karena itu, semua variabel dalam model jalur dipertimbangkan untuk diobservasi, bukan merupakan faktor-faktor laten atau tersembunyi.

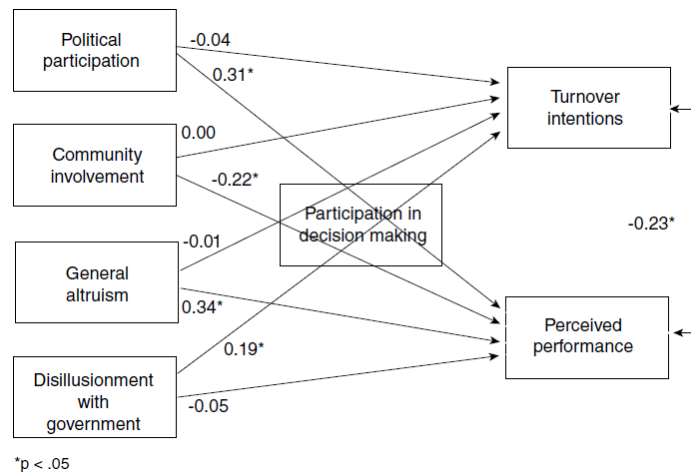
Ketika model ini menggunakan perhitungan matematis melalui analisis faktor terkonfirmasi/*confirmatory factor analysis* (CFA) maka ia menjadi model perhitungan struktural/*structural equation model* dan akan bertemu dengan variabel-variabel laten. SEM memberi kemungkinan untuk melakukan asesmen terhadap reliabilitas variabel-variabel laten, memiliki estimasi yang lebih akurat terhadap pengaruh-pengaruh tidak langsung dari variabel exogenous, serta berbagai variabel terikat.

Analisis jalur digunakan untuk menyederhanakan dan menggambarkan hubungan-hubungan teoritik yang rumit. LISREL (*linear structural relations*) sudah sangat populer sejak tahun 1981, serta paket-paket statistik seperti SAS dan Strata akan dapat melakukan analisis ini juga. Beberapa contoh kajian penerapan analisis ini seperti yang dilakukan Ellickson (1992:290) menggunakan analisis jalur untuk menjelaskan pengaruh faktor-faktor pribadi, lingkungan dan kelembagaan kepada keberhasilan legislatif dengan data yang diambil dari Parlemen di Missouri tahun 1987-1988. Hasilnya menunjukkan bahwa variabel kelembagaan, senioritas dan partai politik, memiliki dampak yang kuat. Penggunaan analisis jalur di sini juga mampu menunjukkan bahwa kantor formal merupakan variabel intervening antara keberhasilan lembaga legislatif dan berbagai variabel bebas lain seperti umur, urbanisasi, senioritas dan partai politik.

Terdapat dua model analisis jalur yang ditemukan oleh Cohen dan Vigoda (1998:401), yaitu:



Gambar 3.1.: Model Analisis Jalur Langsung dari Cohen dan Vigoda (1998:420)



Gambar 3.2.: Model Analisis Jalur Tidak Langsung dari Cohen dan Vigoda (1998:425)

Model langsung tidak memiliki variabel mediator. Hasilnya menunjukkan bahwa partisipasi politik, keterlibatan komunitas, dan altruisme umum secara statistik signifikan memberikan pengaruh langsung kepada kinerja yang dirasakan, sementara itu kepercayaan/kebersamaan (*dissilusionment*) dengan pemerintah memiliki pengaruh langsung yang signifikan terhadap keterpilihan inkumben (*turnover intentions*). Pada model tidak langsung, yang memiliki empat variabel bebas (partisipasi politik, keterlibatan komunitas, altruisme umum dan kebersamaan dengan pemerintah) serta dua variabel terikat (keterpilihan inkumben) dan kinerja yang dirasakan. Di antara semua variabel bebas, hanyalah keterlibatan komunitas yang memiliki signifikansi jalur secara statistik terhadap partisipasi dalam pengambilan keputusan. Jika dibandingkan, dalam kasus ini model langsung lebih baik daripada model tidak langsung.

## *Teori Permainan*

Teori Permainan (*game theory*) adalah sebuah pendekatan matematis untuk mengetahui pengambilan keputusan secara individual yang menggunakan semacam permainan sebagai paradigme interaksi pengambilan keputusan secara rasional. Permainan (*game*) adalah segala bentuk interaksi yang terjadi di antara agen yang dikendalikan oleh serangkaian aturan yang mengendalikan segala bentuk gerakan yang dimungkinkan untuk setiap partisipan dan serangkaian kemungkinan hasil dari setiap kemungkinan kombinasi gerakan.

(Morrow 1994) menyampaikan bahwa: *Game* adalah “strategi murni” yang terjadi dari beberapa komponen terkait: *Players*, mungkin berbentuk manusia atau organisasi, yang dipilih dari sederetan *options* atau *strategi* yang tersedia untuk mereka. Pada setiap tahapan permainan, para pemain memilih gerakan (*actions*) dari serangkaian keputusan yang tersedia untuk mereka. Gerakan yang mereka pilih akan menghasilkan *outcomes* atau *consequences*. Asumsinya para pemain telah memiliki kecenderungan yang baku (*preferences*) terhadap *outcomes* yang akan mereka capai, artinya mereka menginginkan *outcomes* tertentu dibandingkan yang lain. Setelah keputusan diambil, setiap pemain akan menerima harga/nilai (*payoff*) tertentu yang diukur pada unit yang tersedia pada semua pemain yang ikut bermain.

*Game theory* memiliki beberapa asumsi:

- (1) Tindakan individu secara instrumental bersifat rasional;
- (2) Pemahaman bersama terhadap rasionalitas dianut oleh para pemain;
- (3) Para pemain memiliki kesepakatan tentang bagaimana *game* akan dimainkan;
- (4) Preferensi adalah tetap atau tidak berubah selama permainan dijalankan;
- (5) Sifat transitivitas (jika  $A \geq B$  dan  $B \geq C$  maka  $A \geq C$ ) (Heap and Varoufakis, 2004)

Model ini biasanya digunakan dalam ilmu ekonomi. Dalam kajian kebijakan publik, kita mungkin akan berhadapan dengan situasi kejadian yang berbeda yang merupakan akibat dari keputusan yang dibuat oleh pihak lain. Katika aktor berupaya mencari keuntungan bagi mereka sendiri, keputusannya mungkin saja mempengaruhi pihak lain. Dengan demikian beberapa asumsi di atas mengalami penyesuaian. Kondisi *game* melibatkan keberadaan konflik dan kerjasama. Model teoretik game membantu para aktor untuk membuat keputusan ketika berhadapan dengan berbagai alternatif kebijakan atau konsekuensi dari keputusan yang diambil. Politik dan permainan mengandung berbagai gerakan, manuver dan interaksi dari para pemainnya dalam upaya untuk memaksimalkan kepentingannya, pemilihan strategi dengan akibat tertentu dan pada akhirnya pembentukan koalisi.

Tabel 3.2. : *Prisoner's Dilemma* dalam *Game Theory*

		Prisoner 1	
		Strategy A	Strategy B
Prisoner 2	Strategy A	(3,3)	(1,5)
	Strategy B	(5,1)	(2,2)

Prisoner's dilemma adalah contoh klasik dalam *game theory*. Kedua pemain (tahanan 1 dan tahanan 2) merupakan 2 rekan yang melakukan tindakan kriminal dan berada dalam tahanan polisi. Setiap tersangka ditempatkan pada sel yang berbeda dan diberikan oleh petugas peluang untuk mengaku. Ini merupakan permainan dengan *zero-sum game*, jika yang satu mengaku dan bebas maka yang lain akan dihukum. Dengan demikian, setiap pemain memiliki 2 strategi, yaitu mengaku dan tidak mengaku. Dengan demikian ada 4 skenario: (1) keduanya mengaku, keduanya mendapatkan ganjaran yang sama yaitu 3 (2) keduanya tidak mengaku, keduanya mendapatkan ganjaran yang sama yaitu 2 (3) tahanan 1 mengaku, 2 tidak maka tahanan satu mendapatkan hasil 5 dan tahanan 2 mendapat hasil 1, (4) tahanan 1 tidak mengaku 2 mengaku, maka tahanan 1 mendapat hasil 1 dan tahanan 2 mendapat hasil 5. Kasus ini berkaitan dengan berbagai isu seperti kepercayaan (*trust*), petualangan (*free-rider problem*), sarana publik, negosiasi, regulasi, korupsi, dan *conflict resolution*.

### Simulasi

Simulasi adalah sebuah prosedur kuantitatif yang menganalisis berdasarkan dari model matematis dari proses kebijakan yang sulit untuk diselesaikan secara analitis dan kemudian dibuatkan sebuah model yang mengandung serangkaian metode eksperimen *trial and error* secara terkendali dalam upaya untuk membuat simulasi dari sistem ini setelah berlangsung beberapa waktu. Metode ini membantu dalam menjawab pertanyaan seperti: "apakah yang akan terjadi pada kebijakan pembangunan ekonomi lokal jika inflasi terjadi pada level 4% dibandingkan jika 3% pada tahun yang akan datang?", atau "bagaimanakah strategi manajemen pertumbuhan ini mempengaruhi lalu lintas dalam 20 tahun yang akan datang?". Dengan demikian, simulasi kadang-kadang merupakan satu-satunya metode yang ada jika lingkungan atau sistem yang ada sulit untuk diobservasi atau dibuatkan modelnya, atau jikapun modelnya bisa dibuat ia terlalu sukar untuk dipecahkan secara analitis.

Kane (1999:45) mengatakan bahwa sebuah simulasi yang baik memiliki ciri-ciri (1) terkalibrasi, di samping data yang ada harus akurat, nilai dari parameter sedapat mungkin sesuai dengan observasi empirik, (2) terkendali, beroperasinya model sesuai dengan operasi yang terjadi di dunia nyata, (3) flexible, model cukup fleksibel untuk menjawab

berbagai pertanyaan yang muncul. Langkah-langka simulasi dapat ditemukan dalam Levin et al (1989:120) yaitu: (1) tentukan sistem yang akan disimulasikan (2) buatlah model yang akan digunakan (3) identifikasi dan kumpulkan data yang dibutuhkan untuk menguji model (4) uji model dan bandingkan gerakannya dengan lingkungan sebenarnya (5) jalankan simulasi (6) analisa hasil dan revisilah solusi yang didapatkan jika diperlukan (7) jalankan lagi simulasi untuk menguji solusi baru, dan (8) lakukan validasi terhadap simulasi dimaksud. Tarvid (2015:11) membangun model dengan parameter jaringan sosial dan pasar tenaga kerja dalam melakukan kajian terhadap keefektivan kebijakan pembatasan akses pada pendidikan tinggi dalam upaya negara OECD dalam mengurangi kelebihan tingkat pendidikan masyarakat.

Meskipun ditemukan kelemahan dari sisi presisi matematis, namun metode simulasi sudah banyak diterapkan sebagai sebuah teknik penelitian kebijakan publik. Coplin (1968) mengevaluasi berbagai penelitian tentang hubungan internasional, isu-isu permasalahan perkotaan seperti anggaran, pemilihan umum, dan rekrutmen politik. Perkembangan teknologi informasi dan komputerisasi turut menyumbang kepada pembentukan lingkungan dan memprediksi konsekuensi sosial dan ekonomi dari model-model perencanaan. Saat ini *Geographic Information Sistem* (GIS) sering digunakan untuk melakukan simulasi perkembangan wilayah melalui peta elektronik.

#### **D. Penutup**

Dapat disimpulkan bahwa metode kuantitatif membantu para analis kebijakan publik untuk menguji pengaruh relatif dan kaitan dari berbagai bentuk variabel bebas terhadap variabel terikat. Metode ini memberikan informasi tentang pilihan-pilihan dalam kebijakan kepada warga negara dan aktor kebijakan melalui angka, gambar dan pengujian hubungan. Ia mampu memberikan informasi tentang keuntungan dan resiko dari berbagai alternatif kebijakan dengan mata matematis. Pengembangan berbagai teknik kuantitatif yang lebih canggih merupakan salah satu tugas yang dibutuhkan oleh berbagai kebijakan publik saat ini, karena masalah kebijakan menjadi semakin kompleks, lingkungan menjadi semakin susah diprediksi, serta waktu dan anggaran menjadi semakin terbatas. Para analis kebijakan harus mampu memilih mana pilihan dan strategi kebijakan yang paling tepat dari segi validitas, rasional dan realistik dan menerapkan kajian ini dalam dunia yang nyata.

## REFERENCE

- Alaudin, M, Ashman, A, Nghiem, S dan Lovell, K. 2017. What determines students' expectations and preferences university teaching and learning? An instrumental variable approach. *Economic Analysis and Policy* 56, pp. 18-27
- Berry, F.S. dan Berry, W.D. 1990. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American Political Science Review*, 84(2), pp. 395-415
- Box-Steffensmeier, J.M. dan Jones, B.S. 1997. Time is of the essence: event history models in political science, *American Journal of Political Science*, 41(4), pp. 1414-1461
- Burbridge, L. 1999. *Cross-sectional, longitudinal, and time-series data: Uses and limitations* dalam G.J. Miller dan M.L. Whickers (eds.) *Handbook of research methods in public administration*, New York:Marcel Dekker
- Brewer, M.B. 1983. *Evaluation: Past and present* dalam E.L. Struening dan M.B. Brewer (eds.) *Handbook of Evaluation Research*. Beverly Hills: Sage Publication
- Brewer, G.D. dan deLeon, P. 1983. *The Foundation of Policy Analysis*. Homewodd: The Dorsey Press
- Cohen, A dan Vigoda, E. 1998. An empirical assessment of the relationship between general citizenship and work outcomes. *Public Administration Quarterly*, 2(4), pp 401-431
- Coplin, W.D. 1968. *Simulation in the Study of Politics*. Chicago: Markham Publishing
- Ellickson, M.C. 1992. Pathways to legislative success. A path analytic study of the Missouri house of representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 17(2), pp 285-302
- Fischer, F. 1998. Beyond empiricism: Policy inquiry in postpositivist perspective. *Policy Studies Journal* 26 (1), pp 129-146
- Fischer, F, Miller, G.J dan Sidney, M.S. (eds) 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Gutierrez-Garcia, J.O dan Rodriguez, L.F. 2016. Social determinants of police corruption: toward public policies for the prevention of police corruption. *Policy Studies* 37 (3), pp. 216-235
- Heap, S.P.H., dan Varoufakis. Y. 2004. *Game Theory*. New York: Routledge

- Hunter, K.G. 2001. An analysis of the effect of lobbying efforts and demand-side economic development policies on state economic health. *Public Administration Quarterly*, 25(1), pp. 49-78
- Kaifeng, Y. 2007. *Quantitative Methods for Policy Analysis* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Kane, D. 1999. *Computer simulation* dalam G.J. Miller dan M.L. Whicker (eds.) *Handbook of research methods in public administration*, New York: Marcel Dekker
- Krane, D. 2001. Disorderly progress on the frontiers of policy evaluation. *International Journal of Public Administration*, 24 (1), pp 95-123
- Lasswell, H.D. 1951. *The policy orientation* dalam D. Lerner dan H.D. Lasswell (eds.). *The Policy Sciences*. Stanford University Press
- , 1970. The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Science* 1, pp. 3-14
- , 1971. *A Pre-view of Policy Sciences*. New York: Elsevier
- Levin, R.I., Rubin, D.S., Stinson, J.P., dan Gardner, E.S. 1989. *Quantitative approaches to management*. New York: McGraw-Hill
- Meier, K.J. dan Brudney, J.L. 2002. *Applied statistics for public administration (5<sup>th</sup> ed.)*. Belmont: Wadsworth
- Morcol, G. 2001. Positivist beliefs among policy professionals: An empirical investigation. *Policy Sciences* 38, pp 381-401
- Morrow, J.D. 1994. *Game theory for political scientists*. Princeton: Princeton University Press
- Nachmias, C.F., dan Nachmias, D. 1996. *Research Methods in the Social Sciences (5<sup>th</sup> ed.)* New York: St Martin's Press
- Radin, B.A. 2000. *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington DC: Georgetown University Press
- Sutton, M. 2017. *Seminar in Education Policy Studies*. Bloomington: Indiana University
- Tarvid, A. 2015. The effectiveness of access restriction to higher education in decreasing overeducation. *Economic Analysis and Policy* 45, pp. 11-26
- Vijverberg, W.P. 1997. The quantitative methods component in social science curricula in view of journal content. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(4), pp. 621-629

Warner, M. dan Hebdon, R. 2001. Local government restructuring: Privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), pp. 315-336



# BAGIAN 4

## ASPEK PRAKTIS DALAM ANALISIS KEBIJAKAN

### A. Pendahuluan

Kajian analisis kebijakan saat ini mengalami dua persoalan terutama dalam hal melakukan analisis dan kontribusi analisis profesional dalam pemerintahan. Pertama, banyak analisis kebijakan kontemporer masih sangat tergantung pada cara dan metode analisis yang dilakukan pada periode awal di mana bercirikan analisis empiris. Meltsner (1975, 1976) menekankan dan menggarisbawahi beberapa variabel yang berkaitan dengan kompetensi dan keahlian teknokratis dan politis. Dengan demikian analisis dapat berfungsi sebagai teknisi, politisi, *entrepreneur* (jika menguasai keduanya) dan *pretenders* (jika tidak menguasai satupun). Namun demikian pada saat ini seorang praktisi analisis kebijakan harus dapat berfungsi menjadi lima macam profesi: pengarah proses (*the process director*), filsuf kebijakan (*the policy philosopher*), pengacara kebijakan (*the policy advocate*), *the neo-Weberian (or objective technician)*, dan pakar penasihat (*the expert advisor*). Dengan demikian, mereka harus memiliki pemahaman terhadap dua dimensi, yaitu keterlibatan dalam isu yang spesifik sehingga memiliki keahlian teknis, di samping harus mampu membedakan posisinya sebagai seorang profesional dan sebagai loyalis politik atau aktivis. Dengan demikian terdapat banyak sekali aspek praktis yang harus menjadi pertimbangan dan pemikiran dalam memahami kedudukan seorang analisis kebijakan pada masa ini.

### B. Survey dalam Analisis Kebijakan

Survey saat ini merupakan metode yang sangat populer di seluruh dunia. Hampir setiap negara, apalagi yang menganut paham demokrasi melakukan polling, survey, hitung cepat, kalkulasi level popularitas dan berbagai turunannya. Di Amerika Serikat, beberapa bulan sebelum pemilihan anggota senat, kongres apalagi presiden survey pemilih (*voter surveys*) dilakukan harian, jika bukan jam-jaman berdasarkan kepada media massa, kelompok advokasi (termasuk lembaga survey), dan tentu saja partai politik. Hasil survey selanjutnya akan menjadi dasar bagi para kandidat untuk mengatur strategi kampanyenya. Karena sistem demokrasi Amerika yang menganut "*the winner take all*", tidak perlu menampilkan iklan atau penampilan di publik oleh kandidat atau partai di negara bagian yang survey menunjukkan bahwa mereka dominan di sana.

Survey tidak hanya dalam kampanye politik, survey penonton menunjukkan acara manakah yang bertahan populer di setiap musim, selebriti mana yang disukai dan dibenci,

iklan mana yang berhasil dan gagal, dan lain-lain. University of Michigan melakukan survey terhadap sentimen konsumen dan menjadi indikator utama secara nasional tentang kesehatan ekonomi Amerika Serikat. Sifat praktis dan kesederhanaan survey menjadikannya menjadi bagian dari hampir semua bidang kajian, karena itu sangat biasa menemukan hasil survey dalam jurnal-jurnal profesional dalam bidang antropologi, psikologi, sosiologi, pendidikan, ilmu politik dan administrasi publik.

Mitchell (2007:369) menyatakan bahwa dalam bidang kebijakan publik, survey dilakukan untuk mengidentifikasi keinginan publik, untuk mengetahui dukungan dan oposisi terhadap sebuah kebijakan, dan untuk mengevaluasi kepuasan dan ketidakpuasan terhadap program tertentu. Survey bisa dilakukan oleh perumus kebijakan untuk menjadi fondasi dalam pengambilan keputusan dan untuk mengetahui apakah harus dibuat sebuah kebijakan baru atau bahkan menghentikan kebijakan lama yang tidak mendapat dukungan lagi, juga untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik terhadap isu, serta untuk menjadi dasar bagi perubahan kebijakan, program dan pelayanan publik. Kajian yang dilakukan oleh Piachaud (2015:1-7) memberikan perhatian kepada pengembangan paradigma kebijakan sosial yang menggeser dari penekanan kepada input menjadi lebih kepada produk pelayanan dan dampaknya.

Survey juga bisa diterapkan dalam setiap tahapan dari proses kebijakan: untuk mengidentifikasi permasalahan, mempertimbangkan solusi terbaik, menentukan dukungan legislatif terhadap hukum, mengkaji kesulitan-kesulitan dalam penerapan dan mengukur dampak. Survey juga relevan untuk berbagai bidang kebijakan: lingkungan, kesejahteraan sosial, pembangunan ekonomi, pendidikan, pelayanan kesehatan, hak asasi manusia, kriminalitas dan hubungan luar negeri (Swindell and Kelly, 2000:42, Thompson, 1997:302). Namun demikian Mitchell (2007: 370) menyatakan bahwa meskipun begitu besarnya peranan dan pentingnya survey dalam kajian kebijakan publik, sangat sedikit buku teks yang memberi perhatian dan mengkaji secara mendalam tentang metode survey sebagai sebuah perangkat penelitian.

### *Macam-macam Tipe Survey*

Dikenal tiga macam tipe survey: survey melalui telepon, survey perorangan dan swa-administrasi. Survey telepon populer di Amerika Serikat dan mudah dilaksanakan karena yang dibutuhkan hanyalah pesawat telepon, nomor-nomor telepon dan penelepon. Survey telepon berskala besar sering mengembangkan sistem ini misalnya melalui bantuan komputer dan tenaga yang terlatih dalam jumlah besar. Melakukan interview orang-orang melalui telepon sejauh ini merupakan salah satu cara yang paling lazim dilakukan untuk melaksanakan polling dengan jumlah responden/subyek yang besar, misalnya bangsa, negara atau wilayah kota metropolitan. Survey melalui telepon menguntungkan karena mendapat jawaban seketika, format yang terstandar dan memungkinkan untuk penginterview melakukan penjelasan terhadap pertanyaan kepada responden. Namun demikian kelemahannya, sulit untuk menjangkau masyarakat yang tidak memiliki

pesawat telepon (gelandangan, pasien rumah sakit, narapidana dan lain-lain), kemudian sering menemui kesukaran untuk mengontak lapisan masyarakat tertentu seperti hakim, dokter, pejabat negara yang memiliki pegawai pengangkat telepon (*gatekeepers*) seperti sekretaris, asisten dan lain-lain.

Survey perorangan (*in-person surveys*) adalah survey dengan kontak bersifat tatap muka antara interviewers dengan responden. Biasanya ini menggunakan questioner yang terformat dengan pilihan respons yang saling susul menyusul, namun juga bisa berbentuk pertanyaan tidak terstruktur layaknya percakapan antara dua teman. Survey tipe ini biasanya sangat berguna ketika membutuhkan kontak dengan responden terseleksi dalam setting yang alami-misalnya di jalan, di pasar, atau ruang tunggu. Keuntungan utama survey tipe ini adalah memungkinkan pewawancara untuk menjelaskan maksud pertanyaan kepada responden. Untuk keberhasilan cara ini, pewawancara sebaiknya melakukan latihan, ini penting karena tekanan suara, bahasa tubuh, dan berbagai perangkat fisik akan membentuk reaksi dari responden. Survey tipe ini biasanya berbiaya mahal dan memakan waktu.

Survey swa-administrasi (*self-administered survey*) biasanya berbentuk kuesioner tertulis yang dibagikan kepada responden untuk diisi dan dilengkapi. Ada empat cara membagikan kuesioner: (1) mengirim melalui pos dan juga mengembalikan melalui pos; (2) mengirimkan melalui e-mail atau diupload di web-site dan mengembalikan melalui e-mail atau memasukkan jawaban ke lingk yang ada di web-site; (3) meninggalkan di lokasi tertentu (meja atau konter) dan dikembalikan melalui e-mail atau lokasi tertentu (drop box dan lain-lain); dan (4) memberikan langsung kepada responden ketika mereka memasuki atau meninggalkan gedung, jalan, ruangan atau kegiatan tertentu. Survey seperti ini biasanya dilengkapi beberapa ketentuan misalnya tidak wajib untuk menuliskan nama, peluang untuk menjawab pertanyaan yang sensitif, memungkinkan untuk menjangkau populasi yang sulit dijangkau dan biasanya terlepas dari bias interviewer yang dijumpai pada dua jenis survey yang lain. Kelemahannya, relatif sulit mendapatkan respons, seringkali questioner tidak dikembalikan atau bahkan dibuang ke tempat sampah, email dapat dihapus. Penting untuk memastikan responden tidak mengisi lebih dari satu questioner.

### *Questioner*

Pada prinsipnya pelaksanaan survey adalah menjawab pertanyaan, sehingga konstruksi pertanyaan dalam kuesioner adalah kunci dalam melaksanakan survey. Seringkali pertanyaan dari survey sebelumnya diulang kembali, namun kebanyakan setiap survey mengajukan pertanyaan berbeda yang bersifat *ad hoc* satu sama lain. Dua jenis pertanyaan dalam survey adalah: pertanyaan tertutup (*close-ended questions*) yang memberikan sebetuk kategori respon kepada responden untuk dilengkapi, berikutnya pertanyaan terbuka (*open-ended questions*) yang memungkinkan responden untuk menuliskan respon mereka secara bebas.

Pertanyaan dalam survey merupakan operasionalisasi dari variabel-variabel. Variabel bebas adalah sesuatu yang menjelaskan perilaku, sikap dan keinginan. Afiliasi kepartaian misalnya digunakan sebagai variabel bebas untuk menjelaskan dukungan atau oposisi terhadap kebijakan tertentu. Variabel terikat adalah sesuatu yang digunakan untuk menjelaskan atau menghitung, misalnya kepuasan kepada suatu kebijakan, pemanfaatan pelayanan, dan dukungan terhadap program rakyat. Kedua variabel haruslah memiliki nilai atau kelengkapan. Setiap variabel harus *exhaustive*, artinya mencakup semua kemungkinan jawaban yang akan diberikan. Setiap variabel juga harus *mutually exclusive*, artinya tidak ada kemungkinan menjawab dua pilihan jawaban sekaligus.

Dari segi skala pengukuran (*level of measures*), pertanyaan survey bisa berupa nominal, ordinal atau interval. Nominal artinya kategorisasi tanpa tingkatan, misalnya pilihan antara punya rumah sendiri atau menyewa. Ordinal artinya, memiliki kategori yang bertingkat, misalnya usia. Interval, adalah setiap pilihan jawaban memiliki kategorinya sendiri, misalnya jika responden ditanya berapa lama mereka sudah bekerja. Skala ini bermakna sangat penting karena ia menentukan jenis statistik yang akan digunakan dalam analisis nantinya.

### *Responden*

Ada dua pendekatan untuk menentukan siapa yang akan disurvei: (1) semua populasi dan (2) sampel dari populasi. Ketika populasi berjumlah kecil, setiap orang bisa dijadikan responden dalam survey, misalnya survey terhadap guru yang mengajar sekolah menengah di sebuah kota kecil. Ketika populasi berjumlah besar, maka masuk akal jika sampling dilakukan, baik berupa *probability sampling* maupun *non-probability sampling*.

Sampling probabilitas artinya nama-nama sampel diambil dari populasi di mana besar dan karakteristiknya sudah diketahui. Artinya, ada cara untuk mengetahui secara statistik apakah sample bersifat representatif dari populasi. Pada sampling probabilitas, dimungkinkan untuk menghitung *sampling error*-yaitu perbedaan antara statistik sample dan parameter dari populasi. *Sampling error* adalah fungsi untuk mengetahui jumlah responden-makin besar jumlah responden dimana data didapatkan, makin kecil *sampling error*-nya. Namun biaya untuk melakukan survey menjadi semakin besar. Pada sampling berjumlah 1000 responden akan memiliki *sampling error* sebesar 3,1 persen, sementara 100 responden memiliki *sampling error* sebesar 6,5 persen. Pengambilan sampel secara acak (*random*) merupakan cara yang lazim untuk melakukan sampling probabilitas, dimana semua subjek dalam populasi memiliki peluang yang sama untuk terpilih sebagai sampel. Varian dari sampling probabilitas adalah systematic sample, yaitu dengan melibatkan nama-nama atau item-item terseleksi dari daftar serangkaian interval dari populasi (misalnya setiap 10 orang diambil satu) (Mitchel, 2007:370).

Sampling non-probabilitas adalah seleksi dari populasi dimana ukuran dan karakteristiknya tidak diketahui. Misalnya dalam hal melakukan survey terhadap

penumpang bus. Cara sampling ini adalah dengan melakukan estimasi apakah sampel sudah dianggap representatif. Ini dapat dilakukan dengan menggunakan kategori tertentu seperti gender, etnik atau jenis pekerjaan. Namun demikian, apakah sampling probabilitas atau sampling non-probabilitas, penelitian survey ditujukan untuk mendapatkan sampel yang dianggap cukup untuk memperkirakan keadaan dari populasi. Dengan demikian isu *representativeness* menjadi sentral. Tingkatan respons yang ideal adalah jika mencapai 50% dari sample yang direncanakan. Dengan demikian akan lebih baik jika perwakilan dari setiap region atau kategorisasi didapatkan dengan memadai.

### *Analisis Data Survey*

Sebagaimana halnya dengan penelitian kuantitatif, survey berhubungan dengan data-data numerik. Ironi di balik survey adalah pertanyaan-pertanyaan subyektif menghasilkan statistik yang bersifat obyektif. Setiap pertanyaan adalah survey dalam analisis univariat yang dapat ditampilkan, tergantung kepa format pertanyaan, sebagai distribusi frekuensi atau pengukuran central tendency, misalnya: survey yang menghitung dukungan terhadap voucher sekolah yang menunjukkan berapa banyak responden yang mendukung dan berapa yang menolak. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya analisis bivariat mencari hubungan antara dua pertanyaan, misalnya pertanyaan apakah pengikut partai Republik atau Demokrat cenderung mendukung program *voucher* sekolah. Sementara itu analisis multivariat adalah mengenai hubungan di antara dua atau lebih pertanyaan, yang sering melibatkan penggunaan analisis regresi, misalnya apakah dukungan atau oposisi terhadap program voucher sekolah dipengaruhi oleh satu variabel lebih daripada variabel yang lain? Seperti afiliasi politik, gender, tempat tinggal atau pendapatan.

Banyak teknik bisa digunakan untuk menentukan akurasi dari hasil survey, yang dapat menggunakan paket perhitungan statistik. Misalnya, menggunakan analisis *chi square* untuk mengukur signifikansi hubungan bivariat antara variabel dengan skala nominal sementara koefisien korelasi mengukur kekuatan hubungan antara variabel-variabel interval. Analisis statistik Pearson r, yang mengukur kekuatan hubungan antara dua variabel berskala interval. Sementara itu, untuk menghitung sejauhmana nilai dari hubungan tergantung kepada bagaimana pertanyaan diukur, ukuran sampel, dan sasaran dari analisis.

Dari segi bagaimana cara menampilkan, data survey dapat ditampilkan secara naratif ataupun dengan gambar dan tabel. Jika menggunakan tabel, maka pastikan bahwa informasi yang diberikan cukup mudah untuk diinterpretasikan, tapi tidak berlebihan banyaknya karena akan menyukarkan untuk mendapatkan pemahaman. Tabel harus dilengkapi dengan judul deskriptif, seluruh variabel harus dengan jelas diberikan label, variabel bebas diletakkan pada kolom sementara variabel terikat diletakkan di baris, pengukuran statistik diletakkan pada bagian bawah tabel, dan jangan lupa menginformasikan jumlah kasus yang dilibatkan dalam proses analisis. Setelah bagian kesimpulan dan rekomendasi, biasanya untuk laporan kebijakan (*policy report*), juga

dilengkapi dengan lampiran yang menampilkan instrumen survey dengan respon yang diterima pada setiap pertanyaan yang diajukan.

### *Pemanfaatan survey*

Literatur menunjukkan beberapa bentuk pemanfaatan survey dalam melakukan penilaian terhadap kebijakan publik, yaitu:

1. Penilaian kebutuhan akan kebijakan publik (*need assessment*)  
Pertanyaan penting dalam proses formulasi atau disain kebijakan adalah bagaimana perumus kebijakan mengetahui suatu kebijakan akan diterima jika ia tidak tahu apa yang menjadi kebutuhan publik? Survey membantu melakukan ini melalui menanyakan kepada publik apa yang mereka butuhkan serta membiarkan mereka merumuskan sendiri konsep-konsep sebagai komponen kebijakan itu. Posavac dan Carey (2003) menyatakan bahwa semestinya perumus kebijakan harus membangun pelayanan atau intervensi untuk membantu populasi mencapai atau semakin mendekati tingkatan kepuasan tertentu dalam permasalahan yang mereka hadapi
2. Mengetahui dukungan atau penolakan terhadap solusi masalah publik (*opinion polling*)  
Setiap orang dimungkinkan untuk terlibat dalam mencari solusi permasalahan publik, baik itu pejabat, administrator, pelaku kebijakan, dan bahkan wartawan. Berbagai kajian sudah dilakukan sepanjang waktu untuk mengetahui opini tentang berbagai persoalan publik seperti pembatasan aborsi, bantuan sosial, aturan sekolah, atau alternatif transportasi massal.
3. Mengevaluasi daya tanggap kebijakan terhadap individu atau kelompok (*impact assessment*).  
Survey juga dilakukan untuk menilai dampak kebijakan. Masyarakat disurvei tentang apakah mereka peduli dan dapat menangkap program-program public. Di sini juga menyentuh aspek apakah sistem politik yang ada dalam merespons kecenderungan publik adalah sentral dalam teori dan praktik demokrasi. Tidak terlalu penting bagi demokrasi apakah sebuah kebijakan publik itu efektif atau efisien, yang lebih penting adalah apakah ia mampu memuaskan segmentasi masyarakat. Ini akan diketahui melalui survey.

Namun demikian, survey terkadang juga disalahgunakan. Sangat sulit mendisain survey yang sempurna. Persoalan yang muncul biasanya berkaitan dengan tingkat keterwakilan sampel, rendahnya tingkat respons, pertanyaan-pertanyaan yang terlalu ambisius, penggunaan kata-kata yang ambigu dalam kuesioner, respons yang simple (ya dan tidak) terhadap pertanyaan yang kompleks, dan perhitungan statistik yang menampilkan persentase namun bukan merupakan jumlah nyata yang merespons

pertanyaan. Banyak orang melakukan survey tanpa memiliki keterampilan yang memadai. Hasilnya akan ditelantarkan kalau tidak dikritik dalam analisisnya.

Bagaimanapun, sebuah survey juga terkadang mengandung bias. Ada kecenderungan bagi analis kebijakan untuk melakukan survey dengan kecenderungan selai untuk membela, mendukung atau sebaliknya menyerang sebuah kebijakan publik tertentu. Sehingga ia menjadi instrumen politik daripada sebuah penelusuran saintifik. Sebaliknya ada pula anggapan bahwa jalan terbaik untuk mengukur kebijakan publik adalah dengan memiliki serangkaian respon terhadap pertanyaan-pertanyaan survey. Dalam hal ini sekali lagi survey menjadi sebuah bentuk persentuhan demokratis melalui kehadiran dalam pertemuan publik, menulis surat kepada pejabat publik, dan memilih dalam pemilihan umum. Pada intinya, survey adalah salah satu cara bagi warganegara untuk mengekspresikan pandangan mereka terhadap metode alternatif dalam menyelesaikan persoalan atau sebuah usulan kepada negara untuk mengatasi defisit anggaran dan penurunan mutu pelayanan. Survey adalah sebuah koreksi untuk mempengaruhi elit dan kelompok kepentingan dalam proses kebijakan.

### **C. Metode *Context-sensitive***

Pendekatan kebijakan konteks-sensitif (*context-sensitive methods*) mungkin dirasakan agak asing sebagai sebuah cara untuk memberikan ciri terhadap analisis kebijakan. Mengapa tidak cukup dengan melakukan metode kualitatif atau metode post-positivisme sebagaimana dijabarkan panjang lebar didepan untuk mengetahui pendekatan kontekstual dari kebijakan jika diukur dari strategi analisis kebijakan publik konvensional? (Clarke, 2009: 443) menyatakan bahwa pendekatan konteks-sensitif memiliki beberapa asumsi kualitatif dan kuantitatif sekaligus. Pendekatan ini dianggap memberikan kekuatan yang lebih sistematis dan kaya kepada penelitian pada situasi dimana konteks dan setting menjadi faktor penting untuk memahami data observasi. Ketika data tidak begitu gamblang dan sulit didapatkan, maka baik perangkat pengumpulan data maupun prosedur analisis harus sensitif kepada spesifikasi konteks dari informasi dan pengukuran yang dimainkan.

Untuk melaksanakan penelitian konteks-sensitif hal pertama yang dilakukan adalah menolak atau setidaknya mengenyampingkan dualisme antara metode kualitatif dan kuantitatif. Brower et al (2000:363) dan Miles and Huberman (1994) bahkan menyatakan bahwa hanya bentuk yang paling primitif dari empirisisme dan positivisme yang terus menerus mengasumsikan perbedaan ekstrim antara kualitatif dan kuantitatif. Banyak buku-buku berpengaruh sudah memanggil untuk meninggalkan perbedaan yang ekstrim antara kedua tradisi penelitian tersebut karena mereka sebetulnya memiliki fondasi epistemologi yang sama, sama-sama tergantung kepada data observasional, namun menggunakan alat yang berbeda dalam menganalisis dan mendekati tantangan ini dengan cara yang berbeda (Verba, 1994, Brady dan Colliers, 2004).

Penulis tidak akan mengulangi kembali karakteristik dan asumsi yang dianut oleh kedua tradisi penelitian tersebut, tetapi lebih kepada bagaimana mengintegrasikannya dalam penelitian konteks-sensitif. National Social Science Federation (NSF) menunjukkan banyak peneliti kualitatif yang telah menggunakan pendekatan yang baik serta menjamin validitas dan reliabilitas dari penelitian ini. Namun yang menjadi kelebihan adalah karena memiliki cerita dan penjelasan nonparsimonial, fokus kepada konteks, informasi berdasarkan persepsi responden, serta persentuhan yang intensif dan lama dengan peneliti (Blee 2004:56). Penelitian kuantitatif memiliki kemampuan untuk melakukan inferensi, generalisasi bahkan mungkin prediksi. Sehingga peneliti memiliki ruang untuk melakukan falsifikasi hipotesis dan mengujinya dengan perhitungan yang presisi dan prosedural (Ragin 2004:110). Pendekatan yang lebih efektif sebenarnya dengan mengambil kekuatan dari kedua strategi dalam sebuah pendekatan multi-method daripada mengembangkan penelitian kualitatif dengan melengkapi dengan pendekatan kuantitatif.

Peneliti konteks-sensitif lebih tertarik untuk memahami mekanisme kausal daripada mencari hubungan kausal. Miles dan Huberman (1984:95) menyatakan bahwa penelitian lapangan lebih baik daripada metode kuantitatif dalam membangun pemahaman terhadap “local causality” atau mekanisme kausal ini. Maxwell (2004:243) mengembangkan pendekatan proses yang akan memberi dasar dalam membangun argumen kausal. Collier, Seawright dan Brady menyatakan bahwa ini biasa dilakukan dengan menggunakan analisis regresi. Untuk memenuhi keinginan problem-oriented, untuk memungkinkan terjadinya konfigurasi dan proses saling ketergantungan, dan benar-benar memahami pengaruh dari konteks maka diperlukan perangkat yang tidak memisahkan antara observasi dengan konteks. Ini membutuhkan analisis yang menekankan kepada kasus ketimbang variabel.

#### *Perangkat Pengumpulan Data*

*Q-methodology* adalah menggunakan pendekatan melalui wawancara dimana peneliti terlibat secara langsung dalam situasi tanpa menekankan nilai dan biasanya dalam proses. Pendekatan ini sudah dilakukan selama lebih dari 50 tahun dalam bidang bisnis dan manajemen, psikologi, dan penelitian perencanaan. Ia menggunakan perangkat empirik seperti pemetaan persepsi, pilihan dan nilai subjektif. *Q-methodology* melibatkan responden yang mewakili beragam sudut pandang dan pemahaman terhadap persoalan. Beda dengan interview biasa, responden hanya menjawab berupa pernyataan (bukan penjelasan) terhadap sumber informasi (surat kabar, laporan, interview pakar dan sumber lain). Pernyataan kemudian dicatat berdasarkan sel kategori. Setiap statement dicatat dalam kartu, kartu kemudian disusun. Susunan kartu berisikan pernyataan yang sudah dikategorisasi ini kemudian disusun menjadi apa yang dinamakan *Q-sort*. Pernyataan kemudian diskoring antara -5 sampai dengan +5. Pada akhir sesi, penelitian kemudian mencatat distribusi dari statemen dalam setiap sel.



*Rapid Ethnographic Assessment Procedure* (REAP) adalah salah satu teknik pengumpulan data untuk penelitian konteks-sensitif terutama jika anggaran yang tersedia terbatas. REAP berangkat dari penelitian terhadap kesehatan masyarakat, kemiskinan, dan isu pertanian di wilayah-wilayah tertinggal. Di Amerika Serikat metode ini digunakan untuk kajian dampak sosial, kajian kebutuhan komunitas dan isu manajemen sumberdaya budaya. Tidak terstruktur seperti Q-methodology, REAP sangat tergantung kepada triangulasi untuk menjamin validitas dan reliabilitas penelitian. Low (2005:665) menyatakan bahwa “*semi-structured interview, expert interview and the community focus group, are the characteristic elements of a triangulated methodology*”. Data REAP dianalisis melalui pertemuan kolaboratif tentang tema yang muncul dari berbagai cara pengumpulan data di atas. Tema-tema ini digunakan untuk membangun skema koding yang detail untuk mentranskripsikan catatan lapangan dan materi interview.

Satterfield (2004:117) memperkenalkan integrasi teknik kualitatif dengan penelitian survey melalui telfon dengan menggunakan sistem *Computer Aided Design Instrument* (CADI). Sistem ini memprogram urutan pertanyaan selayaknya pembicaraan ketimbang respons datar sebagaimana biasanya survey dilakukan. Dengan cara ini dicoba menangkap bagaimana berangkat dari tujuan dan nilai yang mereka anaut terhadap pilihan-pilihan keputusan yang nyata. Semuanya menghasilkan pemetaan persepsi, sudut pandang dan nilai-nilai yang dianut partisipan tentang isu kompleks dan memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi apakah respons ini dipengaruhi oleh faktor-faktor lain Di samping ini, akhir-akhir ini juga berkembang berbagai perangkat yang membantu mendapatkan data yang konteks-sensitif seperti penggunaan PDA dan EthnoNotes (berbasis internet) yang semuanya merupakan upaya untuk meningkatkan kecepatan, proses index dan koding teks yang berintegrasi dengan materi-materi kuantitatif.

#### *Analisis Context-sensitive*

Terdapat perbedaan mendasar antara analisis peka variabel yang biasanya digunakan oleh tradisi kuantitatif dan analisis peka kasus yang diterapkan pada tradisi kualitatif. Pada penelitian kuantitatif observasi diterjemahkan menjadi serangkaian variabel diskrit yang dibandingkan serta mencari hubungan. Karena itu variabel ditentukan sebelum observasi dilakukan. Sementara pada penelitian kuantitatif menganggap setiap observasi adalah esensial untuk memahami makna dari informasi yang dikumpulkan. Ketimbang menggunakan variabel diskrit setiap kasus diasumsikan interaktif dan multi-kolinear.

Analisis wacana (*discourse analysis*), naratif dan argumentasi adalah jembatan antara metode kuantitatif tradisional dan metode penelitian kebijakan kontekstual. Penelitian etnografis menganggap penting beberapa hal seperti penelitian sering menggunakan observasi para partisipan dan perangkat etnografik lain untuk mengumpulkan narasi individual dalam cara yang relatif tidak terstruktur. Narasi dan argumentasi dalam konsep kebijakan sering digunakan sebagai koalisi wacana. Pendekatan ini menekankan pada penggunaan berbagai cara untuk memahami bagaimana pandangan manusia terhadap

kejadian atau fenomena. Narasi juga digunakan untuk menghubungkan kejadian dan proses dalam sebuah konteks yang spesifik (Maxwell 2004:250). Namun demikian narasi tidak hanya menekankan kepada pemahaman tetapi juga mampu menangkap bagaimana isu dapat diidentifikasi, siapa yang bertanggungjawab terhadap permasalahan yang terjadi, bagaimana kelompok dimobilisasi dan kenapa tidak yang lain, serta berbagai proses kebijakan yang lain.

Analisis wacana adalah salah satu metode yang sering diterapkan dalam ilmu-ilmu sosial dan humaniora. Ada semacam kesepakatan bersama bahwa bahasa dan retorika merupakan subjek yang penting dalam analisis itu sendiri-karena ia digunakan untuk mempertajam dan membuat kerangka isu publik-ada beberapa standar yang memandu analisis wacana untuk memahami masalah kebijakan (deLeon 1998:147). Analisis konten/isi (*content analysis*) berbeda dengan analisis wacana (*discourse analysis*). Analisis konten menekankan kepada frekuensi beberapa frasa dan istilah menjadi penting. Sementara itu, analisis wacana menilai struktur dan konten dari cara berpikir dan kepercayaan yang diekspresikan oleh responden atau dalam material dokumen. Ada perangkat lunak yang digunakan untuk menganalisis wacana seperti NUD\*IST (!) atau *Non-Numerical Unstructured Data with Indexing Searching and Theoryzing* yang membantu mengkodekan teks dalam berbagai kategori dan menentukan apakah secara statistik dianggap signifikan.

Studi kasus (*case study*) berperan sangat penting dalam analisis kebijakan tetapi tetap signifikan dalam ilmu politik, sosiologi dan administrasi negara (Bennet et al, 2003). Dalam studi kasus, satu kasus diberi nilai dalam banyak bidang, dengan tradisi yang kaya mendukung kontribusinya dalam membangun teori sebagaimana juga relevansinya dalam kajian kebijakan. Jika ia dimaksudkan untuk berbagai tempat dan dianalisis lintas waktu, maka perbandingan sensitif-kontekstual menjadi relevan untuk digunakan. Ini menggunakan *Qualitative Comparative Analysis (QCA)* pada beberapa studi kasus. Perangkat lunak yang dibangun oleh Ragin ini berguna untuk: (1) menganalisis hubungan yang dimungkinkan dan memenuhi syarat pada pola-pola yang dimungkinkan (2) mengeksplorasi bagaimana berbagai kemungkinan yang berbeda saling berhubungan dalam menghasilkan sebuah dampak (3) menilai signifikansi dan relevansi statistik pada setiap hubungan yang dimungkinkan dan memenuhi syarat.

Analisis kelompok (*cluster analysis*) adalah tepat dilakukan jika peneliti tertarik untuk menentukan bagaimana perbedaan dan persamaan antara kasus-kasus tanpa melakukan kategorisasi atau klasifikasi sebelumnya. Assumsinya setiap kasus adalah uni tetapi akan mudah diklasifikasi berdasarkan kesamaan yang dimilikinya dengan kasus lain, ini adalah cara mengklasifikasi yang biasanya kita lakukan dalam kehidupan sehari-hari. Perangkat yang digunakan adalah Statistical Package for the Social Science (SPSS) dan STATA. Analisis kelompok merupakan varian dari analisis faktorial dalam mana kasus-kasus (bukan variabel) secara sistematis dan berurutan berpasangan dalam arti rata-rata pada setiap atribut. Apapun tipe data bisa digunakan dalam analisis kelompok.

Ini merupakan cara yang inovatif dalam mengintegrasikan data kuantitatif dan kualitatif dalam analisis berbasis kasus. Analisis kelompok berguna untuk penelitian eksploratoris daripada peneliti prediksi sebab akibat.

Bagaimanapun penelitian konteks-sensitif memiliki beberapa kelemahan yang memerlukan beberapa upaya. Untuk memperkuat laporan haruslah dilakukan upaya yang sederhana yaitu mendokumentasikan pertanyaan penelitian, metode yang digunakan dan mengapa digunakan, rentang waktu (*time frame*), jumlah kasus atau responden yang diteliti, bagaimana mereka diseleksi, asumsi yang dibuat tentang kausalitas dan kriteria evaluatif, serta beberapa hal esensial dalam melakukan penelitian yang baik. Artinya diperlukan laporan yang menunjukkan transparansi dan sistematisasi dalam pelaksanaan penelitian. Huff (1999) memberikan kemungkinan untuk mencantumkannya secara langsung dalam teks laporan atau menempatkannya pada lampiran yang dapat dirujuk jika dibutuhkan.

#### **D. Analisis Biaya Manfaat**

Para pengguna analisis biaya manfaat atau *cost benefit analysis* berusaha untuk mencari bukti untuk mendukung salah satu dari alokasi yang paling efisien dari sumberdaya ekonomi patut mendapatkan analisis yang kritis. Para analis ini merekomendasikan tindakan berdasarkan analisis metode yang didefinisikan secara kabur. Namun, bagaimanapun keaburannya metode ini diturunkan dari kepercayaan yang meyakinkan mengenai hubungan sosial dan apa yang disebut sebagai warganegara yang baik. Para analis, setelah membandingkan antara biaya, manfaat, resiko dan *timing* dari tindakan pemerintahan, dapat menginformasikan keputusan. Keputusan ini mungkin juga menyebabkan dan menyadari adanya distribusi biaya dan manfaat yang tidak seperti diharapkan di antara individu-individu. Ide dari analisis biaya manfaat menunjukkan pertukaran (*trade offs*) antara efisiensi dan equality dalam urusan sosial dan ekonom. Equity memandu kebijakan agar memberikan sesuatu kebutuhan seseorang berdasarkan kemampuannya, sementara efisiensi merekomendasikan proyek publik haruslah setidaknya satu orang akan diuntungkan dan tidak ada yang dirugikan (Miller dan Robbins, 2007:465)

Analisis biaya manfaat artinya mengumpulkan dan mengorganisasikan data-data yang relevan yang akan digunakan oleh pimpinan pemerintahan untuk memutuskan apakah akan ikut campur jika pasar ternyata gagal, melalui proyek kebijakan, program atau rezim regulasi (Musgrave 1969:797). Analisis biaya manfaat adalah salah satu bentuk dari penelitian evaluasi tentang meneruskan atau menghentikan program, strategi program, teknik, pengembangan atau alokasi sumberdaya di antara berbagai program yang saling bersaing. Tentu saja kriteria evaluasi ini juga bermacam-macam, termasuk keefektivan program dalam kerangka tujuan tertentu, efisiensi dalam memaksimalkan manfaat atau meminimalkan biaya melalui teknologi, ekonomi atau analisis

produktivitas, kelayakan program dalam tingkat di mana program mampu menyelesaikan masalah, ketepatan atau kelayakan tujuan program dan kemampuan program untuk menanggapi kebutuhan dan keinginan pengguna atau klien.

Analisis biaya manfaat berbeda dengan dua perangkat analisis kebijakan yang juga dikenal populer yaitu analisis keefektifan-biaya (*cost-effectiveness analysis*) dan analisis resiko (*risk analysis*). Analisis keefektifan-biaya mengumpulkan dan merancang data untuk memfasilitasi perbandingan dari biaya dalam pencapaian tujuan program yang diminta berdasarkan berbagai perlakuan alternatif, intervensi, program dan disain kebijakan. Sementara analisis resiko, resiko adalah faktor utama dalam analisis. Jika kita maknai resiko sebagai kemungkinan dari kerugian, maka estimasi resiko memberikan tempat utama bagi biaya dalam analisisnya. Perhitungan terhadap keuntungan terletak kepada keinginan masyarakat untuk membayar dalam upaya mengurangi resiko atau mendapatkan keuntungan (Wilson dan Crouch 2001,137).

Seorang insinyur dari Perancis bernama Jean Dupuit adalah pioner dalam menerapkan analisis biaya manfaat dalam praktek. Prinsipnya ia menyatakan bahwa nilainya didapatkan dari perbedaan antara pengorbanan dari para pembeli (pembayar pajak) yang dilakukan dalam upaya mendapatkan dengan nilai (pajak) yang mereka bayar sebagai sebuah pertukaran. Dalam perumusan kebijakan dikenal *Regulatory Impact Analysis/Assessment* yang menuntut agensi pemerintah untuk mempertimbangkan seluruh biaya dan keuntungan yang signifikan, bahkan sesuatu yang tidak bisa dikuantifisir sebagai alternatif dalam merumuskan kebijakan.

Jean Dupuit mendapatkan ide dari penerapan analisis ini dalam pembiayaan publik dan pelayanan publik yang diberikan pemerintah. Para perumus kebijakan publik memerlukan semacam mekanisme untuk memutuskan apakah dan seberapa besarkan tipe barang yang diberikan ketika pasar tidak mampu memberikannya. Ia menemukan ada setidaknya empat macam mekanisme yaitu:

- 1) *Kelayakan ekonomi*. Kelayakan ekonomi yang disebut juga sebagai efisiensi ekonomi tercipta ketika keuntungan dan program publik melebihi biaya dari pelaksanaan program itu.
- 2) *Kriteria Pareto*. Kriteria ini memandu penyeleksian pilihan kebijakan. Kriterianya memformalisasi definisi dari efisiensi ekonomi dengan cara memastikan dalam kebijakan itu ada yang diuntungkan dan tidak ada yang dirugikan sebagai hasil kebijakan.

Tabel 4.1.: Penerapan Prinsip Pareto dalam Analisis Manfaat Biaya  
(Sumber: Miller dan Robbins, 2007)

Program A			
Individual	Benefits (\$)	Costs (\$)	Surplus (Loss) (\$)
A	3,000	2,000	1,000
B	2,500	2,000	500
C	500	2,000	(1,500)
D	500	2,000	(1,500)
E	2,000	2,000	0
Total	8,500	10,000	(1,500)

Program B			
Individual	Benefits (\$)	Costs (\$)	Surplus (Loss) (\$)
A	3,000	2,000	1,000
B	3,500	2,000	1,500
C	1,000	2,000	(1,000)
D	3,000	2,000	1,000
E	2,500	2,000	500
Total	13,000	10,000	3,000

Program C			
Individual	Benefits (\$)	Costs (\$)	Surplus (Loss) (\$)
A	3,000	2,000	1,000
B	3,500	2,000	1,500
C	2,000	2,000	0
D	3,000	2,000	1,000
E	2,500	2,000	500
Total	14,000	10,000	4,000

Dipertimbangkan program B dimana efisiensi terjadi tetapi tidak memenuhi syarat *equity*. Dengan menggunakan kriteria Pareto, meskipun mayoritas individual mendapatkan keuntungan, tapi ada satu orang anggota, C yang posisinya buruk, biaya individual artinya lebih besar dari keuntungan. Di bawah kriteria ini, perumus kebijakan tidak boleh mendanai program B. Namun program C layak mendapatkan pembiayaan karena secara ekonomi *feasible* dan memenuhi persyaratan optimalitas Pareto.

- 3) *Kriteria Kaldor*. Kriteria ini dicapai dengan menjawab pertanyaan: haruskah kita menerima atau menolak kebijakan jika mereka yang mendapatkan keuntungan di masyarakat menerima kompensasi dari mereka yang kehilangan?, terutama jika sang pemenang masih memperoleh keuntungan yang lain. Contoh prinsip ini adalah dalam penerapan kebijakan pajak progresif, uang yang terkumpul dari struktur pajak progresif didistribusikan dalam program pendapatan bagi si miskin (*welfare*) dalam mewujudkan negara kesejahteraan.
- 4) *Voting*

Voting membantu untuk mengetahui preferensi individual tentang program yang akan dilaksanakan. Hal ini membantu jika kita menghadapi masalah dengan pendekatan matematis untuk menentukan apakah program dapat dikuatifikasi.

Banyak masalah publik mengalami kesukaran untuk dikuantifikasi karena tersamar (*intangible*).

Dalam melakukan analisis biaya manfaat setidaknya harus ada dua opsi program yang akan dianalisis. Dalam menganalisis, prosedurnya cukup sederhana: tentukan keuntungan dan biaya, temukan besarnya keuntungan dalam ukuran mata uang yang sedang berlaku, tentukan biaya dalam ukuran mata uang yang sedang berlaku. Jika rasionya besar dari 1, maka analisis merekomendasikan karena lebih besar keuntungan dari biaya. Nilai saat ini menuntut adanya pengetahuan yang memadai tentang kecenderungan sosial tentang nilai waktu dari uang-*discount*- dan pengaruh dari inflasi.

Metode seleksi proyek melalui analisis biaya manfaat datang dari konsep investasi. Teori investasi memperkuat perbandingan kebijakan atau proyek antara arus keuntungan dan arus biaya pada nilai saat penghitungan dengan mendiscount nilai masa depan ke dalam nilai saat ini. Perbandingan ini dibuat berdasarkan dua kalkulasi yaitu *net present value* (NPV) dan *internal rate of return* (IRR). NPV artinya mengukur manfaat dan biaya masa depan dengan mengurangi nilai biaya saat ini dari nilai manfaat saat ini (benefit dikurangi cost). IRR merekomendasikan proyek yang memiliki selisih manfaat saat ini melebihi biaya saat ini dengan persentase tertentu. IRR lebih tepat untuk level makro yaitu dengan perbedaan nilai dan skop yang besar.

Tabel 4.2.: Contoh perhitungan manfaat biaya dengan menggunakan discount rate (7%)  
(Sumber: Miller dan Robbins, 2007)

Program D at 7 percent					
Year	Benefits (\$)	Costs (\$)	Discount Rate (7%)	Discounted Benefits (\$)	Discounted Costs (\$)
1	0	1,000,000	0.9346	0	934,579
2	0	500,000	0.8734	0	436,719
3	300,000	60,000	0.8163	244,889	48,978
4	300,000	60,000	0.7629	228,869	45,774
5	300,000	60,000	0.7130	213,896	42,779
6	300,000	60,000	0.6663	199,903	39,981
7	300,000	60,000	0.6227	186,825	37,365
8	300,000	60,000	0.5820	174,603	34,921
			TOTAL =	1,248,984	1,621,096
			B/C =	0.77	

Program E at 7 percent					
Year	Benefits (\$)	Costs (\$)	Discount Rate (7%)	Discounted Benefits (\$)	Discounted Costs (\$)
1	0	1,500,000	0.9346	0	1,401,869
2	50,000	900,000	0.8734	43,672	786,095
3	600,000	80,000	0.8163	489,779	65,304
4	600,000	80,000	0.7629	457,737	61,032
5	600,000	80,000	0.7130	427,792	57,039
6	600,000	80,000	0.6663	399,805	53,307
7	600,000	80,000	0.6227	373,650	49,820
8	600,000	80,000	0.5820	349,205	46,561
			TOTAL =	2,541,640	2,521,026
			B/C =	1.01	

Dengan perhitungan ini, maka direkomendasikan untuk mendanai proyek E dibandingkan proyek D karena memiliki nilai rasio lebih besar yaitu 1,01 dibandingkan

dengan 0,77. Bahkan dalam totalnya biaya proyek D lebih besar dari manfaat. Sementara biaya proyek E lebih kecil dari manfaat yang didapatkan.

Analisis biaya manfaat terletak pada posisi perhitungan ekonomikal terhadap tindakan pemerintah. Sebagaimana kita ketahui pengambilan keputusan ekonomi cenderung bersifat deduktif. Karena itu para ekonomi memiliki presisi matematikal dan bukti yang detil. Ilmu ekonomi juga memberikan nuansa dunia praktis. Prinsip-prinsip ekonomi yang fundamental ini diterapkan di sektor publik berkaitan dengan pegawai-pegawai birokrasi yang mana mereka sebagaimana agen-agen lain dalam masyarakat bertindak atas kepentingan sendiri, setidaknya untuk kurun waktu tertentu (Downs 1957:2). Sementara aktor politik bertindak untuk mencari keuntungan tidak hanya untuk dirinya tetapi juga konstituen untuk memaksimalkan keuntungan dan mengurangi kerugian. Analisis manfaat biaya memiliki keterbatasan dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah. Analisis ini sering digunakan untuk membenarkan *ex post facto* atau posisi yang sudah diambil.

Analisis biaya manfaat sering melupakan aspek distribusi konsekuensi dari pilihan yang diambil. Ia tidak memperhitungkan distribusi kesejahteraan. Meskipun Kaldor menyatakan bahwa pemenang akan mengkompensasikan yang kalah, tetapi dalam praktek tidak ada jaminan bahwa itu akan dilakukan. Di samping kesulitan untuk mengkuantifikasi segalanya untuk masuk kedalam model penghitungan, analisis manfaat biaya di Amerika Serikat disalahkan sebagai penyebab hancurnya sistem politik pasca presiden Lyndon B Johnson yang mensponsori analisis ini, sebagaimana kemudian diteruskan oleh Ronald Reagan melalui program Regulatory Impact Analysis-nya. Banyak yang menganggap bahwa mestinya politik superior terhadap analisis karena ia memiliki ide yang memiliki skop yang luas dan konsep tentang masyarakat yang mempraktekkan tindakan politik. Penentang analisis ini menyatakan bahwa beberapa konsep seperti kesejahteraan umum, kebebasan dan keadilan tidak semudah efisiensi ekonomi untuk dianalisis secara matematis. Dengan demikian analisis ini membantu pengambil keputusan sebagai teknik untuk mengidentifikasi efisiensi kebijakan dari sisi ekonomi, salah satu faktor penting dalam pengambilan keputusan politik.

### **E. Analisis Penilaian Dampak Lingkungan**

Sebagaimana diketahui tema lingkungan merupakan tema kontemporer yang mempengaruhi banyak bentuk kebijakan publik, seperti perencanaan pembangunan, penerbitan izin, pendirian proyek, bahkan penyusunan anggaran. Metode Kajian Dampak Lingkungan (*Environmental Impact Assessment/EIA*) dengan demikian juga merupakan perangkat baru untuk pengambilan keputusan yang melibatkan serangkaian prosedur standar untuk mengevaluasi dampak masadepan yang trukur terhadap lingkungan alami, dan mungkin juga sampai kepada kesehatan manusia. EIA tidak membebaskan kebijakan publik dan pembuat hukum dari tugas untuk memperkirakan atau menentukan pada titik

mana kemungkinan dampak harus dihitung untuk menjustifikasi proyek tertentu. EIA harus ditempatkan pada pusat keputusan kebijakan publik yang menentukan, termasuk *trade off* yang rumit antara kepentingan alami, masyarakat dan ekonomi, misalnya pembangunan jalan tol yang mengorbankan cagar alam dan rusaknya habitat dari spesies yang langka, apakah dampak kumulatif terhadap lalulintas dan polusi dari didirikannya pusat perbelanjaan yang baru? Apakah yang harus dipertimbangkan sebelum airport baru dapat diterima dalam konteks lingkungan pemukiman? Karena itu, EIA sering memberikan posisi titik awal ketimbang jawaban akhir atau solusi dari debat kebijakan publik yang kontroversial. (Garb, Manon dan Peters 2007:485)

### *Latar belakang*

EIA diterapkan menjadi sebetulnya kewajiban di Amerika Serikat pada 1 Januari 1970 dengan ditetapkannya Undang-undang Perlindungan Lingkungan Hidup (*National Environmental Protection Act/NEPA*). Peristiwa ini menjadi semacam peletakan batu pertama dalam sejarah legislasi gerakan lingkungan yang kita rasakan hari ini di seluruh dunia pada semua tingkatan pemerintahan. Penetapan EIA mendapatkan dasarnya dari sejarah pengembangan kajian pengambilan keputusan. Karena itu, sebetulnya bukanlah hal yang baru tentang ide mengintegrasikan berbagai informasi ke dalam perencanaan dan disain, kemudian menjadikan ini sebagai dasar untuk melakukan perkiraan (*predictions*) yang dimulai dari abad ke XVI.

Pada tahun 1546 the Royal Commission of England menerbitkan laporan tentang investigasi dampak dari pengolahan dan peleburan besi di Inggris Selatan yang memasukkan berbagai elemen dari EIA (Barrow 1997:10). Pada tahun 1930an, the Design and Industry Association di Inggris menerbitkan *Cautionary Guides* yang mencantumkan panduan tentang praktek lingkungan yang baik dan buruk dalam perencanaan urban sebagai upaya untuk mempengaruhi arah perencanaan dan pengambilan keputusan pada saat itu. Regulasi ini memasukkan pentingnya sensitifitas terhadap dampak lingkungan (Caldwell 1988:75).

Perkembangan yang lebih pesat terjadi pada abad ke-XX yang dibawa oleh bangkitnya kepedulian publik pada dampak lingkungan dan kesehatan manusia. Pada level perancangan legislasi, hal ini membawa kepada banyaknya peraturan dan hukum yang mengatur tentang kesehatan manusia, perlindungan konsumen dan keselamatan kerja. Selanjutnya, Caldwell (1988:82) menyatakan perkembangan ini masih gagal untuk merumuskan hubungan yang sistematis antara dampak dari pembangunan dan kualitas lingkungan hidup. Barulah tumbuhnya gerakan lingkungan pada tahun 1960an, yang ditandai dengan kontroversi yang berkembang dalam penggunaan pestisida dan bahan-bahan kimia yang mengakibatkan tekanan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan untuk melindungi lingkungan. Inilah yang kemudian berpuncak kepada terbitnya NEPA 1970 pada saat rezim presiden Richard Nixon.



### *Prosedur*

Meskipun dikenal berbagai bentuk legislasi dan praktek EIA di seluruh dunia, namun struktur dasarnya pada prinsipnya sama. EIA dilaksanakan melalui enam tahapan: screening, scoping, impact assessment, review, implementation, and monitoring/auditing sebagaimana pada gambar di bawah ini.

Tabel 4.3.: Proses dasar Environmental Impact Assessment/EIA  
(Sumber: Garb, Manon dan Peters 2007)

1. Screening of project proposal
  2. Scoping:
    - a. Definition of key issues
    - b. Establishment of parameters of study
    - c. Collection of base-line data
  3. Impact Assessment (EIS)
    - a. Identification and prediction of impacts
    - b. Evaluation of impact significance
    - c. Recommendation of mitigation and management strategies
    - d. Release of final EIS
  4. Review of EIS—decision is made
  5. Implementation—development begins
  6. Monitoring and Auditing
- 

Proses diawali dengan pemeriksaan (*screening*) yang menentukan apakah proyek dimaksud memerlukan EIA atau tidak. Maksud dari tahapan ini adalah untuk memastikan bahwa penelaahan yang tidak perlu tidak dilakukan, sementara pembangunan yang memerlukan penelaahan tidak gagal dilakukan. Setelah itu, dilakukan penetapan ruang lingkup (*scoping*), untuk menetapkan parameter dan mengidentifikasi isu-isu kunci. *Scoping* memberikan kesempatan awal untuk menetapkan fokus kajian dan meingidentifikasi tujuan utama dan tingkatan detail seperti batas-batas geografis dan skala temporal yang dipertimbangkan. *Scoping* dilaksanakan mirip dengan sesi tukar pikiran di antara para *experts* dan pihak-pihak yang berkaitan dengan usulan (Barrow 1997).

Setelah selesai dengan tahap permulaan ini, maka analisis dampak yang formal dilakukan dan *Environmental Impact Statement* (EIS) disiapkan. Tujuan dari tahapan ini adalah untuk mengidentifikasi, mengukur, dan mengevaluasi semua dampak yang potensial terjadi dan mengusulkan mitigasi dan pengukuran-pengukuran pencegahan. Banyak sekali macam perangkat teknis dan analitis untuk mengukur dampak: pengumpulan data bisa saja kualitatif dan kuantitatif dan harus, idealnya, menggabungkan dampak baik lingkungan bio-fisik sebagaimana juga wilayah sosio-ekonomi dan budaya. Metode pengkajian bisa dilaksanakan secara sederhana maupun rumit termasuk *check list*, *matrix*, *GIS mapping* dan model matematis. Metode tradisional seperti analisis biaya manfaat juga dapat diintegrasikan kedalam EIS untuk menentukan signifikansi dari dampak yang diprediksi. Hal ini sangat penting untuk menentukan apakah tidak akan dilaksanakan, dipertimbangkan atau dilanjutkan.

Setelah selesai melakukan penelaahan dan evaluasi, rekomendasi harus diberikan tentang bagaimana melanjutkan dan bagaimana meminimalisasi dan memitigasi dampak negatif yang mungkin dihasilkan, baik melalui modifikasi dari disai awal atau melalui manajemen yang disisipkan. Rekomendasi dimasukkan ke dalam dokumen EIS sebagai tambahan daftar dampak yang tidak bisa dihindarkan atau tidak bisa dimitigasi. Ketika EIS sudah dipublikasikan, direview dan keputusan diambil apakah sesuai dengan usulan, ditolak atau diterima dengan perbaikan. Proses *review* berbeda dengan proses legislasi, ia dapat dilakukan oleh panel yang melibatkan juga anggota masyarakat, yang dilakukan oleh aparat pemerintah atau oleh lembaga hukum.

Tahapan terakhir dari EIA adalah *auditing* dan *monitoring*, yang dilakukan setelah proyek selesai dilaksanakan dan sangat krusial untuk memastikan integritas dari proyek. *Post-assessment audit* berusaha untuk mencari jawaban seberapa dekat dampak yang diperkirakan terjadi dalam kenyataannya. Auditor mungkin juga mereview keefektifan dan mitigasi yang direkomendasikan dan strategi implementasinya. Auditor harus mengevaluasi proses EIA terutama dalam hal kelancarannya, *cost-effectiveness* dan akurasi hasilnya. Monitoring berbeda dengan auditing karena ia dilakukan pada saat proses sedang berlangsung dan menekankan kepada pengumpulan data teknis dalam hal dampak pembangunan dan dapat dilakukan sepanjang proses, sebelum atau setelah selesai. Monitoring menyumbang kepada proses kajian dan auditing. Namun dalam pelaksanaannya banyak negara, terutama di negara berkembang, mengalami kekurangan sumber daya, kemampuan teknis dan kemauan politik untuk mengimplementasikan prosedur monitoring dan auditing yang baik.

### *Pengembangan dan Tantangan*

Selama 35 tahun setelah dirumuskannya EIA modern ditandai dengan penyebaran yang cepat dari legislasi EIA di lebih dari 100 negara di dunia (Glasson et al 2005). Meskipun pada prinsipnya mengikuti siklus EIA namun sering melakukan modifikasi di sana sini. Juga di dalam aspek legislasi, ada yang mewajibkan melalui pencantuman dalam undang-undang, ada juga yang hanya mempersyaratkannya secara sporadis melalui persyaratan yang diajukan oleh donor atau perusahaan. Di Amerika Serikat, pasal-pasal NEPA di level federal diikuti dengan berbagai tindakan di level negara bagian, California mengeluarkan Environmental Quality Act and Vermont's Act tahun 1970 disusul oleh 16 buah negara bagian lain. Meskipun banyak kritik dan modifikasi terhadap prosedur EIA, model EIA Amerika Serikat ini banyak direplikasi di mana-mana. Pengadilan juga memainkan peranan penting melalui klarifikasi terhadap prosedur dan mendukung pengembangan dan evolusi dari EIA.

Beberapa peneliti dan pakar teoritis melihat adanya kaitan langsung antara level keterbukaan dalam sistem politik sebuah negara dengan tingkatan adopsi dari prosedur EIA. Hal ini berada jauh dibalik tingkatan prosedur dari review kebijakan secara substantif. Beberapa faktor politik kunci yang dipertimbangkan termasuk tingkat

akuntabilitas dalam pemerintahan, keterbukaan dalam proses demokrasi, pengaruh kelompok kepentingan, dan prosedur penyelesaian sengketa. Dalam konteks di mana iklim politik yang memberikan publik akses terhadap informasi, peluang untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan kemampuan masyarakat untuk melakukan banding dan kritik terhadap hasil kajian pengaruh EIA terlihat lebih besar dibandingkan di negara-negara yang tidak memiliki karakteristik demokrasi demikian (O’Riordan and Sewell 1981).

Ada kelompok yang menganggap EIA merupakan lebih sebagai perangkat untuk pengambilan keputusan lingkungan dibandingkan sebuah pembelajaran sosial. Sudut pandang ini lebih tertarik kepada EIA sebagai sebuah proses ketimbang hasilnya. Barrow (1997) melihat keberhasilan EIA ditentukan oleh beberapa faktor yaitu *timing, assessment technique, independence, public disclosure, public participation* dan *follow up*. Di samping sebagai sebuah kajian saintifik, EIA juga merupakan sebuah perangkat evaluasi yang juga ditentukan oleh penilaian dan telaah nilai. Ia juga tidak terlepas dari pengaruh politik dan pengaruh kemasyarakatan yang lain.

## **F. Penilaian Teknologis**

Inovasi teknologi merupakan isu kunci dalam politik dan ekonomi. Berbagai inovasi dalam teknologi juga memberikan legitimasi dalam diskursus politik, misalnya dalam peningkatan kapasitas inovasi dalam berpacu untuk meningkatkan daya saing internasional. Pilihan teknologi merupakan sebuah keputusan yang strategis. Jika sektor privat dan pasar memainkan peranan yang penting di sini, dimana dimensi politik juga vital, mulai dari pilihan-pilihan pendidikan sampai pada berbagai pilihan di antara berbagai insentif fiskal. Pengambil keputusan politik memerlukan pandangan dari para expert, dimana para pengambil keputusan tidak mampu untuk memahami dan mengantisipasi segala aspek dari banyak pertanyaan yang muncul. Di sinilah munculnya Penilaian teknologis (*Technological assessment/TA*) (Reber, 2007:493)

Teknologi pada dasarnya memiliki dua muka, laksana Janus dalam legenda Yunani kuno. Inovasi teknologi memiliki resiko di samping juga keuntungan yang ditawarkannya, dengan demikian kebijakan resiko (*risk policy*) juga harus merupakan bagian dari kebijakan inovasi. Kadang-kadang inovasi tidak disambut baik dan menjadi kontroversi pada masyarakat luas, dan bahkan juga dikalangan para ilmuwan. Dapat dicontohkan di sini beberapa aspek seperti isu modifikasi genetika terhadap makanan, ilmu otak (*brain sciences*), apa yang diinginkan oleh para ilmuwan bisa berbeda dengan keinginan para politisi dan pemangku kepentingan.

Penelitian TA, berkembang di Eropa dan Amerika Serikat sejak lebih dari 30 tahun yang lalu dengan tujuan formulasi kebijakan menjadi lebih terjustifikasi karena memberikan informasi yang lebih jelas dan pilihan-pilihan yang lebih kaya. Kebutuhan akan masukan ilmiah bukan saja karena pertanyaan-pertanyaan teknologis tetapi lebih

juga pada aspek sosio-teknologis dari inovasi itu sendiri. Hubungan antara sains, teknologi dan masyarakat menjadi lebih erat, lebih kompleks dan sulit diprediksi. TA memandu respons kebijakan terhadap persoalan publik. TA memiliki berbagai bentuk teknis mulai dari pandangan saintifik biasa sampai kepada *Participatory Technological Assessment* (PTA), yang menyesuaikan antara fakta dan nilai dalam konteks ketidakpastian. Inovasi sosio-politik ini mengantisipasi peristiwa yang jarang terjadi untuk berhadapan dengan pertanyaan-pertanyaan filosofis seperti hubungan timbal balik antara fakta dan nilai, isu pluralisme dalam filsafat moralitas sebagaimana juga pertanyaan tentang peranan yang tepat dari *precautionary principle* (PP) dalam analisis resiko.

### *Sejarah Kelembagaan*

Kongres Amerika Serikat membentuk *Office of Technological Assessment* (OTA) pada tahun 1972. Lembaga ini bertujuan untuk memberikan “indikasi awal dari kemungkinan keuntungan dan dampak balikan dari penerapan teknologi dan untuk membangun informasi terkait lainnya dalam rangka membantu pelaksanaan tugas Kongres” (OTA, 1995). Secara politis, OTA dikendalikan oleh *Technological Assessment Board* (TAB), yang terdiri dari 6 anggota parlemen dan 6 orang senator, yang secara sama banyak terbagi dari partai Demokrat dan partai Republik, diketua secara bergiliran. Dari sisi ekspert dibentuk *Technology Assessment Advisory Council* (TAAC), yang terdiri dari 6 anggota masyarakat yang diangkat oleh TAB. Staff TAAC melakukan kajian dan telaah melalui berbagai metode, membagikan draft awal kepada anggota advisory panel dan, seringkali juga ke kalangan di luar lembaga. Draft final kemudian menjadi bahan review eksternal dan internal sebelum diserahkan kepada direktur TAB untuk mendapat persetujuan dan dirilis.

TAB menetapkan standar yang tinggi dalam hal prosedur dan objektivitas laporannya. Kesaksian anggota kongres dan diskusi di antara para aparatur administrasi, *stakeholders*, kelompok masyarakat dan media massa, dilakukan dan akhirnya dipublikasikan dalam laporan. OTA pelan-pelan tumbuh dalam hal status dan pengakuan. Tahun 1980, anggaran yang dialokasikan mencapai USD 22 juta. Jumlah staf yang dipekerjakan mencapai 200 orang ekspert, belum lagi para kontraktor yang bekerja paruh waktu sesuai dengan isu yang dikaji. Sebagian besar adalah para analis dengan ijazah yang tinggi bekerja dalam sebuah struktur organisasi yang relatif sejajar (*flat*). Sayangnya, tahun 1995, menurut sebagian sumber disebabkan pertentangan antara presiden Bill Clinton dengan kubu konservatif di Kongres yang diketuai Newt Gingrich, dilakukan penghapusan terhadap beberapa agensi federal, salah satu yang paling mudah dilakukan adalah dengan membubarkan OTA.

### *Pendekatan*

Contoh yang diberikan oleh OTA memberi inspirasi kepada banyak negara, terutama di Eropa, melalui pengembangan yang mereka lakukan meskipun berdasarkan berbagai

lembaga regulasi yang dimiliki. Sebagaimana terungkap, pertanyaan dan konflik yang terjadi mengenai peranan, metode dan dampak dari penerapan TA juga muncul. Meskipun OTA melibatkan secara luas peran stakeholders sebagai anggota panel dan reviewer dari draft kebijakan, tetapi kenyataannya tidak banyak dilakukan upaya untuk mengikutkan warganegara dalam proses assessmen (Bereano 1997,163). Namun demikian konsep TA yang dikembangkan di Amerika kemudia mulai berkembang ke arah baru, termasuk menguatnya partisipasi. Pertama, arah kajian TA tidak selalu ke pembentukan undang-undang tetapi mulai mengarah ke birokrasi dan berbagai tingkatan pemerintahan. TA di Eropa berupaya untuk mengintegrasikan tantangan dan nilai-nilai yang dianut oleh semua pihak dalam kajian. Para praktisi TA mengadopsi perkembangan TA menuju metode partisipasi (Durrenberger et al 1999) di tambah lagi dengan *focus groups, citizen panels* (Joss and Durrant 1995) dan *scenario workshops* (Andersen dan Jaeger 1999).

Dengan berbagai pendekatan yang begitu luas, PTA membuka ruang bagi berbagai pandangan yang berbeda di kalangan para agen, menggunakan berbagai metode komunikasi seperti narasi, interpretasi, argumentasi, dan rekonstruksi, untuk menyebutkan beberapa di antaranya. Metodologi terbaru yang digunakan dapat diilustrasikan dalam prosedur yang terdiri dari: *citizen juries, concensus conferences, deliberative conferences, Delphi and Charette methods, expert panels, focus groups, planning temas, scenario workshops, perspective workshops, consumer workshops focused on "visions of the future" global cafe's, direct initiatives and refernsum, public surveys, public auditions, opinion polls (with or without deliberation), multiple choice questionnaires, discussion and negotiation between interest goups, citizen's councils and committes, voting conferences, itteractive technological evaluation (TE), constructivist TE of consumers, interdisciplinary working groups and political role playing* (Reber 2007:45).

Dengan berbagai metode yang dapat dikembangkan dalam daftar yang panjang, pada prinsipnya evolusi TA menrefleksikan pilihan-pilihan yang eksplisit, yang keistimewaan dan tanggungjawab terletak kepada beberapa tahap evaluasi publik, yang secara ringkas terdiri dari:

1. Pemilihan isu yang akan didiskusikan;
2. Partisipasi skala besar;
  - *Opinion poll*
  - *Pre-forum*
  - *Website*
  - *Regional forum*
  - *National conference*
3. *Group inquiries*: konferensi untuk mendapatkan konsensus
4. Evaluasi reflektif: *inventory, control dan participative evaluation*
5. *Secondary evaluation*

Dengan demikian isu dalam PTA memasuki ruang partisipasi sebagai salah satu komponen dalam demokrasi yang substansial. Dengan demikian juga harus dijaga nilai-nilai penting seperti: procedural justice, komunikasi, transparansi, aksesibilitas informasi, netralitas, keterbukaan, kualitas argumen dan lain-lain.

### *Tujuan and Dampak*

Makna TA pada prinsipnya adalah: “*a scientific, interactive and communicative process which aims to contribute to the formation of public and political opinion on societal aspects of science and technology*”. Dengan menggunakan definisi demikian, Butsch dan Nentwich 2002 menyatakan bahwa tujuan dan dampak dari TA adalah:

1. Memberikan pandangan yang komprehensif terhadap konsekuensi;  
Artinya memberikan kemungkinan konsekuensi yang berhubungan dengan teknologi yang spesifik, tumbuhnya kebutuhan terhadap aplikasi metode ilmiah untuk mengantisipasi dampak jangka panjang dengan demikian tumbuh pula peningkatan kewaspadaan terhadap cara dimana kemajuan ilmiah hampir selalu melibatkan konsekuensi yang tidak diinginkan pada masyarakat, ekonomi dan lingkungan; dan
2. Memberikan pilihan –pilihan yang sudah dinilai dan direkonstruksikan.  
Artinya mencoba untuk mengobjektifkan pilihan-pilihan teknis dan untuk mengkaji kemungkinan jalur-jalur teknologis sebagai upaya untuk memproyeksikan kajian dan penulisan skenario, dalam upaya untuk memfasilitasi pengambilan keputusan yang rasional dalam kebijakan-kebijakan inovasi.

TA juga melakukan evaluasi terhadap konsekuensi dari hukum dan kebijakan yang dihasilkan, artinya tidak hanya memberikan perhatian kepada dampak sosial dan saintifik sesuai dengan prinsip *precautionary*. Kontroversi teknologi seringkali menggarisbawahi fakta bahwa berbagai aktor, kelompok sosial, komunitas yang terdampak, dan peneliti jatuh kepada penilaian yang berbeda tergantung kepada kepentingan, pilihan dan nilai-nilai yang mereka anut masing-masing (Kuhn 1977). Analisis terhadap elemen ini memberikan kewaspadaan kepada konteks sosial dari perumusan kebijakan dan memungkinkan untuk mendapatkan resolusi konflik dengan cara yang baik.

## **G. Mediasi dan Resolusi Konflik**

### *Konflik dalam Kebijakan*

Mediasi juga memiliki peran penting dalam analisis kebijakan. Apalagi terlaksananya mediasi tidak hanya menyumbang kepada proses perumusan kebijakan tetapi juga memiliki implikasi lebih lanjut pada praktek yang lebih luas dari analisis kebijakan juga. Peranan mediasi harus dibaca sebagai bagian dari dimensi komunikasi dari debat kolektif dan memutuskan mana yang merupakan kepedulian secara kolektif di

masyarakat. Respons mediasi melalui cara praktikal dan institusional menggunakan sudut pandang pluralis dalam analisis kebijakan kontemporer, hal ini tentu saja bertentangan dengan prinsip mendasarkan pilihan berdasarkan pada sudut pandang istimewa yang tunggal atau tindakan memonopoli pandangan yang sistematis. Banyak cara dalam membentuk analisis kebijakan kontemporer-mulai dari kebijakan berdasarkan kelembagaan yang membutuhkan pengetahuan negosiasi sampai kepada kebutuhan akan memperkuat legitimasi demokrasi dalam perancangan kebijakan-semuanya mengandung upaya untuk memahami melalui praktik deliberasi oleh para konstituen (Laws and Hajer 2006).

Biasanya kita mengenal berbagai bentuk kegagalan dari bentuk konvensional kebijakan publik adalah karena ia meninggalkan para pemain pada berbagai setting kebijakan karena memiliki kelemahan dalam menegosiasikan kebijakan. Kegagalan juga ditemukan tanpa kemanfaatan dari pembelajaran prosedural dan substantif yang memungkinkan negosiasi termediasi terlaksanakan. Pendeknya, kita bisa saja dengan sangat mudah melakukan tindakan bodoh atau misinformasi ketika kita bertindak unilateral dan tidak mampu mendengar-bisa saja karena sifat defensif, sinisme, arogansi dan over confidence-padahal dalam analisis kebijakan dan perencanaan kita dapat belajar secara praktis dan produktif dari setting dimana para pihak bertemu satu sama lain dalam upaya membuat mereka belajar secara interaktif, merancang pilihan-pilihan baru dan mentransformasikan atau membangun hubungan.

Melalui mediasi kita berpikir tentang suatu cara atau praktek yang mempertemukan bersama berbagai macam perwakilan stakeholders untuk saling mendengarkan kepedulian satu sama lain, untuk belajar tentang ketidakpastian lingkungan, dan untuk menegosiasikan kesepakatan atau konsensus tentang cara bertindak yang akan mereka laksanakan (Susskind et al. 1999). Beberapa kata kunci yang digunakan oleh para praktisi dan pembelajar dalam mediasi adalah “konsensus”, “stakeholder”, dan “netralitas”. Dalam pembangunan konsensus, peranan “mediator” adalah untuk terlibat, mendukung, dan membentuk partisipasi dari berbagai partisipan yang berbeda yang mewakili stakeholders. Sehingga kita dapat menggambarkan bahwa mediasi terdiri dari proses yang memiliki sederetan tahapan, dari kajian tentang konflik, melalui pelaksanaan dan membangun proses deliberasi, pencarian fakta dan pembelajaran, sampai kepada menegosiasikan argumen yang berkomitmen kepada tindakan di masa depan yang akan mereka lakukan (Laws dan Forester 2007: 513)

### *Prosedur*

Keberhasilan mediasi terletak kepada peranannya sebagai mekanisme untuk memastikan tahapan-tahapan yang ada dengan baik serta kelancaran transisi di antara tahapan tersebut. Setiap tahapan memiliki tantangan dan tuntutan, setiap tahapan membutuhkan kompetensi mediator dalam menangani kontroversi di balik kebijakan yang kompleks. Jika dirumuskan secara sederhana, maka mediasi dalam kebijakan publik

terdiri dari empat tahapan (1) upaya untuk mengidentifikasi konflik dan kontroversi untuk menentukan pembicaraan dalam mediasi di antara para pihak sehingga dapat menjanjikan proses negosiasi dalam kesepakatan tentang isu kebijakan yang diperdebatkan. (2) merancang forum pembicaraan di antara aktor-aktor yang mewakili masing-masing kepentingan sebagai kelompok yang akan membangun perasaan identitas mereka dan kemampuan mereka untuk bertindak. (3) upaya parapihak untuk belajar dalam berurusan dengan fakta-fakta yang disengketakan, (4) merumuskan upaya untuk merancang solusi di bawah perbedaan opini dan kepentingan yang terjadi.

1) Penilaian (*assessment*)

Penilaian terhadap konflik dilakukan untuk membantu para peserta memiliki kemampuan sebagai seorang asesor sekaligus berpartisipasi sebagai pengarang/pencipta proses dan outcome. Peranan mediator di sini untuk menjelaskan mengapa penilaian dilakukan, siapa yang mensponsorinya, kenapa penting bagi stakeholders pandangan untuk didengarkan? Mediator melakukan dengan mengajukan berbagai pertanyaan bersifat open-ended yang membuka kesempatan kepada peserta untuk berbagi pandangannya tentang realitas tanpa dicampuri oleh analisis dan sudut pandang orang asing. Tekanan yang terjadi di antara tahapan ini akan merupakan output dari proses penilaian, berupa laporan yang menyimpulkan sudut pandang parapihak dan merekomendasikan apakah proses akan dilanjutkan atau tidak, dan sebisasanya memberikan rancangan tentang bagaimana membawa parapihak duduk bersama.

2) Pertemuan (*convening*)

Jika penilaian konflik sampai kepada kesimpulan bahwa proses dapat dilanjutkan, maka keputusan itu menjadi alat bagi parapihak untuk, mungkin belum pernah sebelumnya, bertemu, atau mungkin juga hanya bertemu dengan ada dinding yang membatasi, untuk mendiskusikan secara tatap muka langsung tentang isu yang menjadi penyebab konflik mereka. Mekan tujuan dari proses pertemuan adalah menekankan kepada individu-individu atau kelompok-kelompok yang berbeda dengan identitas masing-masing berberan dalam proses kebijakan; dengan sendirinya fokus adalah kepada perdebatan isu dan menegosiasikan argumen untuk tindakan atau kebijakan. Pihak yang mempertemukan (*the convening authority*) harus dapat mempertimbangkan komitmen masing-masing pihak untuk mendukung proses dan harus memastikan bagaimana mereka akan bertindak seandainya outcome itu dicapai. Parapihak juga harus menyadari tugas mereka satu sama lain serta kepada pihak yang mempertemukan. Apakah mereka komit kepada tanggung jawab prosedural? Apakah setuju untuk memegang prinsip partisipasi? Dan jika tercapai konsensus untuk mendukung kesepakatan baik di dalam kelompok, di kalangan stakeholder maupun publi? Dan jika sudah



berbentuk persetujuan, untuk menghargai dan menghindari komentar negatif terhadap klausula perjanjian (Susskind et al. 1999). Mediator mengklarifikasi peranan masing-masing dan memulai melakukan tindakan.

3) Perdebatan (*deliberation*)

Deliberasi merupakan tulang punggung dari proses demokrasi. Dalam kaitan dengan proses mediasi ini berhubungan dengan pertanyaan-pertanyaan tentang pengetahuan dan potensi mediasi dalam domain spesifik dari parapihak sekaligus untuk mengurus “*contradictory certainties*” (Swartz and Thompson 1990). Inilah proses utama dari negosiasi mediasi, jika pada debat kebijakan pertemuan yang terjadi lebih bersifat adversarial (promosi), dimana argumen-argumen yang muncul lebih bersifat strategis baik dilakukan di media tangki pemikir (*think tanks*), penelitian yang didanai, kajian-kajian advokasi, dan surat kabar, sementara pada negosiasi mediasi debat berfokus argumen dan negosiasi *action-oriented* akan berubah menjadi pembangunan pengetahuan melalui pencarian fakta daripada kajian-kajian teoretik untuk mendukung klaim yang diberikan. Penilaian mediator akan membantu untuk memberikan informasi dan memperluas analisis kebijakan yang secara tajam akan memagari pengetahuan dari tindakan. Mediator tahu bahwa semua pihak akan datang dengan membawa justifikasi dan alasan dan akan merubah fokus dari kepercayaan terhadap rekonsiliasi untuk menciptakan dasar baru untuk tindakan yang akan dilakukan. Mediator tahu bahwa banyak sengketa kebijakan publik menolak resolusi melalui identifikasi fakta-fakta nyata atau mendapatkannya secara sistematis. Setiap pihak akan memiliki fakta nyata, memiliki pakar dan organisasi advokasi masing-masing. Hasilnya, mediator tahu bahwa bekerja dengan konteks ini tidak akan membuat debat menjadi redan dan mendapatkan kebenaran. Sehingga negosiasi mediasi membutuhkan upaya di balik sekadar menjadi “moderator” dan menuntut peranan baru dimana analisis kebijakan akan belajar.

4) Pembelajaran dan pencarian fakta (*learning and fact-finding*)

Diepeveen (dalam Forester 2005) menyatakan bahwa tidak puas hanya dalam analisis kebijakan tradisional yang melibatkan pakar dan data-data akademik, mediator dan negosiator dan perwakilan dari stakeholder harus mengantisipasi dan mempersiapkan dirinya untuk berhadapan dengan berbagai pertanyaan berdasarkan pada kecurigaan dan ketidakpercayaan dari pihak lain. Tidak ada pihak yang bisa diminta untuk menandatangani persetujuan atau untuk percaya kepada pilihan tindakan karena salah satu pihak memintanya. Di sini kita melihat prosedur politis yang nyata dan membutuhkan kapasitas para pihak untuk membangun kepercayaan. Seluruh proses mediasi didasari oleh keinginan yang mebutakan kepercayaan kepada pihak lain. Sementara pembicaraan bersifat

*adversarial* dan *quasi-deliberative* dibangun berdasarkan keinginan, keyakinan, bahwa parapihak bagaimanapun caranya membangun kepercayaan bersama dalam upaya mendapatkan informasi yang krusial dan masuk akal. Namun ditemukankah ini dalam kenyataan?

Cara pandang parapihak tidak dipisahkan oleh hanya pada pertanyaan mana yang benar dan nyata, tetapi pertanyaan tentang apa yang mereka mungkin bisa lakukan, termasuk bagaimana mereka akan belajar bersama. Di sini peranan mediator menjadi penting, tidak hanya memoderatori debat-dengan cara menjaga etika giliran dan berbagai prosedur-tetapi juga mengeksplorasi dan memperjelas tema “*what can we now do?*” Mediator merumuskan *joint-action*.

Praktek mediasi pada tahapan paling akhir diarahkan untuk membantu parapihak untuk merancang solusi integratif yang mampu merespons kepada persepsi kesalingtergantungan yang dalam dan terus menerus di antara mereka. Dengan demikian, pola hubungan yang terjadi di antara stakeholders bergerak dari “*mutually destructive*” menjadi “*mutually cooperative*” bahkan menjadi “*mutually enhancing relationship*” (Kelman 1996, 101). Prosesnya dimulai dari para pihak mengartikulasikan keinginan yang mendasari posisi mereka, memberdayakan parapihak untuk mencari solusi yang mungkin tidak berangkat dari posisi tawar menawar yang mereka miliki. (Kelman 1996,111). Susskind menyampaikan berdasarkan pengalaman yang dialami oleh para mediator, bagaimana mereka mampu mewujudkan prospek dari pencapaian bersama (*mutual gains*) menjadi dapat dinikmati oleh semua stakeholders.

Mediator tidak hanya memberikan pelajaran kepada para analis kebijakan publik tentang bahaya di balik agenda sempit dari para pihak-pihak yang berkuasa atau bahaya di balaik orientasi penyelesaian masalah yang terlallu sempit, tetapi juga menekankan kepada pembentukan kebijakan berdasarkan deliberasi itu sendiri. Deliberasi memiliki sifat partisipatori dan praktis serta berorientasi hasil, serta mentransformasi perbedaan kepentingan menjadi kerjasama. Ketika kepentingan tidak mampu diartikulasikan dalam ruang publik, mediasi melalui saling ketergantungan di antara stakeholders dan kerjasama, mampu menghasilkan pilihan solusi bagi para pengambil keputusan dalam merumuskan kebijakan publik.

## **H. Etik dalam Analisis Kebijakan Publik**

Kebijakan publik pada dasarnya berfungsi untuk mendistribusikan sumberdaya dan nilai, dan membentuk kehidupan sosial dan politik dalam seluruh prosesnya. Pejabat publik, baik yang diangkat maupun yang dipilih pada akhirnya membuat keputusan-keputusan normatif, atau menurut teori klasik David Easton “*politics is the authoritative allocation of values*”. Calon yang mengetahui bahwa kemenangannya tergantung kepada perjanjian dengan pemimpin lokal yang korup, analis yang mengevaluasi program yang

merasakan tekanan pada memperbesar keuntungan dan memperkecil biaya, administrator kesehatan publik yang membangun program nasional untuk mendistribusikan transplantasi organ tubuh, administrator universitas negeri yang memainkan rencana program afirmasi, dan bawahan yang membudak dan hanya menyaksikan atasannya melanggar hukum semuanya berharap dengan pilihan-pilihan etik yang penting (Sullivan dan Segers, 2007:309).

Karena politik berhadapan dengan pilihan-pilihan tersebut, maka program-program ilmu politik dan kebijakan publik pada dasarnya memasukkan setidaknya satu perkuliahan tentang etika dan politik. Ilmu ini tidak mudah untuk diajarkan karena ia mengandung beberapa pengetahuan tentang filsafat moral dan politik, berupa kemampuan untuk mengenali isu etika pada sebuah situasi politik yang khas, di samping memahami bagaimana teori-teori etika dapat diterapkan bukan saja untuk mengklarifikasi situasi tersebut tetapi juga memberikan kriteria untuk mendapatkan resolusi yang memuaskan.

Etik berkaitan dengan nilai-nilai, dengan kebaikan dan keburukan, dengan kebenaran dan kesalahan. Pertanyaan mendasar yang diajukan oleh Socrates dan Plato pada zaman Yunani Kuno adalah pusat dari kajian tentang etik: untuk apa seseorang hidup? Apa yang dimaksud dengan kehidupan yang baik? Apa yang membuat sebuah perbuatan merupakan tindakan yang benar dan kenapa tidak disebut tindakan yang salah? Apakah seharusnya yang menjadi tujuan kita? Peter Singer (1991, v) mencatat "*we cannot avoid involvement on ethics, for what we do-and what we do not do-is always a possible subject of ethical evaluation, anyone who thinks about he or she ought to do is, consciously or subconsciously, involved in ethics*". Kita tidak akan bisa lari dari pertimbangan etik jika kita memutuskan untuk melakukan sesuatu.

Jika diterapkan dalam politik, pertanyaan etik utama adalah apa tujuan dan maksud yang harus dilakukan pemerintah? Serta proses bagaimana atau cara apa harus digunakan pemerintah untuk mencapai tujuan dan maksud tersebut? Dari sudut pandang filsafat, teori etika atau etika normatif memberikan perhatian kepada pembangunan dan justifikasi terhadap standar normatif yang harus menjadi pemandu dalam tindakan. Etika terapan adalah berkaitan dengan bagaimana standar atau norma bisa diterapkan dalam situasi yang nyata, untuk mengklarifikasi isu etika dibutuhkan standar dan cara-cara yang dianggap tepat untuk melaksanakannya. Kajian etik dan politik adalah contoh salah satu bentuk dari etika terapan. Terdapat tiga pendekatan yang mendominasi pembahasan tentang etika normatif pada saat ini yaitu: *consequentialisme*, etika *deontologis* dan etika kebajikan (*virtue*).

*Consequentialisme* menekankan kepada hasil yang baik sebagai dasar untuk menilai tindakan manusia. Ide dasarnya adalah apa yang membuat tindakan dalam kebijakan menjadi baik adalah ketika ia membawa konsekuensi yang lebih baik dari pada alternatif manapun. Teori-teori tentang *consequentialisme* memberikan berbagai definisi tentang hasil yang terbaik, termasuk kemungkinan kenaikan terbesar dari kesenangan

dibandingkan dengan kesusahan sebagaimana dianut oleh aliran utilitarianisme klasik dari JS Mill dan J Bentham. Selanjutnya kemungkinan kepuasan terbesar terhadap pilihan yang dianut oleh ekonomi kesejahteraan (*welfare*) (Pettit 1997).

Dengan demikian, teori tentang kebaikan bersama (*common goods*) berakar dari tulisan Plato, Aristoteles dan Cicero. Mereka meminta kita untuk melihat diri sendiri sebagai bagian dari komunitas yang sama yang berbagi tujuan bersama. Consequentialisme adalah pendekatan etika yang diambil oleh kebanyakan pejabat publik. Kritik yang diajukan terhadap sudut pandang ini adalah ketika ia sering melupakan atau mengorbankan kepentingan sekelompok orang demi kepentingan bersama. Kita juga mengalami kesulitan memprediksi konsekuensi yang dimungkinkan dari tindakan atau keputusan yang diambil oleh kebijakan pemerintah saat ini. Produksi mobil secara massal yang dimulai oleh Ford tahun 1920 tidak kita sangka akan menjadi penyebab utama polusi udara yang terjadi di kota-kota besar dunia saat ini. Kritik berikutnya berkaitan dengan pertanyaan: kepentingan siapakah yang selayaknya dipertimbangkan? Bagaimana biaya dan manfaat diukur? Haruskan intensitas dari pilihan ikut diukur.

*Etika deontologi* dimulai dari premis bahwa tugas moral (*moral obligations*) atau tugas yang harus kita tunaikan merupakan terpisah dari pertimbangan dan konsekuensi. Dengan demikian, yang benar lebih diprioritaskan daripada yang baik, atau akhir dari tindakan. Etika deontologis berakar dari filsafat moral dari Immanuel Kant. Tugas moral dasar manusia adalah untuk memperlakukan manusia sebagai tujuan ketimbang sebagai alat untuk sebuah pencapaian di luar dari diri mereka sendiri (Baron 1997). Peranan kita dalam masyarakat memberikan kita konten yang spesifik untuk kewajiban dan tugas moral kita. Contohnya: sebagai orang tua, anak, tetangga, dan organisasi profesi, kita mempunyai pekerjaan yang harus dilakukan untuk melakukan itu dengan baik. Filsafat John Rawls juga turunan dari ini, menekankan kepada tugas untuk memperlakukan manusia sebagai tujuan dan mereka akan merasa diperlakukan dengan baik ketika mereka mampu untuk menyetujui tindakan yang akan mempengaruhi mereka. Manusia bukan objek manipulasi, adalah serangan serius terhadap harga diri manusia dengan memperlakukan mereka tidak sebagaimana cara yang mereka pilih.

*Etika kebajikan* adalah salah satu dari tiga pendekatan utama dari etik. Para penganutnya melihat pertanyaan moral diawali dari titik dimana agen moral dan menekankan kepada sumber moral dari kehidupan pribadi mereka. Pertanyaan yang diajukan adalah "*what kind of person should I be?*" (Pence 1991: 249). Juga berasal dari filsafat Aristoteles, etika kebajikan berasumsi bahwa ada sesuatu ideal tertentu dimana kita harus perjuangkan karena ia memberikan pembangunan yang sepenuhnya bagi kemanusiaan kita. Ide-ide tersebut ditemukan melalui refleksi terhadap manusia seperti apa kita memiliki potensi. Kejujuran, semangat, kasih sayang, kemurahan hati, kesetiaan, integritas, keadilan dan konsistensi adalah beberapa dari contoh kebajikan yang akan kita tanam dan kita panen pada akhirnya. Manusia yang memiliki kebajikan yang terbentuk

akan secara alami bertindak dengan cara yang konsisten dengan dirinya. Petugas publik dalam memilih tindakannya pada sebuah situasi yang khusus, akan menggunakan pendekatan etik yang dianutnya.

Lingkungan politik dimana kebijakan publik bertugas tentu saja berbeda dengan kehidupan pribadi, yang paling krusial adalah ketika mereka sering berhadapan dengan posisi mereka yang terkadang tidak menyenangkan ketika berhadapan dengan kepentingan publik dan komunitas yang mereka wakili. Jika kita kutip buku terkenal dari Nicollo Machiavelly, *The Prince*: untuk pemerintah (rulers) harus memilih untuk menggunakan uang rakyat apakah untuk kedermawanan (*generoustiy*) atau untuk kebebasan (*liberality*). Ketika memegang janji adalah penting dalam kehidupan pribadi, dalam kehidupan publik pemimpin politik harus mempersiapkan diri untuk melanggar janji atau aliansi ketika keadaan berubah dan kepentingan publik tidak lagi menjadi utama. Hukum juga harus dipersiapkan untuk digunakan secara kasar dalam rangka membentuk keteraturan dalam masyarakat.

Hal ini juga dibenarkan oleh Max Weber yang mengedepankan etika tanggung jawab (*ethics of responsibility*). Etika tanggung jawab membolehkan pejabat publik untuk menggunakan berbagai sarana seperti kekerasan, tipuan, manipulasi dan berbohong untuk mencapai tujuan akhir mereka, tetapi it juga memberikan peluang bagi mereka untuk mengevaluasi secara moral jika pad akhirnya tujuan akhir tidak tercapai. Weber juga membuka peluang kepada pejabat publik yang bertanggungjawab untuk menentukan garis yang tidak boleh mereka langkahi.

Michael Walzer membahas problem *dirty hands* ini lebih lanjut dalam bidang politik. Ia menyatakan dilemma ini merupakan hal yang utama dalam kehidupan politik, dimana kebutuhan untuk menggunakan perangkat yang secara moral tidak jelas untuk menuju akhir yang baik tidak hanya merupakan krisis sporadis dalam kehidupan politik atau ketidakberuntungan seorang politisi tetapi juga berlangsung sistematis dan sering. Itulah makanya politisi biasanya diasumsi *morally corrupt*. Meskipun setuju dengan pemikiran Weber tentang consequentialisme tetapi ia lebih menekankan perhatian secara eksplisit kepada rasa pentingnya tugas moral dan karakter moral di kalangan pejabat publik sebagai konsekuensi dari tugas publiknya (Walzer 1973:166). Karena standar moral tidak pernah disingkirkan, ia akan selalu berfungsi sebagai persyaratan bagi para pejabat publik sebagai basis evaluasi dalam melakukan evaluasi terhadap mereka. Mungkin secara makna utilitarian tindakan mereka benar, tetapi tetap menempatkan seorang pejabat publik dalam posisi bersalah jika secara moralitas mereka tidak benar.

## **I. Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi merupakan perangkat analisis dan prosedur yang memiliki dua makna penting. Pertama, penelitian evaluasi, sebagai sebuah alat analisis, melibatkan tindakan investigasi terhadap program kebijakan untuk mendapatkan semua informasi yang

signifikan untuk menilai kinerja kebijakan tersebut, baik dari sisi proses maupun hasil. Kedua, evaluasi sebagai sebuah fase dari siklus kebijakan secara umum merujuk kepada pelaporan berbagai informasi untuk dikembalikan kepada proses perumusan kebijakan kembali (Wollmann 2003b, 4). Saat ini beragam konsep dan istilah dibuat dalam bidang ini, terutama ketika munculnya gelombang ketiga pembangunan istilah-istilah kontemporer seperti manajemen audit, audit kebijakan, dan *performance monitoring*).

#### *Jenis-jenis Evaluasi.*

Berkaitan dengan berbagai kaitan temporal dan fungsional yang berbeda-beda dengan siklus kebijakan, evaluasi dapat dibagi menjadi berbagai jenis (Wollman 2007:401):

1. *Ex-ante evaluation*. Dilakukan sebelum keputusan diambil, artinya secara hipotetis merupakan antisipasi dan penilaian awal terhadap efek dan konsekuensi dari kebijakan atau tindakan yang direncanakan atau dibentuk dengan tujuan untuk memberikan informasi kepada proses pengambilan keputusan yang sedang berlangsung dan akan dilakukan. Ex-ante evaluation dengan demikian merupakan instrumen untuk melakukan pilihan antara berbagai alternatif kebijakan agar lebih transparan, peka dan secara politis *debatable*. Ini termasuk *implementation pre-assessment*, *environmental impact assessment* dan lain-lain.
2. *On-going evaluation*. Memiliki tugas untuk mengidentifikasi dampak interim (ditengah-tengah) dan hasil dari program kebijakan dan mengukur implementasi dan realisasi yang sedang berlangsung. Fungsi yang esensial dari *on-going evaluation* adalah untuk memberikan informasi yang relevan kembali kepada proses implementasi pada titik dimana informasi yang signifikan akan digunakan untuk melakukan penyesuaian, memperbaiki atau mengarahkan ulang proses implementasi atau bahkan keputusan-keputusan kunci dalam kebijakan dimaksud. Ada juga yang menggunakan istilah *accompanying evaluation* atau bahkan *intervensionist*. Dalam makna yang disebutkan terakhir evaluasi menggunakan konsep *action research*. *Monitoring* juga bisa dilihat sebagai *ongoing evaluative procedure* yang bertujuan untuk mengidentifikasi, dengan menggunakan operasionalisasi dan indikator-indikator yang tepat dalam mengukur efek dari aktivitas yang sedang berlangsung. Istilah kontemporeranya adalah “*performance indicator*” (PI) meminjam konsep *New Public Management, indicator-based monitoring* terbukti menjadi bagian yang penting dalam proses pelaksanaan proyek, program atau kebijakan.
3. *Ex-post evaluation*. Merupakan bentuk varian klasik dari evaluasi, yang bertujuan untuk melakukan penilaian terhadap pencapaian tujuan dan dampak dari kebijakan dengan mengukur pada saat ia sudah diselesaikan. Sebagai salah satu bentuk yang sumatif, evaluasi dalam bentuk dan indikator yang sudah direncanakan pada saat kebijakan diprogramkan (sebagai tindakan kebijakan

dengan mengkombinasikan tujuan kebijakan, finansial, organisasional dan sumberdaya personal). Tujuan dari *ex-post evaluation* (yang dapat juga disebut *program evaluation*) adalah: pertama, untuk menilai sudah sampai dimana tujuan kebijakan sudah tercapai (*goal attainment*). Kedua, dalam hal mengevaluasi sejauh mana kebijakan dan program sudah mampu menjawab pertanyaan awal tentang dampak dan perubahan yang terjadi benar-benar berhubungan dengan pertanyaan kebijakan dan program. Ini disebut sebagai "*causal puzzle*".

4. *Meta evaluation*. Dimaksudkan untuk menganalisis evaluasi yang sudah dilakukan (*primary analysis*) dengan menggunakan analisis kedua (*secondary analysis*). Ia dapat mereview evaluasi pertama apakah sudah sesuai dengan kriteria atau standar yang ditetapkan. Kedua, *meta-evaluation* juga bisa mengakumulasi temuan-temuan substantif yang sudah dilakukan oleh *primary evaluation* dan mensintesakan hasilnya. Ini disebut juga sebagai "*synthesizing meta-evaluation*".

Berkaitan dengan kedudukan pihak yang melakukan evaluasi, evaluasi dapat dibagi menjadi dua macam yaitu:

#### *Evaluasi Internal*

Evaluasi internal dilakukan di dalam oleh bagian operasional yang ditugaskan untuk itu menjadi semacam *self-evaluation*. Pada kenyataannya mungkin ada yang menyatakan bahwa bentuk yang informal dan tidak sistematis dan *self-evaluation* telah dilakukan seiring sejak dibentuknya model birokrasi ala Weberian, pemeriksaan hirarkis dilaksanakan berdasarkan laporan internal yang dibuat. Namun demikian penelitian evaluasi bentuknya lebih formal. Penelitian evaluasi menjadi komponen kunci dari berbagai teori administrasi publik. Belakangan ini, New Public Manajemen menekankan kepada konsep monitoring dan controlling berdasarkan indikator kinerja. Indikator-indikator yang memainkan peranan penting dalam sistem operasi dari akuntansi internal cost-achievement yang komprehensif (Wollmann 2003).

#### *Evaluasi Eksternal*

Evaluasi eksternal diinisiasi atau didanai oleh sumber di luar organisasi atau pada beberapa kasus bisa saja dikontrak oleh agensi atau aktor di luar unit administratif operasional. Karena lokus dari fungsi evaluasi diletakkan oleh aktor yang berada di luar atau di balik administrasi yang ada, bisa jadi ia memiliki kepentingan politis atau struktural dan menggunakan evaluasi sebagai sarana untuk menggali implementasi kebijakan yang dilakukan oleh administrasi. Parlemen merupakan salah satu lembaga yang sering menginisiasi dan melaksanakan evaluasi kebijakan dan program. Pengadilan dan audit menggunakan evaluasi sebagai jalur analisis tambahan untuk membuat terang sejauhmana keefektifan dan keefisienan pelaksanaan administrasi

Namun demikian lembaga eksekutif seperti kementerian teknis, kementerian keuangan seringkali juga menggunakan evaluasi sebagai instrumen untuk melacak cara kerja agensi dan lembaga. Pada beberapa kasus khusus dimungkinkan untuk membentuk badan-badan ad hoc dan komisi (*inquiry*) yang diberikan mandat untuk memeriksa isu-isu yang kompleks dalam lapangan kebijakan. Komisi ini dimungkinkan menjadikan evaluasi sebagai alat pencarian fakta sebelum memberikan rekomendasi implementasi kebijakan kepada pemerintah atau kementerian terkait.

### *Gelombang Evaluasi Kebijakan.*

Semakin kompleks sebuah kebijakan dan program, makin dibutuhkan perumusan konseptual dan metodologis yang lebih canggih. Di balik kompleksitas ini, penelitian evaluasi idealnya dilaksanakan berdasarkan kepada penerapan metodologi dan keahlian ilmu sosial. Dengan kurangnya personal yang memiliki keahlian dan keterbatasan waktu, banyak lembaga-lembaga politik dan administratif berpaling kepada lembaga penelitian ilmu sosial di luar untuk melaksanakan pekerjaan evaluasi dalam kerangka kontrak kerja (Wollmann 2002:11574). Dengan ini ada anggapan bahwa sejak tahun 1960an terjadi ekspansi pelaksanaan evaluasi menjadi "*new industry of considerable proportion*" (Freeman and Solomon 1981:13), yang melaksanakan penelitian kontrak. Ini merubah lanskap penelitian tradisional ilmu sosial dari akademik menjadi entrepreneurial.

Ada tiga gelombang dalam aliran evaluasi: gelombang pertama selama periode 1960an dan 1970an, gelombang kedua mulai dari pertengahan 1970an dan gelombang ketiga sejak tahun 1990an. Gelombang pertama berada pada dekade dimana konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dilaksanakan seiring dengan pengembangan kemampuan negara untuk menghasilkan perumusan kebijakan yang proaktif melalui modernisasi struktur politik dan administrasi dalam upaya melembagakan perencanaan, informasi dan kapasitas evaluasi secara instrumental. Konsep siklus kebijakan berkembang di bawah segitiga perumusan kebijakan, implementasi dan terminasi. Evaluasi menjadi krusial sebagai lingkaran "*cybernetic*" dalam mengumpulkan segala informasi dan memberikan umpan balik. Bangkitnya evaluasi di Amerika Serikat seiring dengan dikembangkannya program aksi sosial pemerintah federal seperti *War on Poverty* pertengahan dekade 1960an di bawah presiden Lyndon B Johnson. Sementara itu Swedia, Jerman dan Inggris menjadi pionir dalam pengembangan evaluasi gelombang pertama ini. Kebijakan yang menghasilkan kerjasama yang erat antara administrasi dan ilmu sosial sebagai konsultan ini ditujukan untuk meningkatkan hasil kebijakan dan memaksimalkan output secara efektif.

Masa kejayaan kebijakan negara kesejahteraan intervensionis ini umurnya relatif singkat seiring dengan meningkatnya harga minyak bumi pada tahun 1973. Ekonomi dunia terjebak dalam resesi yang dalam dan anggaran nasional menuju kepada pengetatan yang buruk yang membawa banyak program-program reformasi yang *cost-intensive* harus ditinjau ulang. Inilah awal dari gelombang kedua evaluasi, dimana perumus



kebijakan didikte oleh kredo pengendalian anggaran dan hemat biaya, mandat dari evaluasi kebijakan dengan demikian berhubungan dengan tujuan untuk mengurangi biaya dari kebijakan dan program sedapat mungkin. Singkat kata, gelombang kedua evaluasi kebijakan menekankan kepada *cost-efficiency*, evaluasi berkembang di beberapa negara asing seperti Belanda (Leeuw 2004: 60).

Gelombang ketiga evaluasi berkembang di bawah pengaruh berbagai aliran. Misalnya, konsep dan pengembangan *New Public Management* datang mendominasi diskursus modernisasi internasional dan dalam salah satu variannya terjadi reformasi sektor publik di banyak negara (Wollmann 2003a:231) dengan "*internal evaluation*". Model evaluasi yang melibatkan lembaga yang melekat untuk melakukan evaluasi, kendali berdasarkan indikator dan akuntansi yang berbasiskan *cost-achievement*. Hal ini disebut sebagai *public management package*. Pada banyak lapangan kebijakan, evaluasi berjalan seiring dengan disain kebijakan yang ada dan berusaha mencari potensi untuk melakukan reformasi dan pengembangan. Sebagai contoh, dikembangkannya kajian PISA di Uni Eropa yang merupakan bentuk evaluasi internasional utama dalam sistem pendidikan nasional. Tekanan Komisi Eropa untuk melaksanakan European Structural Fund mensyaratkan untuk melaksanakan evaluasi secara sistematis melalui siklus lima tahunan laksana siklus dalam buku teks universitas (Leeuw 2004:69). Dengan demikian peranan Eropa dalam pengembangan aliran ketiga ini tidak bisa dipandang sebelah mata.

### *Profesionalisme dalam Evaluasi*

Penelitian evaluasi berhadapan dengan dua tugas konseptual dan metodologis: (1) konseptualisasi dunia nyata yang dapat diobservasi yang berubah dengan maksud (atau terkadang tidak disengaja) agar evaluasi dapat melaksanakan identifikasi dan penilaian (sebagai variabel terikat); (2) untuk menemukan apakah dan bagaimanakan perubahan yang diobservasi memiliki hubungan sebab akibat dari kebijakan dan mengukurnya dalam proses analisis (disebut sebagai variabel bebas). Berhadapan dengan dua pertanyaan kunci ini, penelitian evaluasi merupakan bagian integral dari ilmu sosial secara umum karena ia mengikuti kebanyakan isu dan kontroversi yang terkandung dalam kebanyakan ilmu sosial.

Dua fase dapat ditarik dari kontroversi di atas. Pertama, mulai tahun 1960an sampai dengan tahun 1980an, merupakan era dominasi ilmu yang menggunakan model neopositivist nomologikal dengan kebanyakan menggunakan metode kuantitatif dan quasi-experimental. Periode berikutnya merupakan hasil dari pengembangan pendekatan konstruktivis dan interpretatif dengan menggunakan metode kualitatif heuristik. Dari sudut pandang neopositivis evaluasi ditandai oleh 2 premis. Pertama, asumsi bahwa untuk menilai secara valid apakah dan sampai sejauh mana tujuan kebijakan dan konsekuensi yang diinginkan sudah tercapai ditentukan oleh perubahan dunia nyata yang dapat diobservasi. Adalah sebuah keniscayaan untuk mengidentifikasi di awal apakah yang menjadi tujuan politik dan tujuan program itu sendiri. Pandangannya, maksud dari

sebuah lembaga dan aktor yang relevan menjadi utama. Kedua, untuk mendapatkan hubungan kausal antara perubahan yang terlihat dan kebijakan yang dianalisis, pernyataan yang valid hanya dapat didapatkan melalui penerapan positivis dari disasi kuantitatif dan *quasi-experimental* (Campbell and Stanley 2003b).

Karena itu terdapat persoalan yang dihadapi dalam mengidentifikasi isu serius yang relevan harus dipertimbangkan:

1. Tujuan dan maksud yang akan diukur sulit untuk diidentifikasi, mereka datang dalam bentuk sekumpulan, sehingga susah untuk diterjemahkan ke dalam indikator-indikator yang operasional dan terukur;
2. Data empiris yang baik untuk mengisi kebutuhan indikator susah didapatkan, apalagi yang bermakna terhadap indikator;
3. Semakin jauh dimensi tujuan, maka itu dia main relevan, semakin sulit untuk dioperasionalkan secara substansial;
4. Dampak sampingan dan konsekuensi yang tidak diinginkan sudah untuk dilacak.

Lebih jauh lagi disain penelitian yang secara metodologis meyakinkan dalam penelitian *quasi-experimental*, terkontrol dan *time series* seringkali tidak aplikabel. Di sini seseorang harus menelaah sesuatu dan kondisi yang *ceteris paribus* yang tidak mungkin untuk ditetapkan dalam setting sosial yang dinamis. Terakhir dalam konteks *time series*, data “sebelumnya” seringkali susah ditemukan atau bahkan tidak tersedia di lapangan.

Pada fase kedua, setelah dominasi yang lama dari paradigma penelitian yang senantiasa dikritik dalam dua penilaian yang saling berhubungan. Untuk satu sisi, asumsi standar yang menyatakan bahwa evaluasi haruslah mencari kerangka pikirnya terutama dari maksud kebijakan dari lembaga atau aktor kebijakan yang relevan digoyang oleh perkembangan aliran pemikiran *constructivist-interpretive* (Mertens 2004:42). Aliran ini menekankan kepada mempertanyakan basis epistemologis dari kemungkinan mencari satu tujuan utama atau sasaran dan memanggil aneka pluralitas pemikiran, kepentingan dan nilai. Dengan demikian, garis utama dari argumen ini diekspresikan dalam formulasi yang berbeda-beda seperti reponsif, partisipatori atau sudut pandang pemangku kepentingan. Debat para konstruktivis ini bergandengan tangan dengan mencari basis metode kualitatif-hermeneutik dalam kebijakan. Guba dan Lincoln (1989) memberi label ini dengan “*fourth generation evaluation*.”

Kebangkitan dan ekspansi penelitian evaluasi sejak tahun 1960an memiliki dampak yang signifikan pada lanskap dan komunitas ilmu sosial. Pada awalnya penelitian ilmu sosial didominasi oleh *academic/basic research* yang dilaksanakan oleh universitas dan didanai oleh lembaga independen. Bahkan pada saat ia dinamai orientasi *applied policy*, penelitian ilmu sosial tetap memiliki komitmen kepada formula keilmiah. Namun, penelitian evaluasi kemudian diambil alih oleh “*contractual research*”, yang dikendalikan dan didanai oleh lembaga administratif atau politik.

Penelitian ilmu sosial akademik, yang biasanya dilaksanakan di universitas didasari oleh lima premis imperatif. (1) komitmen untuk mencari kebenaran sebagai tujuan utama

dan kriteria dalam penelitian saintifik. (2) otonomi intra-saintifik dalam memilih permasalahan dan metode penelitian (3) didanai secara independen baik oleh perguruan tinggi maupun lembaga penelitian berdasarkan peer-review seperti Lembaga Ilmu Pengetahuan di tingkat nasional, dan (4) pengujian kualitas penelitian dan temuannya dalam sebuah debat saintifik terbuka. Sementara itu penelitian ilmu sosial terapan meskipun masih memegang independensi dan otonomi, yang sekarang menjadi kendaraan utama penelitian evaluasi (*contractual research*) memiliki formula yang cukup berbeda. Ia didasari oleh “*the consumer says what he wants, the contractor does it, and the consumer pays.*”.

Dengan demikian “*request for proposal*” (RFP) melalui agensi yang mengelola proyek penelitian kemudian melaksanakan kontrak (dapat melalui *public bidding*, *selective bidding* atau langsung). Agensi biasanya secara umum mendefinisikan, merumuskan pertanyaan penelitian dan harus dijawab dalam kerangka waktu (*time frame*) yang ada. Dalam proposal proyek kontraktor harus menjelaskan rencana penelitiannya dalam parameter yang dirumuskan oleh customer dan membuat tawaran finansialnya yang biasanya dihitung berdasarkan rumusan biaya personil dan *overhead*. Dengan demikian penelitian kontraktual terlihat rentan terhadap *epistemic drift* dan kolonisasi proses dimana evaluator mungkin saja mengadopsi kerangka konseptual dan perspektif dari lembaga administratif dan politik melalui aktor-aktor yang melaksanakan tugas untuk mengevaluasi.

Bagaimana menjaga profesionalisme dari para peneliti dan evaluator? Tentu saja kecenderungan di atas merupakan tantangan tersendiri bagi integritas intelektual dan kejujuran pada penelitian kontraktual. Karena itu inisiatif diambil oleh evaluator profesional untuk merumuskan standar yang memandu peneliti untuk melaksanakan pekerjaan kontraktual, terutama dalam melakukan negosiasi dengan “*clients*” (Rossi, Freeman, and Lipsey 1999:425). American Evaluation Association tahun 1995 mengadopsi *Guiding principles of Evaluation*, yang mencantumkan integritas dan kejujuran dalam penelitian evaluasi. Sementara itu di Eropa, European Evaluation Society yang dibentuk tahun 1987 menganjurkan untuk membentuk *national evaluation societies* menyusul gugatan pengadilan. Inggris merespons pertama kali dengan mengadopsi *professional code of ethics* yang akhirnya menjadikan evaluasi sebagai sebuah pekerjaan profesional. Hal ini kemudian disusul oleh terbitnya berbagai jurnal tentang evaluasi yang menjadi sumber yang sangat berguna untuk mengembangkan berbagai topik dalam penelitian evaluasi.

## **J. Penutup**

Pembahasan tentang aspek praktis dari analisis kebijakan ternyata tidak hanya berkaitan dengan isu teknis dan metodologis tetapi juga berhubungan dengan perkembangan tata kelola kehidupan masyarakat. Pembahasan tentang ini tidak akan pernah berhenti, karena

setiap bidang khusus (*sub-fields*) seperti kesehatan, pendidikan, pelayanan umum, akuntansi, perencanaan, tata wilayah, pemerintahan daerah dan lain-lain memiliki karakteristik tersendiri yang terkadang berbeda secara ekstrim satu sama lain. Karena itu, setiap sub-bidang membuka kemungkinan untuk melakukan pembahasan yang khas dengan menjadikan teknik dan metode analisis kebijakan ini sebagai acuan dan panduan saja.

## REFERENSI

- Andersen, I.E. dan Jaerger, B. 1999. Scenario Workshops and Concensus Conferences: Towards More Democratic Decision-Making. *Science and Public Policy*, 26(5), pp. 331-340
- Baron, M.W. 1997. *Kantian Ethics*, in Marcia Baron, Philip Pettit dan Michael Slote (eds.) *Three Methods of Ethics*, Malde: Blackwell Publishers
- Barrow, C.J. 1997. *Environmental Impact Assessment: An Introduction*. London: Arnold Publishing
- Bennet, A., Barth, A., dan Rutherford, K.P. 2003. Do we preach what we practice? A survey of metjods in Political Science Journals and Curricula. *Political Science & Politics*(5)
- Bereano, P.L. 1997. Reflections of a Participant Observer: The Technocratic/Democratic Contradiction in the Practice of Technology Assessment. *Technological Forecasting & Social Change*, 54(2). pp 163-176
- Blee. 2004. *NSF Workshop on Scientific Foundations of Qualitative Research*
- Brady, H.E. dan Collier, D. (eds.) 2004. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Berkeley: Berkeley Pblc Policy Press
- Brower, R.S., Abolafia, M.Y., dan Jared B. Carr. 2000. On improving qualitative methods in public administration research, *Administration & Society* 32: pp. 363-397
- Caldwell, L. 1988. Environmental Impact Assessment: Origins, Evolution, and Future Directions. *Policy Studies Reviews* 8(1). Pp. 75-83
- Campbell, D.T. dan Stanley, Y. 1963. *Experimental and Quasi- Experimental Evaluations in Social Research*. Chicago: Rand McNally
- Clarke, S.E. 2007. *Context-Sensitive Policy Methods* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- DeLeon, P. 1998. Models of policy discourse: insights versus prediction. *Policy Studies Journal* 26:pp 147-161
- Downs, A. 1957. An Economic Theory of Democracy. *World Politics* 12, pp.541-550
- Durrenenger, G. Kastenholtz, H. dan Behringer, J. 1999. Integrated Assessment Focus Groups: Bridging the gap Between Science and Policy. *Science and Public Policy*, 26(5), pp. 341-349

- Fischer, F, Miller, G.J dan Sidney, M.S. (eds) 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Freeman, H., dan Solomon, M.A. 1981. *The Next Decade of Evaluation Research*. In Robert A. Levine, Marian A. Solomon, Gerd-Michael Hellstern dan H. Wollmann. (eds.) *Evaluation Research and Practice. Comparative and International Perspectives*. Beverli Hills: Sage
- Garb, Y., Manon, M., dan Peters, D. 2007. *Environmental Impact Assessment: Between Bureaucratic Process and Social Learning* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Glasson, J., Therivel, R., dan Chadwick, A. 2005. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. New York: Routledge
- Guba, Y and Lincoln, E. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage
- Huff, A.S. 1999. *Writing for Scholarly Publication*. New York: Sage Publication
- Joss, S. dan Durant, J. 1995. *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*. London: Science Museum
- Kelman, H.C. 1996. Negotiation as Interactive Problem Solving. *International Negotiation* 1:9987-124123
- Kuhn, T.S. 1977. *The Essential Tension. Selected Studies in Scientific Tradition and Change*. Chocago: Chicago University Press
- Laws, D and Forrester, J. 2007. *Public Policy Mediation: From Argument to Collaboration* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Laws, D. dan Hajer, M. 2006. *Policy in Practice* in Michael Moran, Robert Goodin dan Martin Rein (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press
- Leeuw, F.L. 2004. *Evaluation in Europe*, in R. Stockman (ed.) *Evaluationforshcung*. Opladen: Leske + Budrich
- Low, S, Taplin D.H., dan Lamb, M. 2005. Battery Park City: An Ethnographic Field Study of the Community Impact of 9/11. *Urban Affairs Review* 40: pp. 655-682
- Maxwell, J.A. 2004. Using Qualitative Methods for Causal Explanation. *Field Methods* 16:pp 243-264
- Meltsner, Arnold. 1975. Bureaucratic Policy Analysts. *Policy Analysis* 1 (1). Pp. 115-131

- Meltsner, Arnold J. 1976. *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Mertens, D.M. 2004. *Institutionalising Evaluation in the United States of America*. In Reinhard Stockman (ed.) *Evaluationforschung*. Opladen: Leske + Budrich
- Miles, M.B. dan Huberman, A.M. 1994. *Qualitative Data Analysis*, New York: Sage Publication
- Miller, G.J., dan Robbins, D. 2007. *Cost-Benefit Analysis* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Mitchell, J. 2007. *The Use (and Misuse) of Surveys in Policy Analysis* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Musgrave, R.A. 1969. Cost-benefit analysis and the theory of public finance, *Economic Literature* 7, pp. 797-820
- O’Riordan, T dan Sewell, W.R.D. (eds.) 1981. *Project Appraisal and Policy Review*, Chichester: John Wiley and Sons
- Office of Technology Assessment (OTA) 1995. OTA Legacy at <http://www.wws.princeton.edu/ota>
- Pence, G. 1991. *Virtue Theory*, in Peter Singer (ed.) *A Companion to Ethics*,. Cambridge: Blackwell Reference
- Pettit, P. 1997. *The consequentialist perspective* in Marcia Baron, Philip Pettit, and Michael Slote (ed.s) *Three Methods of Ethics*. Malden: Blackwell Publishers
- Pichaud, D. 2015. The future of social policy-changing the paradigm. *Asia & the Pacific Policy Studies* 2 (1), pp. 1-7
- Posavac, E.J. dan Carey, R.G. 2003. *Program Evaluation: Methods and Cases*. Upper Saddle River: Prentice Hall
- Reber, B. 2007. *Technology Assessment as Policy Analysis: from expert advice to participatory approach* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Ragin, C.C. 2004. *Combining Qualitative and Quantitative Research*. Report on NSF Workshop on Scientific Foundations of Qualitative Research, pp. 109-115
- Rossi, P.H., Freeman, H.E. dan Lipsey, M.W. 1999. *Evaluation: A Systematic Approach*. Thousand Oaks: Sage

- Satterfield, T. 2004. *A few thoughts on combining qualitative and quantitative methods*. Report on Scientific Foundations of Qualitative Research, pp. 117-119
- Singer, P. 1991. *A Companion to Ethics*, Cambridge: Blackwell Reference
- Sullivan dan Segers. 2007. *Ethical Issues and Public Policy* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Susskind, L. dan Thomas-Larmer, J. 1999. *Conduction a Conflict Assessment*. In Susskind, L. S McKearman dan J. Thomas Larmer (eds.) *The Concensus Building*. London: Sage
- Swindell, D dan Kelly, J. 2000. Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures. *Public Performance & Management Review*, 24(1), pp. 30-52
- Thompson, L. 1997. Citizen Attitudes about Service Delivery Modes. *Journal of Urban Affairs* 19(3), pp. 291-302
- Wilson, R., dan Crouch, E.A.C. 2001. *Risk Benefit Analysis*. Cambridge: Harvard University Press
- Wollman, H. 2002. *Contractual Research and Policy Knowldege*. International Encyclopaedia of Social and Behavioral Sciences (5). Pp. 11574-11578
- .2003. *Evaluation in Public Sector Reform. Towards a "thrid wave" of evaluation* in Wollman, H. *Evaluation in Public-Sector Reform*. Cheltenham: Edward Elgar
- 2003a. *Evaluation in Public Sector Reform. Trends, Potentials and Limits in International Perspective* in Wollman, H. *Evaluation in Public-Sector Reform*. Cheltenham: Edward Elgar
- Wolmann, H. 2007. *Policy Evaluation and Evaluation Research* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press



# BAGIAN 5

## DASAR DAN KERANGKA ANALISIS KAJIAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN

### A. Pendahuluan

Apakah yang dimaksud dengan kebijakan pendidikan (*education policy*)? Tello (2014: 198) menyatakan bahwa untuk menjawab ini, kita harus kembali pada sejarah analisis kebijakan publik pada masa awalnya. Harold Lasswell pada tahun 1951 dalam buku berjudul "*The policy sciences: recent development in scope and method*", menyatakan bahwa penggunaan istilah "*politics*" dan "*policies*" sebagaimana digunakan di USA dan di Inggris serta beberapa negara seperti Perancis dan Jerman menimbulkan kesulitan jika tidak didiskusikan secara serius, terutama di negara-negara yang tidak berbahasa Inggris.

Untuk menjawabnya perlu dipastikan apa yang menjadi objek dari kajian kebijakan pendidikan. Meminjam tradisi yang dikembangkan oleh Thomas Kuhn, Tello mengistilahkan ini sebagai *the episteme of epoch*. Berbagai negara tersebut memberikan berbagai posisi ketika melakukan kajian tentang kebijakan pendidikan. Inggris menempatkannya dalam sosiologi politik, USA dalam politik dan policy, Perancis dalam kajian Manajemen Pendidikan dan politik. Perancis kemudian ketika mengembangkan konseptual dalam sudut pandang *socio-psycho-analytical* menyebutnya sebagai sosiologi tindakan publik atau analisis kognitif. Dengan demikian berbagai paradigma tersebut menunjukkan adanya perspektif analitis yang pluralistik.

Pondasi utama dari kajian kebijakan pendidikan ini terletak pada tahun 1948 dalam kajian ilmu politik, sebagaimana pada saat itu atas permintaan UNESCO, para ilmuwan dan ekspert bertemu di Paris untuk menetapkan definisi dan batasan dari objek kajiannya. Setelah berdebat panjang dihasilkanlah "*list of subjects and fields of investigation*" yang dipengaruhi sangat kuat oleh pemikiran ala Anglo-Saxon. Setelah berakhirnya Perang Dunia II, perhatian terhadap dunia pendidikan (dan kesehatan) semakin meningkat seiring dengan berkembangnya kebijakan-kebijakan *welfare*. Pemerintah berpaling kepada para ahli ilmu sosial untuk membantu mencari solusi bagi masalah-masalah yang diangkat oleh negara. Dengan demikian pemikiran Lasswell yang pragmatis menjadi semakin mendapat tempat.

Seiring dengan itu, kajian ilmu politik menjadi semakin berkembang dan semakin terspesialisasi, dalam rangka mengembangkan pemikiran mengikuti bidang-bidang yang menjadi objek kajian. Kajian kebijakan pendidikan dengan demikian menjadi sub-disiplin dari ilmu politik, terutama sejak tahun 1950an. Dengan pendekatan yang fokus sangat

kuat pada pembentukan hukum dan perbandingan pendidikan. Pada dekade 1950an ini di Argentina, Brazil, Chile, Mexico dan Kolumbia, pendekatan “*institutionalism*” kebijakan pendidikan sebagai sebuah cabang keilmuan ditandai dengan terbentuknya departemen kebijakan pendidikan.

Dalam tulisannya Tello (2014, 198) membedakan antara *education policy* (singular) sebagai sebuah lapangan teoritis dan *education policies* (plural) sebagai sebuah realitas sosio-politik yang harus dianalisis, dikaji dan diinvestigasi. Dengan demikian *education policies* adalah objek kajian dari ilmu kebijakan pendidikan. Dapat didefinisikan bahwa lapangan kebijakan pendidikan adalah sebuah lapangan teoritis yang sama dengan bidang kajian lain dimana pengetahuan dihasilkan melalui berbagai penelitian, pengetahuan didistribusikan melalui berbagai pendidikan/pelatihan akademik dan penggunaan aplikasi dari pengetahuan tersebut dikembangkan melalui profesi sebagai sebuah pengambilan keputusan politik.

## **B. Lapangan Kajian Kebijakan Pendidikan**

Meskipun dapat dikembangkan komponen-komponen dari kajian kebijakan pendidikan, tetapi mungkin tidak dapat dirumuskan apa yang menjadi teori kebijakan pendidikan. Argumentasi epistemologis kajian kebijakan pendidikan tidak menuntut adanya sebuah demarkasi antar berbagai disiplin ilmu yang mendukungnya. Kajian kebijakan pendidikan tidak mengikuti jalur klasik yang terdiri dari *science-pseudoscience-disciplines*, tetapi lebih kepada kombinasi antara science dan pengetahuan dan menentang terjadinya scientism.

Lapangan kajian kebijakan pendidikan terstruktur sedemikian rupa karena pembentukannya sebagai sebuah lapangan keilmuan melalui koneksi dan persinggungan antara bidang keilmuan yang sangat kompleks. Kajian kebijakan pendidikan dikatakan “*a reticular space*”. Gianella dalam Tello (2014:74) menyatakan “*the reticle has a doubly complex structure, give that the lattice, elements that are in themselves lattices are admitted*”. Sudut pandang analisis dalam kajian kebijakan pendidikan membawa ciri objek kajiannya sebagai realitas *socio-educational* yang multi dimensi. Di dalamnya akan terlibat berbagai aspek yang memiliki cara kajiannya yang cukup spesifik seperti: negara, keputusan pengadilan, mikro politik, wacana politik, debat politik, tata kelola pendidikan, hak untuk pendidikan dan lain-lain.

UNESCO pada tahun 2013 menerbitkan *Handbook of Education Policy* (selanjutnya disingkat dengan HEP) yang terdiri dari buku I dan buku II. Kedua buku ini menjadi rujukan utama dari penulisan bagian ini. Penulisan buku HEP ini merupakan hasil dari evaluasi regional yang dilakukan UNESCO National Education Support Strategy (UNESS) yang dilaksanakan di Bangkok tahun 2010. Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan, dibuatlah HEP sebagai panduan praktis bagi pelaksana program UNESCO di

lapangan dalam melakukan pemograman dan analisis kebijakan sektor pendidikan di negara-negara terkait.

Buku pertama berisikan kerangka konseptual untuk analisis kebijakan pendidikan dan mencantumkan pula berbagai isu-isu kunci dalam melaksanakan dialog kebijakan antara partner dari pihak UNESCO dan mitranya di negara masing-masing, Sementara itu buku kedua lebih menekankan kepada pendekatan metodologis disertai dengan perangkat praktis untuk mendokumentasikan dan mengorganisir aneka informasi untuk melakukan analisis kebijakan pendidikan. Pada prinsipnya ada tiga pilar yang diperlukan dalam melakukan pembangunan pendidikan dan pada akhirnya dalam melaksanakan analisis kebijakan pendidikan, sebagaimana dilihat pada bagan di bawah ini:



Gambar 5.1.: Hubungan antara kebijakan, strategi dan rencana  
(sumber UNESCO 2013)

Perananan kebijakan nasional di bidang pendidikan adalah untuk menetapkan tujuan utama dan prioritas yang ingin dicapai oleh pemerintah dalam bidang pendidikan, baik di tingkat sektor maupun sub-sektor, dengan memberikan penekanan pada beberapa aspek khusus seperti akses, kualitas dan guru, atau isu-isu lainnya. Strategi menspesifikan bagaimana tujuan kebijakan tersebut akan dicapai. Rencana disusun untuk menetapkan target, aktivitas yang akan diimplementasikan dan tahapan waktu (*timeline*), dilengkapi juga dengan tanggung jawab masing-masing pihak, sumberdaya yang dibutuhkan untuk merealisasikan kebijakan dan strategi yang di susun sebelumnya.

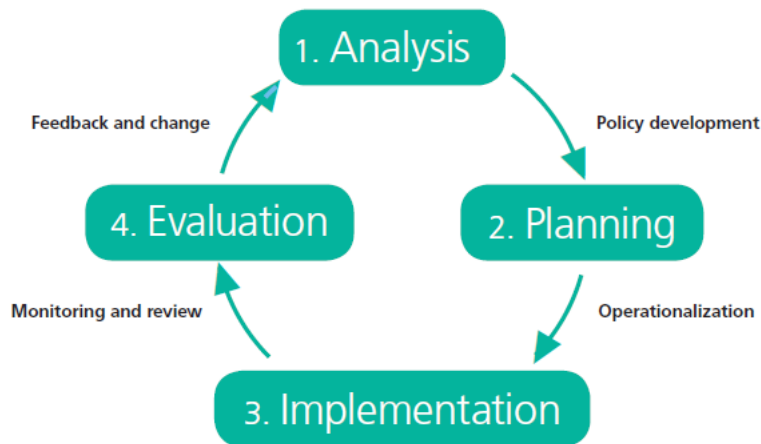
Secara definisi, dokumen ini menetapkan bahwa kebijakan adalah sebuah pernyataan umum yang menetapkan tujuan utama dan prioritas pemerintah. Secara yuridis formal kebijakan harus segaris dengan konstitusi dan dapat difokuskan sektoral (kebijakan sektor pendidikan) atau bisa juga spesifik kepada sub-sektor (pendidikan dasar, pendidikan tinggi dan lain-lain), bahkan juga pada isu tertentu seperti tingkat daya tampung perguruan tinggi. Kebijakan mendefinisikan sudut pandang tertentu, yang ditujukan untuk menelusuri solusi terhadap permasalahan yang muncul dalam sebuah isu.

Kebijakan umum biasanya berisikan pernyataan yang bersifat umum. Pernyataan umum ini memberikan asumsi yang lebih spesifik pada *sub-sector*.

Perumus kebijakan seharusnya mendasarkan kebijakannya berdasarkan kajian, pencarian bukti dan perdebatan dalam mengidentifikasi isu atau kebutuhan, sebagaimana pandangan yang diusulkan untuk menyikapi isu atau kebutuhan tersebut. Sebagaimana disebutkan di bagian sebelumnya, pencarian bukti dan data dilakukan secara metodologis dan dapat dipertanggungjawabkan.

### C. Siklus Kebijakan Pendidikan

UNESCO (2013:8) memberikan panduan pada tahapan-tahapan yang merupakan siklus kebijakan dalam sektor pendidikan sebagai berikut:



Gambar 5.2.: Tahapan dalam siklus kebijakan di bidang pendidikan  
(sumber UNESCO 2013)

Sebelum tahapan tersebut dimulai perumus kebijakan harus menetapkan cara pandang (*vision/visi*) sebuah tujuan strategis. Misalnya, pada saat sebuah partai politik memenangkan kursi mayoritas di parlemen dan membentuk pemerintahan, mereka harus menetapkan tujuan strategis dalam bidang pendidikan, misalnya: meningkatkan partisipasi dari kaum muda yang berasal dari latar belakang ekonomi kelas bawah dalam bidang pendidikan menengah.

Setelah itu baru dilakukan *analisis* kebijakan, sebagai langkah pertama. Ketika visi sudah ditetapkan, siklus kebijakan dimulai dengan melakukan analisis terhadap situasi terkini dan kesepakatan tentang arah kebijakan dalam mencapai visi. Berbagai pilihan kebijakan kemudian diformulasikan, dirancang pembiayaannya dan dinilai. Tahapan ini berakhir dengan menetapkan prioritas dan pentahapan berikut yang harus dilakukan.

- 1) Tahap *perencanaan* dilakukan berdasarkan arah kebijakan dan prioritas yang telah diidentifikasi, strategi implementasi dirancang disertai dengan berbagai aktivitas yang sudah dirinci dan dirancang keuangannya. Selama tahapan ini, serangkaian output yang kongkret, target, tindakan dan tahapan waktu sudah ditetapkan, sebagaimana juga peranan dan tanggung jawab dari setiap pihak berkenaan, ditambah dengan sumberdaya yang dibutuhkan. Kerangka monitoring dan evaluasi juga sudah harus ditampilkan secara jelas selama tahapan ini dilakukan.
- 2) Tahap *implementasi* dimana aktivitas yang sudah direncanakan dan dianggarkan diimplementasikan sesuai dengan tahapan waktu dan tanggungjawab masing-masing dalam rangka mencapai target.
- 3) Terakhir dilakukan *evaluasi* yang terdiri dari serangkaian aktivitas yang secara reguler dimonitor dan direview. Berbagai penyesuaian dapat dilakukan jika diperlukan. Berbagai aspek seperti relevansi, efisiensi, efektivitas, dampak dan keberlanjutan juga dievaluasi. Sebagai hasil dari evaluasi kemudian diberikan masukan untuk menginformasikan dan meningkatkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan di masa depan.

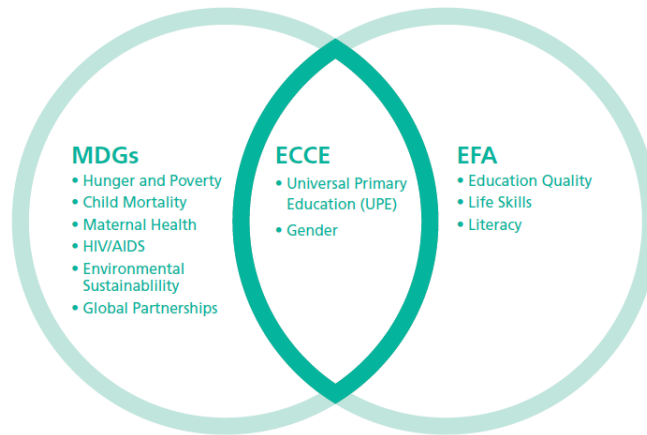
#### **D. Konteks Sistem Pendidikan**

Sektor pendidikan tidak berfungsi secara terpisah dengan sektor-sektor lain baik secara nasional, regional maupun internasional. Reformasi sektor pendidikan akan mempengaruhi sektor-sektor lain. Reformasi kebijakan pendidikan seringkali ditujukan untuk menyikapi kebutuhan tertentu dan juga dipengaruhi oleh agenda pendidikan regional dan global. Pada saat ini secara global sedang diprioritaskan komitmen kepada *Education for All* (EFA) yaitu komitmen internasional untuk memberikan pendidikan dasar yang berkualitas tinggi untuk semua anak-anak, remaja dan dewasa. Komitmen ini diproklamkan pada tahun 1990 dan dikonfirmasi ulang pada tahun 2000 dan lebih ditajamkan pada enam tujuan pendidikan yang akan dicapai tahun 2015. Seiring dengan itu pada bulan September 2000 dirumuskan pula delapan agenda pembangunan yang disebut sebagai *Millenium Development Goals* (MDGs) yang juga merancang pencapaian target spesifik pada tahun 2015.

Tujuan-tujuan yang tercantum dalam MDGs dan EFA memberikan kerangka pembangunan internasional yang akan digunakan untuk mengukur dan membandingkan pencapaian di tingkat global regional dan nasional. Kebanyakan negara mencantumkan tujuan-tujuan ini dalam kebijakan pembangunan dan sistem monitoring mereka, demikian pula dua agenda ini dijadikan dasar untuk memobilisasi sumberdaya di bidang pendidikan.

Topik-topik yang merupakan bagian dari MDGs adalah kemiskinan (*poverty*), pendidikan (*education*), kesehatan (*health*), kesetaraan (*equality*), lingkungan

(*environment*) dan kemitraan (*partnership*). Pendidikan adalah kunci dalam pencapaian semua aspek dalam MDGs. Dengan demikian EFA dianggap sebagai pre-kondisi dalam pencapaian MDGs. Tujuan EFA berhubungan dengan MDGs, tetapi memberikan penekanan yang kuat kepada kualitas pendidikan dan mengembangkan ruang lingkup aspek pendidikan di MDGs menjadi perspektif pembelajaran sepanjang hayat (*lifelong learning*), yang juga seiring dengan pengembangan aspek kesehatan.



Gambar 5.3.: Kaitan antara tujuan MDGs dengan tujuan EFA  
(sumber UNESCO 2013)

Disadari adanya kemungkinan bahwa tujuan EFA akan dilupakan ketika negara-negara hanya menekankan kepada pencapaian tujuan MDGs. Sebagai contoh: karena MDG dan EFA juga menekankan kepada akses kepada pendidikan dasar, area lain bidang pendidikan seperti kemampuan baca tulis (*literacy*) dan keterampilan hidup (*life skills*), jenjang pendidikan lain setelah pendidikan dasar, pendidikan teknik dan kejuruan dan pelatihan cenderung dilupakan oleh donor dan pemerintah. Ketika peningkatan kualitas pendidikan menjadi tujuan EFA nomor 6, MDG tidak secara eksplisit mencantumkan kualitas pendidikan, dan ini terlihat seperti tidak menjadi prioritas sebagaimana halnya dengan akses pendidikan.

Dengan demikian, dalam melakukan analisis terhadap kebijakan pendidikan nasional dalam kaitannya dengan tujuan EFA timbul beberapa pertanyaan, seperti:

1. Sejauhmana kebijakan pendidikan nasional memiliki komitmen yang terintegrasi dengan pencapaian tujuan EFA? Jika tidak ada atau sangat sedikit, apa yang harus dilakukan untuk merealisasikan komitmen tersebut?
2. Apakah komitmen sebuah negara dimaksud terhadap sumberdaya yang memadai seiring dengan harapan internasional dalam mencapai tujuan EFA/
3. Apakah negara dimaksud secara aktif mengelola perkembangan ke arah pencapaian EFA? Jika iya, maka apakah yang sudah dicapai dan apa yang masih

menjadi kekurangan? Apakah terdapat kebijakan dan tindakan yang dilakukan untuk mengakselerasi pencapaian EFA?

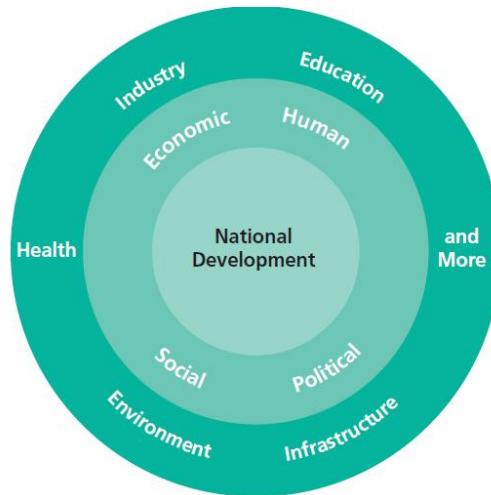
4. Apakah penekanan di masa lalu pada berbagai aspek tertentu dalam bidang pendidikan memberikan efek yang mengganggu pada kebijakan pendidikan secara keseluruhan? Apakah fokus kepada akses sudah mempertimbangkan pendekatan terhadap kualitas dan keseimbangan pada pendidikan menengah dan lanjutan?

Di samping komitmen pada EFA dan MDGs yang sudah dijelaskan di atas terdapat serangkaian komitmen dan kebijakan internasional yang menjadi pemandu bagi reformasi kebijakan pendidikan di tingkat nasional. Aneka kebijakan dan perjanjian ini membantu untuk membentuk cara pikir dalam perumusan kebijakan publik, diantaranya:

1. Pasal 26 the Universal Declaration of Human Rights (1948);
2. The Convention against Discrimination in Education (1960);
3. The International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965);
4. The Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979);
5. The Convention of the Rights of the Child (1989);
6. The Agreement on the Importation of Educational, Scientific and Cultural Materials (1976);
7. The Convention on Technical and Vocational Education (1979); dan
8. The Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher education in Asia and the Pasific (1983).

Ketika melakukan analisis terhadap kebijakan pendidikan nasional dan implementasinya, perlu dilakukan verifikasi sejauhmana berbagai konvensi dan perjanjian internasional dan regional ini sudah cukup dihargai, diakomodasi dan diimplementasikan, serta apa tindakan yang sudah dilakukan pada saat terjadi defisiensi.

Pendidikan merupakan sektor kunci dalam pembangunan nasional. Untuk dapat dilaksanakan secara efektif, kebijakan pendidikan harus dirancang berkaitan dengan kebijakan pembangunan sektor-sektor lain. Pendidikan usia dini adalah sebuah sub-sektor yang berhubungan langsung dengan bidang pendidikan secara umum, kesehatan dan pembangunan komunitas. *Technical and Vocational Education and Training* (TVET) berkaitan secara dekat dengan ekonomi dan lapangan kerja. Dengan demikian, kebijakan pendidikan nasional harus mempertimbangkan dan mencerminkan beberapa faktor dan konteks penting yaitu geografi, demografi, ekonomi, sosial budaya dan politik.



Gambar 5.4.: Gambaran umum konsep pembangunan nasional  
(sumber UNESCO 2013)

#### 1. Geografi dan Demografi

Faktor geografi seperti pegunungan, laut, danau, sungai, jalan, dan iklim sebagaimana juga faktor demografis seperti struktur populasi, distribusi penduduk, pertumbuhan penduduk dan lain-lain memberikan informasi terhadap pengambilan keputusan tidak hanya berkaitan dengan jumlah dan lokasi sekolah, pelatihan dan pendistribusian guru, penerbitan dan diseminasi materi pembelajaran dan lain-lain, tapi juga menentukan prioritas investasi dan skala prioritas di dalam sistem pendidikan itu sendiri. Dengan memahami komposisi etnik, agama dan linguistik dari populasi akan membantu kebijakan pendidikan untuk memberikan arah pertimbangan terhadap perbedaan bahasa, kepercayaan, kebiasaan dan praktek dari berbagai kelompok yang berbeda dalam sebuah negara. Data-data geografis dan demografis dari setiap negara harus tersedia setiap saat dalam dapat diakses oleh berbagai sumber nasional dan internasional, termasuk kantor statistik nasional dan lain-lain.

#### 2. Ekonomi

Struktur dan karakteristik ekonomi nasional memiliki peranan yang penting dalam mempengaruhi kebijakan pendidikan. Perubahan yang terjadi pada pola produksi dan lapangan kerja dalam artian komposisi sektor pertanian-industri-jasa adalah faktor kunci dalam pembangunan sumberdaya manusia dan kebijakan pendidikan. Tingkat pendapatan (*income level*) mempengaruhi akses pada keluaran pendidikan dan pelatihan. Iklim ekonomi juga menentukan anggaran dan sumberdaya finansial yang tersedia pada sektor pendidikan. Para analis kebijakan pendidikan karena itu harus memberikan perhatian secara seksama terhadap interaksi antara pendidikan dan ekonomi. Besarnya komposisi belanja di bidang



pendidikan publik terhadap GDP atau total belanja pemerintah tidaklah selalu seiring dengan kualitas pendidikan yang lebih baik. Contoh dan pengamaan dari berbagai negara menunjukkan bahwa efektifitas pengeluaran di samping aspek transparansi dan akuntabilitas dalam pengeluaran merupakan elemen kunci dalam menentukan nilai uang (*value for money*) dalam sektor pendidikan.

### 3. Masyarakat dan Kebudayaan

Keefektifan pendidikan sebagai jenis pelayanan umum yang utama, seringkali dipengaruhi oleh struktur sosial. Sebagaimana kajian ilmu sosial menunjukkan bahwa struktur sosial merupakan kombinasi berbagai faktor seperti kelas pendapatan, etnik, kelompok linguistik dan agama, keterbelakangan sosial, kelompok termarginalisasi dan rentan. Beberapa dari kelompok sosial ini memiliki perbedaan sikap dan nilai terhadap kegunaan pendidikan, prioritas dan bagaimana ia didapatkan. Kultur tradisional melihat dengan skeptis pengaruh dari persekolahan dalam hal akses dan partisipasi. Pandangan ini berhubungan dengan konten dan metode pendidikan termasuk bahasa yang digunakan dalam mengajar dan belajar. Analisis kebijakan pendidikan karena itu harus melihat secara intensif dalam hal interaksi antara sektor pendidikan dengan isu-isu sosial budaya.

### 4. Politik

Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya kebijakan adalah tentang politik. Perumusan kebijakan dalam pendidikan harus sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional secara umum serta konteks politik yang mewarnainya. Perangkat utama ketika melakukan analisis kebijakan pendidikan nasional adalah untuk memakami mekanisme politik dan administrasi, di mana dan bagaimana keputusan dibuat, siapa yang menjadi pemain utama, apakah kekuatan dan kelemahan yang mereka miliki, dan apakah perubahan masa depan yang mungkin terjadi dalam politik.

Pemahaman kepada faktor-faktor di atas akan memberikan dasar dalam menilai bagaimana kebijakan pendidikan dan pembuatan keputusan dipengaruhi oleh konteks politik, serta bagaimana kebijakan pendidikan akan mempengaruhi secara proaktif konteks politik pada akhirnya. Rancangan administratif untuk pendidikan, termasuk tingkat desentralisasi dari pengambilan keputusan juga memiliki efek yang kuat kepada pendidikan. Beberapa kementerian di negara tertentu sangat sentralistik dalam hal merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan. Sementara itu negara lain mungkin telah menyerahkan kewenangan perumusan kebijakan dan tanggungjawab perencanaan ke tingkatan sub-nasional.

## **E. Dimensi dalam Analisis Kebijakan Pendidikan**

Sektor pendidikan memiliki beberapa sub-sektor yaitu: pengasuhan dan pendidikan usia dini (*early childhood care and education*), pendidikan dasar (*primary education*), pendidikan menengah (*secondary education*), pendidikan tinggi (*higher education*), pendidikan dan pelatihan teknis dan kejuruan (*technical and vocational education and training*) serta pendidikan non-formal (*non-formal education*). Setiap subsektor dapat dianalisis melalui berbagai aspek kunci dan dimensi yang spesifik untuk bidang pendidikan.

### *Akses dan Pemerataan*

Pasal 26 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia PBB mencantumkan hak atas pendidikan sebagai salah satu dari hak dasar manusia. Sebagaimana halnya dengan kesehatan, pendidikan merupakan salah satu pelayanan utama dan dengan sendirinya pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan seluruh warganegara akses kepada pendidikan yang dicantumkan dalam konstitusi kebanyakan negara.

Dengan demikian hal-hal kunci yang disasar dalam analisis kebijakan di bidang pendidikan adalah untuk memastikan (1) adanya fasilitas pendidikan yang memadai di negara bersangkutan (2) setiap orang mendapatkan akses kepada kesempatan mendapatkan pendidikan (3) setiap orang berpartisipasi secara penuh dan mendapatkan manfaat secara adil dalam pendidikan. Tingkatan dimana kebijakan dan perencanaan pendidikan yang ada telah menyikapi hal-hal kunci di atas dan disparitas yang terjadi merupakan bagian yang penting dalam analisis kebijakan pendidikan.

Akses adalah ketika fasilitas pendidikan dan kesempatan dapat dijangkau oleh semua masyarakat yang memerlukan pendidikan. Hal ini dapat merujuk kepada lokasi dan ukuran sekolah, apakah ia mampu menjangkau area geografis dan populasi di dalam negara. Ia juga merujuk kepada persentase populasi yang dapat mengakses dan menggunakan berbagai fasilitas dan kesempatan. Pada pendidikan dasar hal ini diukur dengan beberapa indikator seperti daya tampung, rasio daya tampung, daya tampung menurut usia dan pada pendidikan menengah bisa mengukur tingkatan transisi daya tampun sekolah menengah terhadap lulusan sekolah dasar.

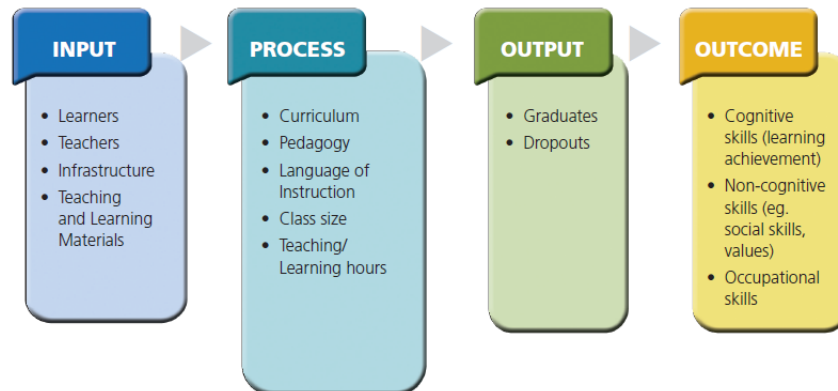
Partisipasi adalah sejauh mana populasi mengambil bagian dan memanfaatkan pelayanan pendidikan yang ada, idealnya melalui durasi pelayanan sampai kepada akhir periode pendidikan. Sering terjadi seseorang tidak berpartisipasi secara penuh dan efektif dalam tingkatan pendidikan dimaksud. Indikator yang digunakan biasanya tingkat ketamatan (atau malah putus sekolah), mengulang atau bahkan drop out.

Pemerataan adalah salah satu aspek yang penting dalam kebijakan pendidikan. Tingkat pemerataan dalam pelayanan mempengaruhi akses kepada pendidikan. Analisis tentang pemerataan menilai apakah pelayanan pendidikan telah diberikan secara seimbang untuk setiap golongan masyarakat. Kebanyakan analisis tentang pemerataan

pendidikan melupakan data-data spesifik berdasarkan gender, wilayah administratif, lokasi geografis, kelompok sosial budaya, persentase pendapatan, level pendidikan dan tipe pemberi layanan (publik, semi-publik atau swasta). Juga diperlukan analisis tentang kecenderungan terhadap perubahan lintas waktu, seperti di masa lalu, saat ini dan di masa depan.

### *Kualitas*

Tidak ditemukan adanya definisi yang universal tentang pendidikan yang berkualitas baik, berbagai definisi bisa saja diajukan. *Global Monitoring Report 2005* merumuskan lima faktor utama yang mempengaruhi kualitas: konteks, karakteristik pembelajar, inputs, proses belajar mengajar, dan keluaran. Saat ini kualitas pendidikan didekati melalui kaca mata hasil pembelajaran (*learning outcomes*) termasuk kemampuan tulis baca, kemampuan berhitung, keterampilan berpikir kritis, keterampilan kerja, warganegara yang bertanggungjaab dan lain-lain. Ini digolongkan menjadi kemampuan kognitif dan non-kognitif.



Gambar 5.5.: Rantai hasil pendidikan  
(sumber UNESCO 2013)

Strategi dan kebijakan pendidikan nasional dapat dianalisis mengarah kepada besarnya perhatian diberikan pada kualitas. Ini dilakukan terhadap beberapa kenyataan yang tidak hanya tentang inputs seperti karakteristik pembelajar, kapasitas dan motivasi guru, material instruksional dan lingkungan fisik, tetapi juga bagaimana cara kebijakan, lembaga, pimpinan dan guru melakukan intervensi dalam memfasilitasi pembelajaran yang efektif.

### *Manajemen*

Aspek manajemen adalah dengan memastikan bahwa kebijakan dan rencana yang diimplementasikan berjalan dengan efisien dan efektif. Analisis terhadap manajemen melingkupi kelembagaan (perencanaan, formulasi dan implementasi kebijakan), proses (program dan proyek dalam pemberian pelayanan/*service delivery*), sumber daya (manusia dan finansial) dan kinerja (monitoring, evaluasi dan kendali mutu). Agenda manajemen tidaklah mudah dijawab karena melibatkan isu yang sangat kompleks, namun penting dalam mencapai tujuan pembangunan sektor pendidikan. Manajemen publik menekankan kepada pengukuran hasil (bukan output). Tatakelola publik menekankan kepada bagaimana lembaga-lembaga saling berinteraksi satu sama lain dalam upaya mencapai hasil yang baik dan diinginkan. Beberapa isu kunci dalam aspek manajemen adalah pemberian pelayanan pendidikan, kapasitas kepemimpinan, transparansi dan akuntabilitas.

### *Pendanaan*

Peranan pendanaan baik penganggaran, realisasi maupun akuntabilitas sangat utama dalam pencapaian tujuan pendidikan. Ini juga berkaitan dengan bagaimana sumberdaya finansial dimobilisasi, dialokasikan dan digunakan dalam pemberian pelayanan pendidikan. Pengelolaan pendanaan di bidang pendidikan harus melihat kepada tiga dimensi yaitu: ketersediaan dan sumber, alokasi dan pemanfaatan. Meskipun sering ditukarkan penggunaan sumber (*resources*) dan bantuan (*funds*), namun pada akhirnya semua tipe sumber pendanaan harus dikonversikan ke dalam istilah moneter untuk memfasilitasi sektor pendidikan dalam proses penganggaran dan mengintegrasikan ke dalam perencanaan sosial ekonomi negara atau wilayah secara keeluruhan. Harus dibedakan antara perencanaan keuangan (anggaran/*budget*) dengan pembelanjaan (*actual expenditure*), ini disebut sebagai "*budget variance*". Sering terjadi alokasi yang dianggarkan tidak terealisasi dengan baik karena manajemen yang tidak bekerja efektif dan efisien.

### *Monitoring dan Evaluasi*

Monitoring dan Evaluasi (M&E) merupakan bagian integral dari siklus kebijakan. M&E terdiri dari kegiatan pengumpulan dan analisis informasi yang memberikan kemampuan kepada aktor kebijakan untuk belajar berdasarkan pengalaman masing-masing dan memberikan indikasi terjadinya peningkatan dalam kebijakan dan dalam implementasi lebih lanjut. Perlu diperhatikan perbedaan antara monitoring, review dan evaluasi. Monitoring, tidak hanya merupakan evaluasi, tetapi juga merupakan proses dimana kegiatan secara reguler diobservasi dan dianalisis terutama menekankan kepada aspek efisiensi. Review, mirip dengan monitoring, tetapi dilakukan oleh pihak yang bertanggungjawab kepada aktivitas, tidak sesering monitoring dilaksanakan tetapi fokus kepada efektivitas dan memastikan bahwa aktivitas sudah menghasilkan output yang

diinginkan. Evaluasi, biasanya dilakukan oleh pihak eksternal. Evaluasi menekankan kepada dampak dari program di samping juga aspek keberlanjutannya.

## **F. Isu Lintas Sektor**

Seluruh sub-sektor bidang pendidikan saling berhubungan secara dekat, hubungan itu diperkuat oleh beberapa isu lintas sektor yang menyeberangi seluruh level dan tipe pendidikan dan langsung mempengaruhi dimensi analitis yang berkaitan dengan akses, kualitas dan manajemen tata kelola pendidikan. Kaitannya dengan prioritas yang ditetapkan oleh UNESCO, tema-tema lintas sektor ini terdiri dari: kebijakan keguruan, gender, pembangunan berkelanjutan, HIV dan AIDS, teknologi informasi dan komunikasi, serta tata kelola statistik dan informasi pendidikan.

### *Kebijakan Keguruan*

Kualitas pendidikan di setiap negara terutamanya tergantung dari kualitas tenaga keguruan, yang termasuk di dalamnya para guru dan praktisi dalam sistem pendidikan dan dalam lembaga pendidikan tinggi, instruktur teknis dan lembaga kejuruan, serta fasilitator dalam pusat-pusat dan program pendidikan non-formal. Para analis kebijakan yang berkaitan dengan keguruan dituntut untuk melihat kepada isu yang berkaitan dengan rekrutmen, pelatihan, penempatan, kompensasi, kondisi kerja dan pengembangan karir mereka. Pendidikan dan pelatihan para guru, baik sebelum bertugas (*pre-service training*) maupun selama bertugas (*in-service training*) merupakan komponen yang sangat penting dalam analisis tersebut.

Pelatihan guru dan pengembangan profesional tingkat lanjut berkaitan dengan beberapa isu berkaitan dengan organisasi, konten, metode dan kualitas program pelatihan untuk semua tingkatan dan tipe pendidikan. Termasuk juga pelatihan dengan berbagai pendekatan yang berbedda untuk pengembangan profesionalisme guru dan personil pendidikan yang lain. Isu ini juga berkaitan dengan standar profesionalitas dan kode etik tenaga kependidikan tersebut. Sementara itu untuk bidang rekrutmen dan manajemen keguruan, tidak terlepas dari isu yang berkaitan dengan kebutuhan guru dan kelebihan ketersediaan guru, seleksi yang dilakukan untuk profesi pengajaran, serta penempatan dan pemindahan (*transfer*) guru (*deployment and redeployment*). Manajemen atau tatakelola guru tidak dapat dilepaskan dari kriteria yang ditetapkan untuk melamar yang harusnya berhubungan dengan program pendidikan guru, ada juga kebijakan yang berhubungan dengan penempatan khusus guru di daerah-daerah yang terpencil dan untuk guru yang bertugas melakukan pengajaran pada pembelajar yang memiliki kebutuhan khusus, supervisi dan penilaian terhadap kinerja guru. Sementara itu, kondisi kerja dan status guru juga harus menjadi perhatian bagi para analis kebijakan. Isu yang berkaitan dengan ini termasuk beban kerja guru, status kepegawaian, kompensasi dan tunjangan, kesempatan kerja, pengembangan karir dan keterlibatan dalam pengambilan keputusan.

## *Jender*

“*Gender*” berkaitan dengan identifikasi peranan sosial wanita dan pria dalam keluarga, masyarakat dan budayanya. Konsep jender termasuk harapan-harapan yang dibebankan kepada karakteristik, bakat dan perilaku mereka. Peranan dan harapan yang dibebankan dan diharapkan ini merupakan hasil dari pembelajaran dari masa lalu yang diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Hal ini bukanlah ditentukan oleh faktor biologis ataupun sesuatu yang tetap selamanya, mereka bisa berubah untuk kepentingan keadilan dan kesetaraan di antara wanita dan pria.

Tujuan-tujuan yang tercantum dalam MDGs dan EFA menggarisbawahi pentingnya kesetaraan jender dalam pendidikan. Kesetaraan jender dalam pendidikan dicapai ketika wanita dan lelaki memiliki kesempatan yang sama untuk memiliki akses dan partisipasi dalam pendidikan. Kurikulum yang sensitif jender, bahan ajar, dan proses belajar mengajar membuat wanita dan pria mampu dilengkapi secara setara dengan keterampilan hidup dan sikap yang akan mereka butuhkan nantinya untuk mencapai potensinya sepenuhnya. Tambahan lagi, pendidikan yang sensitif jender membuat mereka menyadari hak asasi mereka di dalam dan diluar sistem pendidikan, terlepas dari jenis kelamin mereka.

Kesetaraan jender merupakan sebuah isu yang lintas sektor yang harus menjadi bahan pertimbangan bagi semua level dan aspek pendidikan. Hal ini menuntut adanya penilaian terhadap implikasinya terhadap baik wanita maupun laki-laki pada setiap kebijakan dan tindakan yang direncanakan atau diistilahkan sebagai “*gender mainstreaming*”. Hal ini merupakan strategi untuk menciptakan kepedulian dan pengalaman bagi wanita dan pria sebagai bagian integral dari disain, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakan dan program dari semua wilayah, termasuk pendidikan. Dengan demikian semua wanita/gadis dan laki-laki/remaja pria mendapatkan manfaat secara setara dan adil.

Kerangka hukum (*legal framework*) dan kemampuan kebijakan untuk menciptakan kesetaraan jender akan memberikan kekuatan kepada lingkungan dalam mempromosikan jender secara setara, terutama dalam kerangka hukum yang adil dan kebijakan yang tidak diskriminatif. Banyak negara sudah merancang kerangka hukum dan kebijakan yang setara jender dan menterjemahkannya ke dalam kebijakan dan tindakan nyata. Medeiros et. al. (2015:252) salah satu kajian yang memberikan rekomendasi untuk perlunya affirmative action dalam menciptakan kesetaraan pendidikan melalui kebijakan seperti undang-undang, peraturan dan perencanaan yang adil.

Material kurikulum sering memberikan gambaran dan ide yang berkontribusi terhadap stereotip jender dan internalisasi dan menerima perilaku-perilaku yang bernada sama. Ini dinamakan kurikulum dan materi bahan ajar yang bias jender (*gender bias*). Demikian juga berkaitan dengan jurang jender (*gender gap*) antara pendidikan tinggi dan pendidikan dasar. Varian yang melebar dalam pengembalian sosial dan ekonomi pada

level pendidikan yang berbeda untuk anak lelaki dan anak perempuan mungkin menjadi penyebab utama jurang ini. Ketika sampai ke jenjang pendidikan tinggi, prioritas diberikan kepada anak lelaki.

### *Pembangunan Berkelanjutan*

Dunia menghadapi degradasi lingkungan yang serius disertai perubahan iklim. Diperkirakan konsumsi kolektif manusia terhadap sumberdaya alam 1,4 kali lebih cepat daripada kemampuan bumi untuk memulihkan dirinya. Dengan populasi global sekitar 7 miliar dan diproyeksikan akan mencapai 9 miliar pada tahun 2050, ketegangan dan ancaman oleh manusia terhadap lingkungan akan merupakan tantangan utama. Karena isu lingkungan diciptakan oleh kegiatan manusia, hal ini hanya bisa dimitigasi melalui cara membuat manusia memiliki pengetahuan dan sensitifitas. *Education for Sustainable Development* (ESD) ditujukan untuk memberi penguatan individu melalui sikap, perilaku, pengetahuan, dan keterampilan untuk menciptakan masyarakat yang adil terhadap generasi saat ini dan akan datang.

ESD melengkapi siswa dengan kemampuan untuk mempertanyakan aspirasi konvensional dan menantang cara manusia memandang dunia. Ia juga membuat siswa untuk membayangkan dunia yang lebih adil dan berkelanjutan serta terlihat dari bagaimana nilai-nilai, kepercayaan dan perilaku kita akan membawa kita ke arah tujuan tersebut. ESD dengan demikian adalah berkaitan dengan belajar untuk berubah dan belajar tentang perubahan. ESD merupakan konsep holistik yang mencakup isu sosial, budaya, lingkungan dan ekonomi sehingga memiliki potensi untuk menyentuh setiap aspek kehidupan dan melibatkan strategi pembelajaran yang komprehensif. Intervensi ESD akan mencakup pendidikan guru, pengembangan kurikulum, perencanaan dan kebijakan pendidikan, serta aktivitas di ruang kelas. Keterlibatan media dan *stakeholders* lain untuk meningkatkan kepedulian dan memberikan pendidikan juga merupakan bagian strategis dari ESD.

ESD menjadi *platform* pendidikan tentang bagaimana menciptakan lingkungan yang berkelanjutan dimana masyarakat dan kehidupan manusia tergantung padanya. Konsep utama ESD didefinisikan dengan berbasikan kepada konteks nasional dan prioritas nasional, yang konteksnya mungkin berhubungan dengan berbagai bidang yang berbeda-beda seperti konservasi air bersih, kesehatan, perdamaian dan resolusi konflik, mitigasi bencana, pengendalian polusi dan kelaparan. Untuk Asia dan Pasifik, UNESCO menempatkan pendidikan perubahan iklim dan reduksi resiko bencana sebagai prioritas.

Tujuan MDGs ke-7 yaitu "*to ensure environmental sustainability*". Maksudnya adalah untuk *mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan* ke dalam program dan kebijakan negara dengan tujuan untuk mengurangi efek emisi rumahkaca, mengurangi kehilangan biodiversitas, meningkatkan akses pada air minum yang bersih dan seterusnya. Degradasi lingkungan disebabkan oleh aktivitas manusia yang berdampak kepada kesempatan ekonomi komunitas. Pada beberapa kasus kelangkaan

sumberdaya seperti air dan makanan mengakibatkan kematian, kelaparan, migrasi dan aneka konflik.

Bahaya alam dan bencana alam merupakan ancaman utama bagi kesejahteraan dan pembangunan manusia. Pendidikan akan memainkan peranan untuk mitigasi resiko, pengaman pembangunan dan menyelamatkan kehidupan. Perencanaan yang baik dan penyampaian program pendidikan reduksi resiko bencana alam melalui pendekatan pedagogis yang inovatif, pengembangan kurikulum dan pelatihan guru akan berakibat langsung kepada persiapan yang lebih baik.

Hubungan dengan komunitas merupakan salah satu solusi dari keberlanjutan pelaksanaan konsep di atas. ESD memberikan kaitan langsung pembelajaran tentang ekonomi, lingkungan dan isu sosial. Dengan menghubungkan antara ESD dengan komunitas secara langsung melalui pendekatan pemecahan masalah akan membantu mentransformasikan pendidikan dari sebuah proses transfer informasi menjadi aplikasi pengetahuan yang relevan. Dikenal adanya manfaat strategis dari mengintegrasikan prinsip pembangunan berkelanjutan ke dalam ESD, diantaranya dicapai melalui pedagogi berpusatkan pembelajar, pengalaman lapangan dan pembelajaran berbasis proyek, kurikulum yang lebih terintegrasi dan mendukung pada terciptanya keterampilan dalam berpikir kritis.

#### *HIV dan AIDS*

Sektor pendidikan memainkan peran yang signifikan dalam menyikapi wabah HIV. Sektor ini dapat membantu mencegah menyebarnya HIV melalui edukasi dan, di negara-negara yang terdampak HIV secara luas, melalui mengambil langkah untuk melindungi siswa dan guru dari efek HIV dan AIDS. Pendidikan HIV dan AIDS terutama di sekolah akan membentuk sikap, opini dan perilaku individu, sehingga dapat mencegah penyakit ini terutama pada populasi yang rentan. Tambahan lagi, ia akan dapat berkontribusi untuk mengurangi stigma dan diskriminasi yang terjadi di lingkungan pendidikan dan komunitas., melalui pengajaran tentang aspek sosial dan biologis dari HIV dan AIDS. Ia akan memberikan kontribusi yang signifikan melalui pendudukan peningkatan kesehatan secara umum, dan melalui membantu meningkatkan status kesehatan kalangan muda melalui upaya-upaya sekolah dan jangkauan lebih jauh ke komunitas.

Respon terhadap AIDS dalam dunia pendidikan pada level nasional akan terbentuk melalui kombinasi berbagai instrumen kebijakan, kebijakan pendidikan yang spesifik menyoar HIV dan AIDS atau kebijakan yang terkait terintegrasi ke dalam perencanaan pendidikan lintas sektor. Kebijakan sektor pendidikan yang berkaitan dengan HIV dan AIDS dimaksudkan untuk menjadi panduan terhadap respons yang komprehensif dan eksplisit sebagai bagian dari upaya multisektor. Ini memberikan informasi terhadap setiap fungsi dari sistem pendidikan dan sektor manajemen, termasuk pengembangan regulasi dan panduan yang memberikan dampak legalistik kepada kebijakan sektoral tentang HIV dan AIDS.



Secara kongkrit tema HIV dan AIDS dalam sektor pendidikan diarahkan kepada empat buah tema spesifik: (1) pencegahan (*prevention*) hal ini menuntut adanya perubahan dalam arah kurikulum menuju pengajaran keterampilan hidup (*life skills*) termasuk pendidikan HIV dan perilaku seksual, pelatihan guru dan persiapan serta materi instruksional. (2) perawatan, pengobatan dan dukungan (*treatment, care and support*) ini merupakan sisi dari sektor pendidikan, memerlukan kordinasi dan kerjasama yang erat dengan sektor kesehatan dalam upaya untuk memberikan perawatan dan dukungan, perlindungan dari diskriminasi dan isu akses pada perawatan psikososial untuk pembelajar dan para guru. (3) isu tempat kerja dan diskriminasi (*workplace issues and discrimination*), serangkaian kebijakan dan regulasi yang diperlukan untuk menyikapi gesekan terhadap guru karena wabah dan isu diskriminasi terhadap para guru dan siswa yang hidup dengan HIV. (4) Keterlibatan dan tatakelola sektoral (*sector-wide engagement and management*) HIV dan AIDS dalam pendidikan tidak akan efektif jika disikapi oleh para spesialis saja. Ia harus berkaitan dengan seluruh sektor dalam semua tahap manajemen pendidikan dan melibatkan semua *stakeholders* dalam pengembangan dan tatakelola kebijakan. Integrasi dari response terhadap AIDS kedalam rencana dan anggaran pendidikan lintas sektor untuk memastikan keberhasilan fungsi, monitoring, dan pemberlakuan kebijakan. Rencana yang berkaitan akan paling efektif ketika ia realistik, dengan anggaran dan batas waktu layak, serta didasari oleh konsultasi yang luas dan strategis untuk memobilisasi sumber daya.

### *Teknologi Informasi dan Komunikasi*

Saya menemukan sebuah artikel yang menarik yang ditulis oleh Infeld dan Adams (2014:445) yang membahas tentang peranan dan potensi Wikipedia dalam pembelajaran dan meningkatkan kualitas kebijakan publik melalui konten online. Wikipedia yang dianggap sebelah mata oleh banyak pengajar, ternyata secara pedagogis memiliki nilai yang tinggi. Ini salah satu bukti bahwaq Teknologi informasi dan komunikasi (ICT) memiliki potensi untuk meningkatkan akses pada informasi, membuat pembelajaran tersedia kapan saja, dimanapun, dan membuat pembelajaran lebih menyenangkan pada para pembelajar, karena itu pada gilirannya meningkatkan level partisipasi dan hasil pembelajaran. Penggunaan ICT akan dapat meningkatkan kualitas pengajaran, memberi peluang pada menciptakan bahan ajar yang lebih relevan dan memancing, meningkatkan tata kelola pendidikan, mengembangkan langkah-langkah pelayanan pendidikan dan membuat pelayanan menjadi lebih hemat biaya.

Istilah teknologi informasi dan komunikasi berbentuk segala bentuk teknologi yang digunakan untuk memindahkan, proses, menyimpan, menciptakan, menampilkan, membagi atau bertukar informasi melalui perangkat elektronik. Contoh dari bentuk-bentuk ICT yang digunakan dalam pendidikan termasuk segala sesuatu program radio pendidikan, DVD, aplikasi dalam telepon mobil dan program komputer interaktif. ICT dalam pendidikan adalah tema lintas batas pada setiap tipe dan level pendidikan.

Kebijakan berkaitan dengan penggunaan ICT akan ditemukan melekat dengan area pendidikan yang luas termasuk kebijakan pendidikan, pendidikan guru, pengajaran dan pembelajaran, pendidikan non-formal, monitoring dan pengukuran perubahan, penelitian dan berbagai pengetahuan, dan program-program ICT lintas sektor lainnya.

Beberapa isu kunci ICT dalam kebijakan pendidikan berhubungan dengan membangun kebijakan dan perencanaan yang tepat untuk memfasilitasi integrasi antara berbagai bentuk ICT pada sistem pendidikan. Dalam pendidikan guru dikembangkan kapasitas guru untuk menggunakan ICT secara efektif dalam pembelajaran yang berbasis siswa serta penggunaan ICT untuk melatih para guru. Aspek lain adalah dengan membangun dan menyampaikan konten pembelajaran menggunakan ICT. Terakhir, penggunaan ICT untuk pendidikan non-formal dan informal. ICT akan dapat digunakan untuk membantu para remaja dan dewasa untuk memiliki kemampuan literasi dan mengembangkan kesempatan dalam kehidupan mereka.

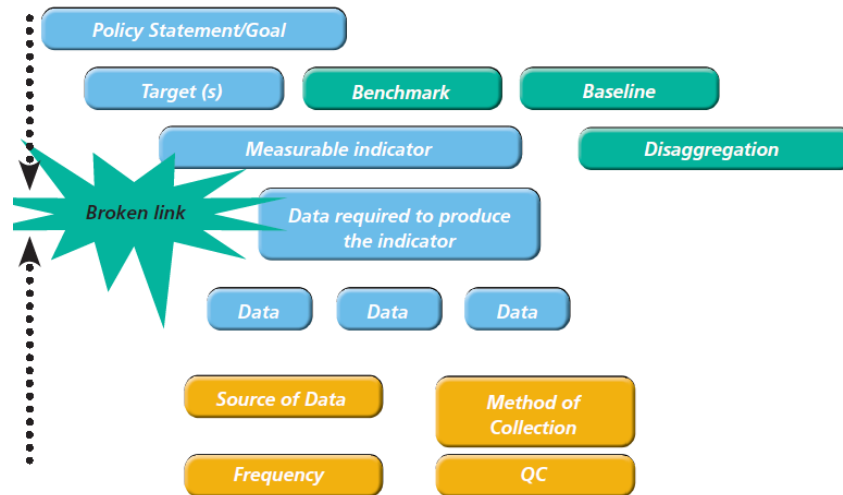
#### *Tata Kelola Data dan Informasi Pendidikan*

Data dan statistik sangat esensial sebagai basis bagi perumusan kebijakan yang berdasarkan bukti (*evidence based*) dan mengimplementasikan dan memonitoring program yang berdasarkan hasil (*result-oriented*). Bagaimanapun, data hanya akan berguna jika relevan, handal, konsisten dan tersedia kapanpun. Banyak negara mengembangkan sistem atau Educational Managemen Information System (EMIS) untuk mengumpulkan data dan menghasilkan statistik yang up-to-date untuk pemanfaatan kebijakan, namun banyak dari sistem ini belum mencapai tujuannya. Banyak ditemukan pemahaman yang belum konsisten tentang terminologi, definisi, metodologi dan sumber data dalam upaya menghasilkan indikator pendidikan yang baik. Hal ini akan berpengaruh kepada akurasi dan kualitas data yang dikumpulkan. Institute for Statistics UNESCO menyimpulkan bahwa kualitas data tergantung kepada beberapa dimensi termasuk:

- Relevansi untuk kebijakan
- Validitas dan reliabilitas
- Potensi untuk menyimpulkan
- Relevan waktunya dan tepat
- Jelas dan transparan
- Dapat dibandingkan melalui standar yang ada
- Mudah diakses dan terjangkau
- Konsisten (dalam ruang dan waktu)

Dalam kaitan dengan perumusan kebijakan pendidikan, kualitas data ditentukan oleh akurasi, keterhandalan dan informasi yang konsisten. Data yang berkualitas akan membuat pengambil keputusan menghasilkan pilihan kebijakan yang tepat dan aktual. Perencana dan ahli statistik harus memiliki hubungan yang erat. Statistik memainkan peranan yang penting dalam setiap tahapan siklus kebijakan. Tidak adanya koordinasi

akan menghasilkan kesulitan dalam merumuskan kebijakan yang meyakinkan. Perencana sering mempersiapkan rencana yang mencantumkan juga berbagai target dan indikator monitoring tanpa banyak melibatkan para ahli statistik dan tanpa validasi profesional yang mereka lakukan, apakah indikator yang digunakan feasibel, bermakna dan realistik dalam melakukan pengukuran. Sementara para ahli statistik, sibuk mengambil data tanpa melakukan konsultasi dengan para perencana, hanya dengan berasumsi data-data itu akan berguna untuk para perencana.



Gambar 5.6.: Kaitan antara perencanaan dengan statistik  
(sumber UNESCO 2013)

Sejumlah besar data yang dikumpulkan di setiap negara, tetapi tidak mendapatkan perhatian yang cukup mentransformasikan data ini menjadi informasi yang berguna yang akhirnya menjadi dasar untuk mengambil keputusan. Beberapa data statistik hanya berguna untuk waktu yang pendek. Para penyaji data juga harus memikirkan aspek sustainability dan sistematiknya. Hal ini biasanya disebabkan oleh tidak dimilikinya perencanaan yang jelas dan kurangnya pemahaman terhadap kelayakan data dalam konteks negara.

## G. Beberapa Bentuk Analisis Kebijakan Pendidikan

### *Analisis Kelemahan Struktural*

Para perancang kebijakan memiliki dua macam permasalahan dalam perumusan kebijakan dalam bidang pendidikan: menetapkan prioritas dalam melakukan intervensi dan memilih instrumen yang tepat untuk melakukan intervensi. Mingat dan Tan (2003:9) menyatakan bahwa analisis harus menetapkan konsep-konsep dasar dalam menganalisis kelemahan struktural dalam pendidikan dengan menggunakan profil jalur pendidikan

siswa yaitu persentase tingkat keterlibatan siswa pada setiap tingkatan sebagai indikator kuantitatif dari kelemahan. Seandainya diperlukan bantuan untuk mendanai proyek pembangunan sekolah dalam rangka meningkatkan kesempatan mengikuti pendidikan di tingkat lanjutan di kawasan pedesaan, terutama untuk siswa wanita. Untuk melihat apakah usulan tersebut cukup masuk akal, langkah pertama adalah dengan menilai sejauh mana siswa di kawasan pedesaan memiliki tingkatan transisi yang rendah antara pendidikan dasar dan pendidikan menengah.

Tabel 5.1.: *Gross Enrollment Ratio* berdasarkan kelompok populasi di wilayah A  
(Sumber: Mingat and Tan 2003)

<i>Population group</i>		<i>Gross enrollment ratio (%)</i>		<i>Apparent transition rate (%)</i>
		<i>Primary</i>	<i>Secondary</i>	
<i>All groups</i>		75	54	
<i>Girls</i>	Urban	104	85	
	Rural	33	14	
<i>Boys</i>	Urban	108	90	
	Rural	62	30	

Gunakan data di atas untuk menghitung *apparent transition rate* untuk setiap kelompok populasi dengan membagi *gross enrollment ratio* untuk pendidikan menengah dengan rasio di pendidikan dasar. Jika data ini dianggap terlalu kasar, maka supaya lebih rinci, gunakan data jumlah siswa di kelas pertama di kelas menengah dengan data jumlah siswa di kelas terakhir pendidikan dasar. Intervensi kebijakan akan dilakukan berdasarkan *transition rate* ini. Kebijakan bisa dengan membangun sekolah baru di tingkatan sekolah menengah atau justru meningkatkan mutu pendidikan di pendidikan dasar, tergantung kepada analisis lebih lanjut, bisa dengan menambahkan data siswa yang tidak naik kelas dan mengulang pelajaran. Apakah permasalahannya pada mutu pendidikan atau pada ketiadaan infrastruktur yang memadai.

#### *Analisis Pembiayaan Pendidikan*

Menganalisis biaya merupakan bahan dasar dari pekerjaan sektor dan proyek bidang pendidikan. Banyak cara untuk melakukan analisis tergantung kepada tujuan spesifik yang dimiliki. Jika kita menekankan kepada biaya wajib dan belanja pribadi maka ia relevan untuk memahami tingkat kebutuhan akan sekolah, jika kita menekankan kepada biaya lembaga pendidikan maka ia akan menjadi alternatif mekanisme pelayanan untuk meningkatkan daya tampung. Karena pemerintah biasanya memainkan peranan utama dalam bidang pendidikan, maka biaya pendidikan publik harus diawasi dengan teliti. (Jarousse, Mingat, Tamayo dan Tan, 2003:19)

Tiga persoalan utama adalah terjadinya manipulasi data yang biasanya dilakukan oleh kementerian pendidikan dan berbagai agensi pemerintah yang berdampak kepada pemahaman terhadap biaya pendidikan dan menjadi sumber dari banyaknya variasi data. Masalah kedua berkaitan dengan bagaimana data tentang biaya akan berhubungan dengan hasil pendidikan untuk mendiagnosa kemungkinan salah alokasi dana publik di setiap sekolah. Kemudian ada kemungkinan untuk mengaplikasikan data atau teknik yang khusus untuk kedua kasus di atas.

Ada setidaknya dua cara untuk menghitung biaya per unit yang hasil perhitungannya mestinya sama. Pertama, kita menghitung *unit cost* dengan membagi *aggregate spending*, seperti yang dilaporkan dalam dokumen perencanaan keuangan dengan jumlah siswa. Kesulitannya adalah karena data agregasi memasukkan semuanya tanpa kategori yang spesifik, seperti data administrative expenditure.

Tabel 5.2.: Data jumlah siswa dan belanja publik secara umum dalam pendidikan  
(*sumber: Mingat, Tan dan Sossale, 2013*)

	<i>Primary education</i>	<i>Secondary education</i>	<i>Higher education</i>	<i>Administrative overhead</i>	<i>Aggregate spending</i>
Number of students (millions)	3,206	299	205	n.a.	3,710.0
<b>Recurrent public spending: (million US\$)</b>					
Staff remuneration	6,227.2	1,853.9	917.4	680.2	9,678.7
Goods and nonstaff services	185.0	40.0	130.0	225.7	580.7
Student welfare services	40.0	44.0	600.0	0.0	684.0
Total	6,452.2	1,937.9	1,647.4	905.9	10,943.4

Cara kedua adalah dengan mengidentifikasi, mengevaluasi dan menjumlahkan komponen biaya sebagai upaya untuk mendapatkan estimasi. Misalnya dalam pendidikan dasar, guru dan materi ajar adalah dua komponen biaya. Lalu kita hitung secara terpisah dan tambahkan hasilnya untuk mendapatkan biaya keseluruhan pendidikan dasar.

Tabel 5.3.: Komponen dalam Penghitungan Biaya Pendidikan  
(*sumber: Mingat, Tan dan Sossale, 2013*)

<i>Component</i>	<i>Primary education</i>	<i>Secondary education</i>	<i>Higher education</i>
Staff component (US\$)			
Goods and nonstaff services component (US\$)			
Welfare component (US\$)			
Administrative component (US\$)			
Overall unit costs (US\$)			
As a multiple of unit cost of primary education			
As a percentage of per capita income			
Relative cost index			

*Note:* The per capita income of the hypothetical country in this example is assumed to be US\$8,900.

### Analisis Cost-effectiveness

Para pendidik dan analis memiliki kesamaan, sama-sama memiliki opini yang berbeda dalam meningkatkan hasil pendidikan di sekolah. Karena beragamnya opini di antara mereka, bahkan di kalangan para ahli, seringkali ditemukan pertentangan dan pada akhirnya terkesan subjektif, ini akan menjadi penyebab ketidakpuasan terhadap kebijakan dan proyek pembangunan. Karena itu diperlukan fakta tentang dampak dari pilihan-pilihan alternatif dan biayanya. Tidak saja fakta menunjukkan dampak dari sudut pandang pribadi dalam perumusan kebijakan tetapi juga melarikan fokus menjauh dari input dan proses itu sendiri. Sementara tujuan menuju suatu keadaan dan arah yang dikehendaki justru lebih penting.

Mingat dan Tan (2013:41) menyatakan bahwa analisis *cost-effectiveness* sangat penting dalam melakukan penilaian berdasarkan-opini, meskipun memiliki beberapa keterbatasan, setidaknya terdiri dari dua macam. Keuntungan pertama adalah ia dapat membandingkan pilihan kebijakan dalam hal dampak sampingan terhadap hasil dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Di sebut marginal karena seluruh intervensi kebijakan melibatkan perubahan inkremental terhadap situasi yang terjadi. Contohnya adalah kebijakan tentang kualifikasi guru, apakah guru yang berkualifikasi tinggi lebih efektif atau sebaliknya? Sementara biaya rekrutmen harus dihitung dibandingkan dengan keaktifannya mengajar. Guru yang berkualifikasi dibayar dengan gaji dan tunjangan yang lebih tinggi.

Manfaat lain adalah membantu untuk menyingkirkan beberapa ambiguitas dalam perumusan kebijakan. Contohnya guru yang mengajar beberapa tingkatan kelas di sekolah dasar. Hal ini ditentang banyak ahli karena mengurangi jam pertemuan dan kontak dengan siswa, sementara yang lain berpandangan berbeda justru memancing para guru untuk memperkaya pendekatan mengajarnya.

Tabel 5.4.: Perbandingan *Cost-Effectiveness* berdasarkan kualifikasi guru dan efektivitasnya terhadap hasil tes siswa  
(sumber: Mingat, Tan dan Tamayo, 2013)

Input/factor	Marginal impact on test scores (points)		Marginal cost per pupil (rupees)		Impact per unit cost (points per rupees)	
	Coefficient estimate	t-Statistics	Lower bound	Upper bound	Lower bound	Upper bound
Teacher's formal education	0.192	n.s.	120	303	0.6	1.6
Pre-service teacher training	0.221	n.s.	143	364	0.6	1.6
In-service teacher training	1.015	***	13	51	20.0	77.8
Number of pupils in class	0.101	**	17	33	3.1	6.0
Textbook availability	6.000	***	29	44	135.6	206.8
<b>Teacher's teaching experience</b>						
Zero to three years (reference)	—	—	—	—	—	—
Three to eight years	2.807	***	—	—	—	—
Eight-plus years	2.713	***	—	—	—	—
Percent of low SES pupils in class	0.039	*	—	—	—	—

— Not applicable.  
 \*Statistically significant at the 10 percent level.  
 \*\*Statistically significant at the 5 percent level.  
 \*\*\*Statistically significant at the 1 percent level.  
 n.s. Not significant.  
 SES Socioeconomic status.

### *Analisis Penempatan Guru dan Proses di Kelas*

Pendidikan merupakan aktivitas sosial yang kompleks. Meskipun tidak ada cara yang mudah untuk menganalisis banyaknya dimensi dalam kebijakan yang terlibat, kita dapat memulai dengan karakteristik sederhana dari pendidikan sebagai sebuah proses yang melibatkan alokasi dan penggunaan sumberdaya yang tersedia untuk mencapai tujuan pendidikan, sosial dan ekonomi. Pilihan kebijakan pendidikan jatuh kepada dua pilihan (1) alokasi sumberdaya lintas tingkatan dan tipe pendidikan, yang pada umumnya mempengaruhi struktur umum dari sistem pendidikan, serta (2) alokasi di dalam setiap tingkatan pendidikan, yang akhirnya akan mempengaruhi perancangan operasional di tingkat sekolah dan ruang kelas. Jika menekankan kepada pilihan kebijakan kedua maka kita harus menganalisis tatakelola pembelanjaan umum pada tingkat pendidikan tertentu, atau menekankan kepada komponen-komponen khusus. Karena guru biasanya merupakan salah satu komponen yang paling penting dari biaya pendidikan, maka mengelola perbelanjaan yang berkaitan dengan guru harus mendapatkan perhatian yang teliti. (Mingat, Tan dan Sossale, 2013:75)

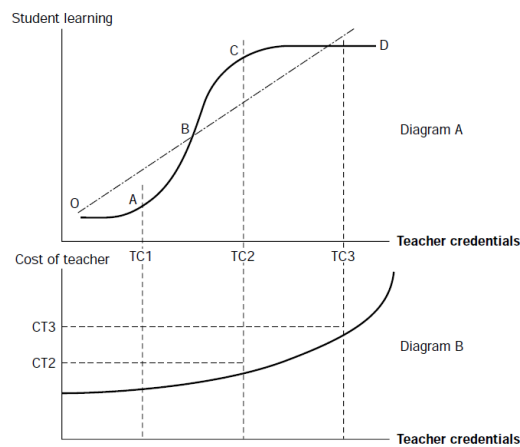
Beberapa sistem pendidikan memberikan observasi dan pendanaan yang lebih baik dalam hal jumlah dan kualifikasi tenaga pendidik dan ketersediaan buku dan materi ajar yang lain. Sekolah yang memiliki pendanaan lebih baik cenderung mendapatkan hasil yang lebih baik, seperti ditunjukkan oleh indikator hasil belajar siswa dan prestasi karir di sekolah, meskipun pola ini tidak selalu konsisten. Segelintir guru mungkin lebih memiliki keahlian dibandingkan yang lain, memungkinkan mereka mendapatkan hasil yang lebih baik meskipun memiliki sumberdaya yang kurang dibandingkan yang lain. Hasil ini menunjukkan bahwa, meskipun sumberdaya nyata mempengaruhi hasil, interaksi antara guru dan murid juga memainkan peranan penting. Untuk para perumus kebijakan, manajemen guru memerlukan: efisiensi dalam penempatan guru pada sekolah-sekolah dan ruang kelas, serta efisiensi manajemen guru dalam proses pedagogikal di ruang kelas. Pada sistem pendidikan yang memiliki manajemen yang baik, kita mengharapkan guru ditempatkan di sekolah sesuai dengan proporsi dan ukuran dari daya tampung siswa. Penempatan guru diharapkan menghasilkan kinerja yang memadai dan efisien.

### *Analisis Gaji dan Tunjangan Guru*

Langkah menuju *Education For All* (EFA) memberikan tantangan yang luar biasa pada beberapa negara. Banyak pemerintahan merasakan perlu untuk menggaji dan melatih sejumlah besar guru-guru baru pada satu dekade terakhir untuk mencapai tujuan EFA. Faktor keberlanjutan upaya ini menjadi sangat penting. Hubungan antara gaji guru dan kualitas guru telah dianalisis dalam berbagai literatur penelitian pendidikan, meskipun dengan hasil yang tidak dapat disimpulkan secara sederhana. Banyak faktor seperti pasar tenaga kerja, faktor-faktor politis memiliki hubungan yang langsung dengan peningkatan gaji guru yang dihubungkan dengan tuntutan peningkatan output juga sulit untuk ditentukan. Ada hubungan dan keseimbangan (yang susah untuk dicari) di mana

jika gaji guru terlalu rendah, sebuah negara akan sulit untuk menarik atau menciptakan guru yang berkualitas. Jika gaji terlalu tinggi, biaya mungkin akan sulit untuk dikelola, dan pada gilirannya negara akan tidak mampu merekrut guru sesuai dengan jumlah yang diinginkannya (Mingat dan Sosale, 2013:103)

Gaji guru pada saat ini merupakan 80% dari total pembelanjaan di bidang pendidikan, guru merupakan input yang krusial dalam kualitas pendidikan. Untuk memastikan individu-individu yang berkualitas tertarik pada bidang pendidikan dan profesi mengajar dan mereka memberikan pelayanan yang baik, guru haruslah dibayar dengan jumlah memadai. Di samping itu, guru harus dilatih secara baik sehingga mereka memiliki kompetensi profesional dan kompetensi yang dibutuhkan dalam pekerjaan mereka. Kebijakan yang ditujukan untuk mengkaji pelatihan guru dan gaji guru harus dianalisis.



Gambar 5.7.: Memahami sudut pandang marginal terhadap pembelajaran dan biaya guru (Sumber Mingat, Tan dan Sosale, 2013)

Jika kita menekankan kepada kualifikasi guru (*teacher credentials*) polanya adalah menurunnya pengaruh kualifikasi guru pada pembelajaran siswa secara marginal. Sementara biaya (*cost*) menjadi meningkat. Karena itu strategi peningkatan kualifikasi guru menjadi tidak terlalu menarik. Ia akan tetap menarik jika rasio efisiensi *cost-efficiency* marginal berhubungan dengan peningkatan kualifikasi guru yang mengembangkan juga input sekolah yang lainnya.

Kajian menunjukkan bahwa guru, sebagaimana profesional lain, layak mendapatkan bayaran yang tepat sesuai dengan pekerjaan yang mereka lakukan. Namun demikian gaji guru mempertimbangkan banyak variable seperti kualifikasi formal, pengalaman mengajar, dan konteks sekolah (seperti ukuran kelas, ketersediaan perangkat pembelajaran, karakteristik sosial dan kognitif siswa) dan lain-lain.

Pertimbangan besaran gaji guru juga dilakukan dengan kajian ekonomi karena gaji guru adalah komponen terbesar dari anggaran pendidikan sebuah negara. Dengan demikian analisisnya harus mempertimbangkan juga apakah memadai dibandingkan

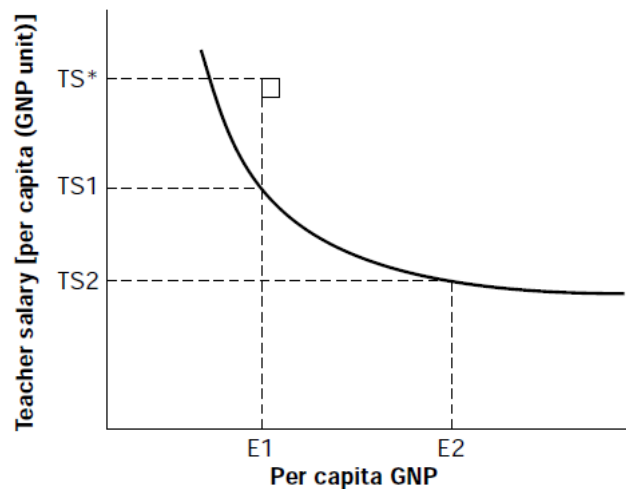


pekerjaan lainnya?, apakah digaji cukup tinggi untuk memotivasi pengajaran yang efektif? Apakah seimbang dengan kebijakan pendidikan secara umum dan keterbatasan anggaran? dan lain-lain.

Tabel 5.5.: Data dasar untuk proyeksi sumber daya dalam sektor pendidikan  
(*Sumber Mingat, Tan dan Sosale, 2013*)

Rate of growth of the economy between 2000 and 2015 (%)	6.5	
Rate of growth of the population between 2000 and 2015 (%)	2.2	
Rate of growth of the school-age population between 2000 and 2015 (%)	2.4	
	<i>2000</i>	<i>2015</i>
GNP (billions; year 2000 currency units)	1,000	2,572
Population (millions)	12	16.6
GNP per capita (year 2000 currency units)	83,000	154,900
GNP per capita (year 2000 US\$)	430	803
Share of budget in GNP (%)	15	18
Share of Education in government budget (%)	20	22
Government budget (billions; year 2000 currency units)	150	463
Education budget (billions; year 2000 currency units)	30	102

Data dasar ini menempatkan gaji dalam pergerakan pertumbuhan ekonomi dalam kurun waktu tertentu. Juga perlu dipahami pada tingkatan mana rata-rata gaji guru di atas atau di bawah standar nasional dalam penggajian yang ditempatkan dalam data pendapatan per kapita (GNP), yang bisa disederhanakan dalam bentuk grafik di bawah ini.



Gambar 5.8.: Posisi gaji guru di negara N dalam kondisi internasional  
(*Sumber: Mingat, Tan dan Sosale, 2013*)

Dengan menggunakan data di atas, di bawah kondisi saat ini, jika diasumsikan pendapatan per kapita GNP adalah E1 (USD430) dan gaji guru SD adalah TS\*, sementara titik estimasi standar dunia adalah TS1. Dalam jangka waktu 15 tahun dari tahun 2000, angka perkapita GNP diasumsikan akan mencapai posisi E2 (USD 803) di mana standar dunia adalah TS2. Maka perhitungan ini bisa memberikan masukan kepada pengambil kebijakan untuk menetapkan standar gaji guru pada tahun 2015.

### *Analisis Keadilan dalam Pendidikan*

Isu keadilan (*equity*) dalam pendidikan menarik perhatian dalam kebijakan publik disebabkan karena beberapa hal. Di banyak negara pemerintah memberikan subsidi pada pendidikan, dengan demikian akses kepada bidang pendidikan menentukan siapa yang diuntungkan dari subsidi itu. Karena belanja di bidang pendidikan menunjukkan alokasi yang substansial dari anggaran pemerintah baik di negara-negara industri maupun negara-negara yang sedang membangun, sistem pendidikan efektif menjadi instrumen utama dalam mendistribusikan subsidi publik. Lebih jauh lagi, pendidikan mempengaruhi kehidupan masyarakat sebagai manusia dewasa dalam arti kemampuan mereka untuk mencari nafkah sebagaimana juga mobilitas sosial mereka (Mingat, Tan dan Tamayo, 2013:139).

Keadilan dalam kesempatan mendapat pendidikan karena itu mempengaruhi distribusi pendapatan, kesejahteraan, dan status sosial di masa depan. Di balik signifikansi ekonominya, pendidikan juga dilihat umumnya karena kebaikan yang ada di dalamnya, dan tentu saja karena posisinya sebagai hak dasar terutama pada level pendidikan terendah. Karena itu, keadilan dalam pendidikan sering menjadi fokus dalam debat kebijakan publik. Ada setidaknya empat penekatan umum untuk menganalisis keadilan dalam bidang pendidikan:

1. Membandingkan perbedaan dalam hal akses pada tingkatan pendidikan tertentu berdasarkan lintas kelompok tertentu dalam populasi, dengan menggunakan indikator-indikator seperti kemampuan relatif terhadap masuknya (*entry*), perpindahan (*transition*) dan penyelesaian (*completion*) penduduk pada lembaga pendidikan. Analisis ini mengasumsikan bahwa pendidikan adalah sesuatu yang baik tanpa mengelaborasi pada esensi dan nilai keuntungan yang didapatkan.
- 2.

Tabel 5.6.: Distribusi keterlibatan dan tingkat pendidikan berdasarkan tingkat pendapatan (*Sumber: Mingat, Tan dan Sosale, 2013*)

Indicator	Primary	Secondary	Higher	All school-age children
<b>Percentage of students by income group:</b>				
Q1	19	15	10	28
Q2	23	20	19	26
Q3	26	30	31	23
Q4	32	35	40	23
All groups	100	100	100	100
Average public subsidy per student per year (US\$)	100	250	650	n.a.
Length of cycle (years)	5	6	4	n.a.
Overall enrollment rate (%)	70	30	10	n.a.

3. Perbandingan terhadap keuntungan dari pendidikan yang diterima oleh berbagai kelompok tertentu dalam populasi. Keuntungan yang didapatkan berbentuk dua macam: (a) sebagai subsidi publik yang diterima sebagai siswa, dan (b) sebagai peningkatan pendapatan (pemasukan) dan meningkatnya mobilitas sosial setelah siswa tamat atau keluar dari sistem pendidikan.
4. Perbandingan terhadap siapa yang membayar dan siapa yang mendapatkan keuntungan dari pendidikan. Fokus analisis menekankan tentu saja pada implikasi distribusi dari rancangan pendanaan pendidikan. Analisis mungkin saja melibatkan perbandingan antar-bagian (*cross-sectional comparison*) dari pajak yang dibayarkan oleh berbagai kelompok populasi untuk mendanai belanja publik dalam pendidikan dibandingkan dengan seberapa besar setiap kelompok menerima subsidi pendidikan. Hal ini juga melibatkan perbandingan jangka panjang (*longitudinal*) dari kontribusi kehidupan individu dalam pajak dibandingkan dengan subsidi pendidikan yang mereka terima sebagai pelajar.

Tabel 5.7.: Daya tampung dan subsidi publik per-siswa  
(Sumber: Mingat, Tan dan Sosale, 2013)

<i>Level of education</i>	<i>Length of cycle (years)</i>	<i>Enrollment rate (%)</i>	<i>Public subsidy per student per year (US\$)</i>
Primary	6	45	200
Lower secondary	4	20	400
Upper secondary	3	8	700
Higher	4	3	2,400

5. Perbandingan terhadap perbedaan dalam pencapaian atau pembelajaran di antara siswa. Dalam hal ini analisis memberi perhatian kepada proses pendidikan itu sendiri, ketimbang kepada akses pendidikan atau rancangan finansial saja. Penekanan diberikan kepada pengaruh dari lingkungan pedagogis yang didefinisikan sebagai beberapa faktor tertentu seperti kondisi fisik ruang kelas, jumlah siswa dalam satu kelas, serta kualifikasi guru dan metode pengajaran yang digunakan. Karena tidak ada lingkungan sekolah yang memberikan hasil prestasi yang persis sama di antara para siswa, disparitas dalam prestasi mungkin melebar atau menyempit tergantung kepada lingkungan pedagogis tertentu dimana siswa belajar.

Keempat pendekatan di atas relevan untuk menganalisis keadilan dalam pendidikan, namun masih terdapat perbandingan terhadap akses kepada pendidikan di antara kelompok populasi namun menggunakan analisis yang lebih sederhana dan tidak memerlukan elaborasi yang rumit.

Perubahan dalam kebijakan dalam pendidikan biasanya mempengaruhi salah satu dari aspek berikut: daya tampung (*enrollments rates*), biaya (*unit costs*), dan besaran subsidi dalam unit pembiayaan. Bahkan jika perubahan dilakukan pada satu tingkatan pendidikan, dampaknya mungkin akan meluas kepada tingkatan pendidikan yang lain. Misalnya kenaikan uang sekolah di sekolah menengah pertama akan mengurangi daya tampung, sehingga pada akhirnya mengurangi pula kandidat yang potensial di tingkat berikutnya, yaitu sekolah menengah atas. Jika kebijakan merubah sebuah kelompok populasi tertentu, maka itu juga akan merubah komposisi dari populasi siswa. Dalam kebijakan juga terjadi saling geser (*trade-off*), misalnya jika subsidi di arahkan kepada peningkatan kualitas di sekolah menengah atas, maka ini mungkin akan meningkatkan kualitas di tingkatan ini. Namun demikian, kebijakan ini mungkin akan mengganggu keadilan sistem karena kebijakan ini secara keseluruhan akan mengurangi isu akses ke pendidikan dasar. Kebijakan selalu diasumsikan berada pada keterbatasan (*constraints*) sumber daya yang tersedia, terutama keterbatasan anggaran.

#### *Analisis Pendidikan untuk Anak Perempuan*

Di banyak negara berkembang anak perempuan mendapatkan kesempatan yang lebih sedikit untuk bersekolah dibandingkan yang dimiliki anak laki-laki. Sistem pendidikan dibangun secara buruk dengan hanya memberikan proporsi yang minim bagi anak perempuan untuk bersekolah. Pola-pola ini tentu saja tidak adil dan tidak efisien. Jurang yang lebar dalam hal kesempatan untuk bersekolah artinya kebanyakan anak perempuan akan tumbuh tanpa memiliki keuntungan sumber daya manusia dibandingkan anak laki-laki. Ini juga akan berdampak kepada hilangnya efisiensi dalam arti anak perempuan yang tidak terdidik akan menjadi tidak efektif dibandingkan dengan anak perempuan dalam hal peranan mereka di masa depan sebagai pemelihara (*caregivers*) dan pengatur di rumah, dan sebagai buruh di lapangan kerja (Mingat, Tan dan Sile, 2013:163)

Isu pendidikan anak perempuan mengundang banyak perdebatan. Berbagai macam opini muncul berkaitan dengan peranan, ruang lingkup, dan aspek intervensi publik untuk mengatasi isu ini. Tanpa bermaksud untuk menyederhanakan, beberapa posisi ekstrim dapat dirumuskan sebagai berikut: (1) Posisi untuk tidak melakukan sesuatu yang khusus (*the do-nothing-specific position*). Argumen ini sering digunakan untuk mendukung posisi yang mulai dari urusan ini adalah bagian dari tugas para aktivis feminis sampai kepada yang percaya bahwa kesempatan bersekolah untuk para anak perempuan akan meningkat secara alami, jika sistem pendidikan terbangun dan kondisi ekonomi meningkat. Argumen yang mirip dengan ini beranggapan bahwa perbedaan gender di sekolah merupakan cermin dari sikap budaya yang mungkin tidak bisa dirubah, setidaknya untuk jangka pendek atau menengah, melalui intervensi pemerintah. (2) Posisi untuk melakukan apapun yang dimungkinkan (*the do-everything-possible position*).

Posisi yang proaktif ini mulai dari kepercayaan yang kuat bahwa peningkatan pendidikan anak perempuan adalah prioritas sosial, bukan ekonomi; sehingga setiap kegiatan yang mendukung kepada tercapainya hal ini harus dilakukan. Prinsip ini mendukung pandangan yang mencoba untuk menunjukkan bahwa para lawan betapa salahnya atau tepatnya tidak benarnya (*politically incorrect*) mereka. Pada saat yang bersamaan mereka muncul dengan tugas secara kongkrit mengimplementasikan berbagai kegiatan untuk mendukung persekolahan untuk para anak perempuan.

Kedua sikap ekstrim berkaitan dengan persekolahan untuk anak perempuan ini adalah biasa dalam sektor pendidikan. Namun demikian, sebagaimana biasanya terjadi pada banyak sikap ekstrim, tidak ada satupun yang meyakinkan karena keduanya terutama atau pada pokoknya mengandung opini-opini yang bersifat normatif. Prinsip pertama dianggap terlalu pesimistik, dengan meninggalkan kemungkinan ruang yang terbuka karena terjadi perubahan di negara dimaksud. Sementara ekstrim kedua terlalu menggampangkan masalah dengan melupakan isu tentang manfaat dan biaya dalam pilihan-pilihan intervensi dalam kebijakan publik.

Dalam melakukan analisis terhadap persekolahan di antara anak perempuan, setidaknya kita harus menekankan kepada tiga isu analisis (a) diagnosa permasalahan, termasuk lokusnya dalam sistem pendidikan (b) lakukan penilaian terhadap pilihan yang potensial untuk mengatasi permasalahan; dan (c) terjemahkan analisis kepada strategi implementasi yang didukung justifikasi yang baik dan tepat sasaran. Maksud dari analisis bukan untuk menunjukkan teknik kuantitatif yang canggih, tetapi untuk menunjukkan betapa sederhananya pendekatan yang akan menuai input yang persuasif untuk sebuah rancangan kebijakan. Untuk melakukan ini, sebagian besar data dapat diambil dari catatan administratif badan pengumpulan data nasional atau lokal, sementara data pendukung lainnya dapat dilakukan melalui survey. Contoh data yang bisa digunakan ditunjukkan oleh tabel di bawah ini:

Tabel 5.8. : *Gross Enrollment Ratio (GER)* dan *Girls Share* antara negara A dengan negara lainnya (*Sumber: Mingat, Tan dan Sosale, 2013*)

Country	Primary		Lower secondary		Upper secondary	
	GER (%)	Girls (%)	GER (%)	Girls (%)	GER (%)	Girls (%)
Country A	52	42	21	39	10	23
<b>Countries in same region as country A</b>						
B	47	48	14	44	8	40
C	76	51	34	49	20	43
D	63	41	36	40	22	39
<b>Countries with similar per capita GDP as country A</b>						
C	76	51	34	49	20	47
F	54	46	30	44	18	43
G	71	46	32	46	24	38

GER Gross enrollment ratio.

Analisis ini untuk menentukan apakah memang ada permasalahan di seputar kepincangan antara keterlibatan anak perempuan dalam persekolahan di negara A atau tidak. Untuk ini digunakan analisis perbandingan, baik dengan negara-negara yang berada di wilayah yang sama maupun yang memiliki kemampuan ekonomi yang setara (GDP). Langkah berikutnya adalah menempatkan persoalan sebagai sumber permasalahan, dan ini dapat digunakan data daya tampung sebuah negara (katakanlah negara Y) di setiap tingkatan pendidikan dan menurut wilayah rural atau urban, serta perbandingan antara rasio anak laki-laki dan anak perempuan.

Tabel 5.9.: Rasio daya tampung di negara Y menurut tingkat pendidikan untuk laki-laki di wilayah rural dan urban  
(Sumber: Mingat, Tan dan Sosale, 2013)

Indicator	Boys (%)			Girls (%)			Boys-to-girls ratio	
	Urban	Rural	Overall	Urban	Rural	Overall	Urban	Rural
Primary	95	75	80	92	60	71	1.03	1.25
Lower secondary	70	40	50	66	18	33	1.75	4.40
Lower secondary/ Primary	73.7	53.3	62.5	71.7	30.0	46.5	—	—

— Not applicable.

Setelah dilakukan simulasi terhadap pilihan kebijakan yang mungkin dilakukan dengan perhitungan regresi, maka didapatkan rangking pilihan kebijakan secara kualitatif sebagai berikut:

Tabel 5.10: Rangking kualitatif terhadap beberapa aspek dari pilihan kebijakan yang potensial  
(Sumber: Mingat, Tan dan Sosale, 2013)

Intervention	Scope for action	Costliness	Impact on entry rate to grade one		Impact on other primary school outcomes
			Boys	Girls	
Reducing distance to school	Moderate	High	Modest	Large	?
Providing free school meal	Modest	High	Modest	Moderate	?
Adding toilet facilities	Large	Low	None	Large	?
Offering all grades at the school	Moderate	Moderate	Moderate	None	?
Expanding use of multigrade teaching	Modest	Low	None	None	?
Hiring more female teachers	Modest	High	None	None	?
Increasing coverage of publicity campaigns	Large	Low	Modest	Large	?

Dengan demikian, perumus kebijakan dapat memperhitungkan dan melakukan perdebatan untuk memutuskan kebijakan apa yang harus diterbitkan untuk memperbaiki keterlibatan anak perempuan dalam pendidikan formal di sekolah.

### *Analisis Ekonomi dalam Pendidikan*

Para pendidik sebagaimana juga kebanyakan pihak lain sudah sejak lama mengakui adanya potensi dari komputer dan berbagai teknologi maju lain untuk melakukan transformasi dalam dunia pendidikan. Kebanyakan sistem pendidikan yang ada saat ini masih tergantung kepada proses pedagogik yang *labor-intensive*, melalui cara melibatkan para guru dengan interaksi saling bertatap muka dengan anak-anak muridnya di ruang kelas. Proses ini mungkin saja melibatkan buku teks, buku latihan, kapur atau spidol, papan tulis, dan berbagai materi pedagogik sebagai input tambahan, tetapi tetap saja guru kelas memainkan peranan sentral. Apa yang dipelajari para murid tergantung kepada sejauhmana pemahaman guru secara pribadi pada materi pengajaran, teknik ekspositoris, dan keahlian dalam merancang latihan dan pengajaran.

Mingat, Tan dan Tamayo (2013:201) berpendapat bahwa media elektronik menciptakan kesempatan untuk membantuk ulang pendidikan dengan cara-cara yang penting. Pada bentuk yang peling pasif, mereka menciptakan kemungkinan untuk mengembangkan sejumlah total sumberdaya intelektual yang sudah tersedia dan dapat diakses oleh para murid di ruang kelas atau di rumah. Namun demikian teknologi juga terbuka untuk pembelajaran yang lebih terfokus-sebagai contoh, melalui radio pendidikan atau siaran televisi dan perangkat lunak komputer yang membuka jalan pada para siswa untuk menerima pelajaran dari tempat yang jauh dari guru-gurunya. Sebagai instrumen untuk aliran informasi yang menyalurkan teknologi pendidikan laksana media cetak di masa-masa awal dahulu. Namun demikian, saat ini dia akan dapat berupa paket yang memiliki muatan yang lebih kaya dengan ruang yang sama dengan material cetakan dan memindahkan material tersebut lebih cepat dan dalam bentuk yang lebih sesuai dengan kebutuhan belajar setiap siswa.

Teknologi pendidikan baru menuntut rancangan logistik yang membedakannya dengan pengajaran di ruang kelas secara tradisional, yang tentu saja memiliki implikasi pembiayaan. Pada bentuk terknini, kebutuhan pembiayaan dalam bentuk gaji guru melebihi biaya dari input lainnya, termasuk infrastruktur fisik (gedung sekolah, perangkat ruang kelas, dan perabotan). Hal ini disebabkan guru dapat digaji secara inkrementasi tergantung dari kecenderungan daya tampung siswa, tuntutan sumber daya dari ruang kelas tradisional. Pengajaran pada umumnya memiliki hubungan yang dekat dengan ukuran daya tampung kelas atau jumlah siswa yang diajarkan. Proses pedagogik kemudian melibatkan investasi yang relatif terpisah dengan semua komponen.

Sebaliknya, penggunaan teknologi pendidikan melibatkan investasi tertentu yang terpadu untuk menciptakan infrastruktur fisik yang sistemik (seperti jaringan transmisi dan komunikasi dan komputer) serta perangkat lunak pedagogis untuk mendukungnya.

Seringkali investasi tersebut harus dilakukan untuk mengantisipasi perkembangan jumlah layanan yang akan berkembang di masa depan, baik dari sisi jumlah siswa maupun pengembangan. Adalah lazim jika media elektronik hanya cocok dalam konteks dimana didukung oleh ketersediaan aliran listrik dan jalur telepon yang memadai. Namun demikian ketersediaan teknis saja tidak memadai untuk menjustifikasi investasi yang dilakukan. Isu yang harus dihadapi adalah problem klasik bidang ekonomi: apakah biaya, investasi awal dan pengembangan, sebanding dengan keuntungan yang didapatkan dari hasil bidang pendidikan?.

Sebelum melakukan analisis ini, kita memerlukan data-data tertentu, seperti data atau informasi tentang biaya (*costs*) teknologi pendidikan seringkali dapat dikompilasi melalui informasi dari pasar untuk barang dan jasa yang relevan. Sebaliknya, jauh lebih sukar untuk mengumpulkan data dari sisi keuntungan (*benefits*). Informasi *ex ante* mengenai dampak dari teknologi baru yang digunakan yang terkadang tidak ditemukan.

Meskipun pengalaman dari intervensi yang sama di dalam konteks lain bisa saja dimanfaatkan karena memberikan beberapa pemahaman, praktik implementasi dan kondisi lokal (termasuk komposisi dari populasi siswa yang menjadi kelompok sasaran) relatif berbeda, karena itu informasi ini terkadang tidak aplikabel. Untuk itu, penilaian *ex post* menggunakan data dari intervensi awal dalam konteks yang dimaksud lebih relevan.

Penilaian ini diharuskan untuk menjustifikasi pengembangan penggunaan teknologi baru ini di masa mendatang. Evaluasi *ex post* juga memadai karena biaya aktual dari intervensi mungkin saja berbeda dari apa yang diantisipasi pada saat sebelum diimplementasikan. Tentu saja, mengingat ketidakpastian harga dari barang dan jasa berkaitan dengan teknologi pendidikan perbedaan ini mungkin saja cukup substansial.

Langkah-langkah yang dilakukan biasanya mengikuti jalur sebagai berikut:

1. Melakukan penilaian terhadap pilihan penyampaian materi menggunakan pembelajaran oleh siswa sebagai pengukuran dampak. Mengingat penggunaan teknologi pendidikan akan memperluas pilihan cara pemberian layanan pada setiap tingkatan pendidikan, maka harus dilakukan perbandingan antar pilihan dengan merinci pengukuran dampak pemberian materi masing-masing.
  - a. Menganalisis biaya dari pilihan penyampaian materi



Tabel 5.11.: Biaya penyampaian materi secara tradisional  
(Sumber: Mingat, Tan dan Tamayo, 2013)

<i>Item</i>	<i>Variable<sup>a</sup></i>	<i>Amount</i>
Number of students (millions)	S	1.25
Average class size (or pupil-teacher ratio)	CSIZE	27.1
Average ratio of students to nonteaching staff	SNTR	120.0
<b>Distribution of teachers by qualification (%)</b>		
Credential A	n.a.	34.1
Credential B	n.a.	40.4
Credential C	n.a.	25.5
<b>Average annual salary of school personnel (Kwachas)</b>		
Teachers with credential A	TS	50,000
Teachers with credential B	TS	80,000
Teachers with credential C	TS	100,000
Nonteaching staff	NTS	60,000
<b>Other recurrent spending (millions of Kwachas a year)</b>		
Administrative overheads	ADM	500
Pedagogical supplies	PED	300
<b>Cost of physical facilities (Kwachas)</b>		
Classroom structure for 40 pupils	n.a.	100,000
Related classroom furniture and equipment	n.a.	20,000

Di sini digunakan asumsi dengan mata uang negara Malawi di mana kajian dilaksanakan, yaitu Kwacha. Penggunaan standar lokal cukup penting, karena penggunaan US dollar terkadang tidak cukup reliatis untuk menggambarkan konteks living cost lokal, namun dapat digunakan dalam analisis perbandingan.

Tabel 5.12: Investasi dan biaya operasional penyampaian materi dengan komputer (Sumber: Mingat, Tan dan Tamayo, 2013)

<i>Cost item</i>	<i>Center</i>	<i>School</i>	<i>Classroom equipper for CAI (full-time use)</i>
Building facilities	6,000,000	50,000	100,000
Lifetime (years)	(25)	(25)	(25)
Equipment	80,000,000	60,000	140,000
Lifetime (years)	(8)	(5)	(4)
Annual operating cost	10,000,000	75,000	75,000
Personnel	8,800,000	70,000	60,000
Of which for training <sup>a</sup>	(2,800,000)		
Supplies/Maintenance	1,200,000	5,000	25,000
Of which for training <sup>a</sup>	(200,000)		

a. Figures refer to the costs associated with training teachers in computer-assisted instruction.

Note: Figures in parentheses in the first two rows refer to the useful lifetime of the building and equipment.

- b. Menggeneralisasi fungsi biaya untuk kedua pilihan penyampaian materi.
2. Melakukan perbandingan terhadap hasil pembelajaran (*learning outcomes*). Jika contoh analisis dilakukan terhadap aplikasi teknologi pada pendidikan dasar dan menengah, maka pada level ini akan tepat dan masuk akal jika menggunakan pembelajaran siswa dan kelanjutan sekolah (termasuk tinggal kelas dan *drop out*) sebagai upaya untuk mengukur manfaat (*benefit*). Sementara pasar tenaga kerja yang mungkin juga bisa diukur mungkin tidak terlalu tepat digunakan sebagai indikator, meskipun mungkin tepat untuk pendidikan tinggi. Perbandingan terutama dilakukan terhadap lingkungan pedagogis dan pembelajaran
  3. Melakukan evaluasi terhadap pilihan kebijakan  
Setiap pilihan kebijakan memiliki implikasi khusus untuk setiap unit cost, dan tidak begitu jelas dalam analisis pilihan manakah yang paling efisien. Untuk menginformasikan pilihan intervensi kita perlu melakukan perbandingan terhadap keuntungan (*benefit*) terhadap biaya (*cost*). Hal ini dilakukan dengan cara melakukan simulasi hasil pembelajaran dan unit cost

Sementara untuk menganalisis jenjang pendidikan tinggi, dapat dilakukan analisis terhadap pilihan intervensi atau pemberian materi pelajaran dengan menggunakan standar kinerja pascasarjana sebagai indikator pengukuran dampak, dengan cara yang umum:

1. Menspesifikkan pilihan pemberian layanan dengan biaya masing-masing

Tabel. 5.13.: Data biaya hipotetis untuk Politeknik dan belajar jarak jauh bidang Akuntansi  
(Sumber: Mingat, Tan dan Tamayo, 2013)

Item	Course by distance education		
	Two-year polytechnic course	Two-year full-time	Four-year part-time
Annual administrative overheads (millions of Kwachas)	50	36	3
Annual operating costs (millions of Kwachas)	100	16	2
Annualized capital costs of facilities (millions of Kwachas)	350	8	1
Overall annual costs (millions of Kwachas)	500	60	6
Number of students enrolled	20,000	10,000	2,000
Annual direct cost per student (Kwachas)	25,000	6,000	3,000
Annual fees per student (Kwachas)	2,000	0	0
Annual other course-related private costs (Kwachas)	750	600	300

2. Mengukur dampak terhadap pengulangan dan *drop out*

Jika kemajuan belajar siswa sesuai dengan jadwal melalui pelatihan, biaya keseluruhan kursus yang diberikan akan berarti sama dengan biaya tahunan yang ditunjukkan oleh tabel, dikalikan dengan lama menyelesaikan studi. Namun siswa yang mengulang atau malah drop out akan menyelesaikan studinya lebih lambat dari yang diharapkan. Maka dalam penghitungannya perlu dikalkulasikan durasi efektif dari lama studi.

Pengukuran juga bisa dilaksanakan dengan menghitung dampak terhadap pasar tenaga kerja. Ini adalah salah satu cara untuk menghitung manfaat (*benefit*). Hal ini menjadi relevan dengan asumsi bahwa investasi di bidang pendidikan setara dengan pelatihan tenaga profesional. Dengan demikian, pendapatan akan menjadi alat ukur yang setara, ditambah dengan berbagai indikator lain seperti kuantitas keluaran, persentase barang yang tidak sempurna (*defective*), jumlah kontrak yang disetujui. Pilihan indikator yang relevan ditentukan oleh jenis pasar tenaga kerja yang dianalisis. Demikian juga pengukuran secara kuantitatif kinerja mungkin juga relevan untuk lapangan kerja atau profesi tertentu. Untuk guru-guru yang berstatus pegawai negeri, besaran gaji terkadang tidak begitu relevan karena terikat dengan aturan administratif yang berlaku yang tidak merujuk kepada pasar tenaga kerja yang standar. Demikian juga halnya dengan alumni yang bekerja di pasar tenaga kerja yang sangat spesialis, pengukuran non-moneter mungkin lebih tepat daripada pendapatan sebagai indikator luaran (*outcome*).

Langkah yang dilakukan:

1. Pendapatan relatif terhadap pelatihan pada tamatan pendidikan.

Tabel 5.14.: Perbandingan pendapatan tahunan berdasarkan tingkat pendidikan dan pengalaman kerja  
(Sumber: Mingat, Tan dan Tamayo, 2013)

Years of experience	High school graduates	Accountancy degree holder	
		Polytechnic course	Distance education
1	18,674	27,233	25,770
2	19,711	28,271	26,808
3	20,749	29,309	27,845
4	21,787	30,347	28,883
5	22,825	31,384	29,921
6	23,862	32,422	30,959
7	24,900	33,460	31,996
8	25,938	34,498	33,034
9	26,976	35,535	34,072
10	28,013	36,573	35,109

Note: Earnings advantage relative to high school graduates.

Pada simulasi ini dibentuk tiga kelompok yang mewakili kebijakan yang berpengaruh kepada metode penyampaian materi pelajaran yaitu (a) alumni yang hanya memiliki ijazah terakhir pendidikan menengah atas (b) alumni yang mengikuti perkuliahan di politeknik dan (c) alumni yang mengikuti perkuliahan dengan mengikuti pola belajar jarak jauh yang menggunakan teknologi pembelajaran.

2. Melakukan evaluasi manfaat-biaya

Tabel 5.15.: Biaya pelatihan untuk tiga macam model pemberian materi  
(Sumber: Mingat, Tan dan Tamayo, 2013)

Item	Polytechnic course		Full-time distance course		Part-time distance course	
	Social	Private	Social	Private	Social	Private
Total direct costs			22,338	2,031	20,075	1,825
Total opportunity costs			66,077	66,077	62,895	62,895
Full costs			88,416	68,108	82,970	64,720

Tabel 5.16.: Perkiraan manfaat (*rates of return*) untuk tiga macam model pemberian materi  
(Sumber: Mingat, Tan dan Tamayo, 2013)

Item	Polytechnic course		Full-time distance course		Part-time distance course	
	Social	Private	Social	Private	Social	Private
Full costs (Kwachas)	59,074	6,309	88,416	68,108	82,970	64,720
Annual earnings gap (Kwachas)						
Estimated rate of return (percent per annum)						

Sebagaimana dijelaskan di atas, kita tidak memiliki informasi memadai untuk menghitung keseluruhan profil pendapatan alumni. Karena itu, kita hanya bisa membuat asumsi dengan menghitung rata-rata selisih perbedaan dalam waktu 10 tahun dari waktu para tamatan mulai memasuki dunia kerja. Terlihat bahwa pendapatan relatif belajar jarak-jauh ternyata memiliki *rates of return* paling tinggi dibandingkan belajar melalui politeknik maupun belajar jarak-jauh secara paruh waktu.

### *Analisis Perbandingan*

Analisis perbandingan dalam kebijakan memberikan pendekatan yang sederhana namun ternyata mendalam untuk mengukur kinerja sistem pendidikan antar negara sebagaimana juga antar wilayah di dalam suatu negara. Meskipun isu tentang data memberikan keterbatasan tertentu dalam analisis, hasilnya tetap saja relevan untuk pengembangan kebijakan. Perbandingan dapat dilakukan dengan tiga level. Level pertama menekankan kepada perbandingan sederhana dengan menggunakan indikator-indikator pendidikan. Level kedua melangkah lebih jauh daripada hanya sekedar melakukan perbandingan sederhana, dilaksanakan dengan melakukan perbandingan untuk mencari perbedaan dalam sektor ekonomi antar objek yang dibandingkan, kemudian memasukkan aspek struktural pendidikan dalam melakukan perbandingan, dan pada akhirnya mengupayakan melakukan analisis perbandingan dalam menilai hubungan antara sumberdaya dan luaran pendidikan. Level ketiga menunjukkan bagaimana menata berbagai komponen analisis untuk membentuk penilaian umum pada wilayah yang dimaksud (Mingat, Tan dan Sosale 2013:235)

#### 1. Perbandingan Sederhana

Analisis ini terdiri dari perbandingan yang langsung dari angka-angka dari indikator-indikator yang dipilih dalam bidang pendidikan. Untuk setiap indikator yang dipilih perbandingan melibatkan dua operasi yang saling melengkapi dan sangat sederhana. Yang pertama adalah untuk merancang negara-negara pada sampel yang relevan dalam urutan atau rangking dari besar ke kecil atau sebaliknya tergantung nilai dari indikator, kemudian menentukan tempat atau posisi negara tersebut dalam rangking. Yang kedua adalah dengan menghitung (biasanya dengan komputer) index relatif bagi setiap indikator, index yang paling sederhana adalah rasio antara indikator negara-negara terpilih dan hubungannya dengan rata-rata dari kelompok negara yang satu golongan.

Beberapa indikator yang dapat digunakan misalnya berhubungan dengan empat dimensi yang berbeda: (a) anggaran pendidikan (b) karakteristik operasional dari sistem pendidikan (c) hasil (outcomes) pendidikan untuk populasi secara keseluruhan, dan (d) distribusi hasil pendidikan berdasarkan kelompok populasi.

Tabel 5.17.: Indikator bidang pendidikan yang ditarik dari empat dimensi pendidikan  
(*Sumber: Mingat, Tan dan Sosale, 2013*)

<i>Dimension</i>	<i>Indicator</i>
Education finance	Public spending on education as a percentage of GNP
Operational characteristics of the education system	Pupil-teacher ratio in primary schooling
Aggregate schooling outcomes	Percentage of first graders who reach grade four
Distribution of the schooling outcomes	Ratio of girls to boys enrolled in primary school

Dimensi-dimensi ini akan menarik bagi para analis kebijakan, dua bagian awal berhubungan dengan investasi sumberdaya dalam pendidikan dan bagaimana sumberdaya itu digunakan, sementara dua yang terakhir berhubungan dengan kinerja luaran dari sistem itu sendiri.

Jika dibuat data tersebut berdasarkan negara-negara yang menjadi sampel, amaka akan didapatkan rekapitulasi sebagai berikut:

Tabel 5.18.: Data dari indikator bidang pendidikan berdasarkan sampel beberapa negara dalam kawasan (*Sumber: Mingat, Tan dan Sosale, 2013*)

<i>Country code</i>	<i>Region</i>	<i>Per capita GNP (US\$)</i>	<i>Public spending on education as percentage of GNP</i>	<i>Primary education indicators</i>		
				<i>Number of pupils per teacher</i>	<i>Percentage of first graders who reach grade four</i>	<i>Ratio of girls to boys in school</i>
C1	LAC	6,050	3.1	16	80	99.1
C2	Asia	220	2.3	63	52	101.8
C3	LAC	2,770	4.6	23	72	96.5
C4	LAC	2,730	2.9	25	95	99.0
C5	Asia	380	2.0	22	88	94.4
C6	LAC	1,290	3.1	28	59	100.9
C7	AFR	670	7.8	37	73	71.6
C8	LAC	1,070	2.7	31	68	98.4
C9	MENA	630	5.0	22	98	84.8
C10	AFR	450	3.1	29	80	84.3
C11	LAC	980	1.5	32	43	87.6
C12	Asia	310	3.7	48	62	79.5
C13	Asia	670	2.2	23	86	96.6
C14	LAC	1,340	4.7	37	96	100.9
C15	MENA	1,120	6.5	22	98	101.1
C16	AFR	330	5.4	31	77	97.8
C17	Asia	6,790	4.2	33	99	101.0
C18	Asia	250	2.3	29	53	72.4
C19	Asia	2,790	5.5	20	98	101.1
C20	LAC	3,470	4.9	30	84	99.1
C21	MENA	1,040	5.8	28	80	70.6
C22	Asia	410	2.7	41	48	52.6
C23	Asia	770	2.9	34	75	96.5
C24	AFR	780	4.2	59	88	74.6
C25	Asia	540	3.3	29	92	98.1
C26	Asia	1,840	4.0	17	88	98.0
C27	MENA	1,740	6.1	26	90	90.2
C28	AFR	570	9.1	38	76	97.5

Keterangan: LAC = Amerika Latin dan Karibia  
 AFR = Afrika  
 MENA = Timur Tengah dan Afrika Utara  
 GNP = *Gross National Product*

Langkah pertama adalah dengan memutuskan kelompok perbandingan yang setara. Untuk ini, afiliasi regional dan pendapatan perkapita digunakan sebagai kriteria. Misalnya negara C3 dan C22 sebagai objek perbandingan. Karena C3 adalah negara Amerika Latin, maka kita ikutkan semua negara Amerika Latin sebagai perbandingan. Kemudian karena pendapatan perkapita C3 adalah USD 2770, maka kelompok pendapatan pembanding adalah antara USD 1200 sampai USD 5000. Demikian juga dilakukan dengan C22 yang masuk kelompok Asia dan pendapatan di bawah USD 600. Setelah dianalisis, maka akan didapatkan hasil berikut:

Tabel 5.19.: Perbandingan beberapa indikator pendidikan untuk negara C3 dan C22 relatif terhadap rata-rata kelompok negara yang relevan  
*(Sumber: Mingat, Tan dan Sosale, 2013)*

Indicator	C3's indicators		C22's indicators	
	Relative to Latin American countries	Relative to countries with per capita income from US\$1,200 to US\$5,000	Relative to Asian countries	Relative to countries with per capita income at or below US\$600
Public spending on education as a percentage of GNP	1.34	1.03	0.85	0.72
Pupils per teacher, primary schooling	0.83	0.89	1.26	1.12
Share of first graders reaching grade five	0.96	0.84	0.63	0.69
Ratio of girls to boys in primary school	0.99	0.98	0.58	0.61

Di sini dipilih disamping belanja publik secara keseluruhan, juga ditambahkan rasio murid dan guru, jumlah anak yang mencapai kelas lima dan rasio anak perempuan dan anak laki-laki di pendidikan dasar. Kesimpulan dapat diambil setelah didapatkan angka. Jika melebihi dari 1 dibandingkan kelompok pembanding berarti lebih baik dan jika kurang dari 1 berarti kurang baik dibandingkan dengan kelompoknya. Dengan asumsi yang dipegang tidak mungkin membandingkan dengan region yang berbeda atau dengan kelompok pendapatan per kapita yang berbeda pula.

## 2. Analisis Lanjutan di Balik Perbandingan Sederhana

Berbagai cara dapat dilakukan untuk melakukan analisis lanjutan dari perbandingan sederhana di atas, di antaranya ada tiga kemungkinan pendekatan (a) menggunakan

aspek struktural dalam analisis perbandingan (b) menyesuaikan perbandingan untuk menemukan perbedaan ekonomi di antara para pembanding dan (c) mengevaluasi hubungan antara sumberdaya dengan hasil pendidikan dalam perspektif perbandingan.

Aspek struktural adalah hubungan antara setiap level pendidikan dalam sebuah sistem pendidikan. Analisis perbandingan dalam struktur pendidikan akan ditampilkan dengan menggunakan beragam indikator termasuk atribut fisik dari sistem pendidikan (seperti daya tampung dan rasio guru-murid). Kemudian lakukan perbandingan dan hubungan antara input dan outcomes terhadap kinerja sistem. Dapat diberikan contoh dalam level rata-rata pembelajaran oleh para murid, proporsi dari populasi yang mendapat manfaat dari pelayanan yang diberikan sekolah, tingkatan keadilan dalam distribusi kesempatan belajar lintas kelompok populasi dan seterusnya.

Karena ada banyak cara untuk menyediakan sumberdaya dan mengelola organisasi sistem pendidikan, hubungan antara input sekolah dan berbagai outcomes ini masing-masing tergantung kepada seberapa baik sistem itu berjalan. Untuk melakukan evaluasi isu yang menuntut pengkajian mendalam terhadap berbagai alternatif dalam memberikan pelayanan pendidikan, kajian ini seringkali membutuhkan investasi yang mahal dalam mendapatkan data, serta menyita waktu yang lama.

### 3. Mengkompilasi Profil Negara untuk Analisis Perbandingan

Berbagai bentuk analisis perbandingan memberikan berbagai macam informasi yang berguna tentang banyak aspek dalam kinerja sebuah sistem pendidikan. Kita dapat mengkonsolidasi banyak hasil untuk mendapatkan profil negara dalam sudut pandang perbandingan. Profil ini merupakan alat untuk memberikan tanda kepada isu-isu utama kebijakan yang memberikan peringatan untuk perhatian yang lebih cermat kepada masing-masing negara. Karena itu ia juga memiliki kemampuan untuk mengidentifikasi prioritas yang dimungkinkan untuk pekerjaan analisis di masa depan dalam sektor ini. Berikut ditampilkan kompilasi dari beberapa data profil pendidikan sebuah negara dengan kelompok yang relevan sebagai referensi.



Tabel 5.20.: Profil pendidikan negara X dalam perspektif perbandingan  
(Sumber: Mingat, Tan dan Sosale, 2013)

Policy domain	Definition of indicator	Data on indicator		
		Country X	Reference group	Ratio of X to reference group
<b>Overall system performance</b>				
Public spending	Public spending as a percentage of GNP	3.8	3.9	0.97
Coverage	Expected years of schooling <sup>a</sup>	9.7	7.9	1.22
Student learning	Average score on international tests	32.2	50.1	0.64
Inequity	Index of inequity in public spending <sup>b</sup>	0.44	0.34	1.29
<b>Performance across subsectors</b>				
<i>Coverage by level of education</i>				
Overall	Expected years of schooling <sup>a</sup>	9.7	7.9	1.22
Primary	Gross primary enrollment ratio	117.0	108.0	1.08
Secondary	Gross secondary enrollment ratio	42.2	39.4	1.07
Higher	Gross higher education enrollment ratio	11.1	7.2	1.56
<i>Public spending by level of education</i>				
Overall spending per student	Average spending per student at the three levels	1.24	1.15	1.08
Spending per primary student	Spending per primary pupil/per capita GNP	0.09	0.14	0.64
Spending per secondary student	Spending per secondary student/per capita GNP	0.29	0.29	1.00
Spending per higher education student	Spending per higher education student/per capita GNP	2.27	1.52	1.49
<b>Primary education performance</b>				
<i>Student flow</i>				
Waste	Percentage of public resources lost via repetition and dropout	36.2	22.1	1.64
Access rate to grade one	Percentage of relevant age group entering grade one	94.0	91.3	1.03
Survival rate within the cycle	Percentage of first graders reaching grade five	61.5	75.4	0.82
Transition rate to secondary cycle	Percentage of pupils leaving primary school who enter secondary school	75.1	64.1	1.17
<i>Inputs for primary schooling</i>				
Resource intensity per pupil	Public spending per pupil/per capita GNP	0.09	0.14	0.64
Intensity of teacher inputs	Ratio of pupils to teachers	51.4	34.1	1.51
Intensity of time input	Annual hours of instruction	825.0	986.0	0.84
Costliness of teachers	Average teacher salary as ratio of per capita GNP	4.3	3.1	1.39

Dengan menggunakan diskripsi di atas sebagai basis, kita dapat mengidentifikasi arah yang akan ditempuh dalam membangun strategi dan dialog kebijakan dengan pemerintah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tuntutan data dalam perbandingan biasanya sederhana dan proses komputasi tidak terlalu rumit.

## H. Peranan Ilmu Sosial dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

Berbicara tentang implementasi kebijakan, seringkali ditemukan problematika di lapangan jauh lebih kompleks daripada ketiga perumus kebijakan mengidentifikasi permasalahan dan pada akhirnya melakukan formulasi pada kebijakan tersebut. Untuk memahami implementasi kebijakan pendidikan, adalah sangat krusial untuk mengkaji juga konteks di mana ia dilaksanakan. Karena itu Dumas dan Anyon (2006:151) menyatakan bahwa implementasi kebijakan pendidikan harus dikonseptualisasikan sebagai praktek sosial yang mengambil tempat dalam lahan sosial.

Pemikiran yang dominan (*mainstream*) dalam menganalisis kebijakan pendidikan saat ini kebanyakan didominasi oleh pendekatan yang disebut sebagai neoliberalisme. Pendekatan ini berangkat dari pendekatan model ekonomi neoliberal yang dipopulerkan oleh Amerika Serikat dan Inggris terutama pada saat pemerintahan Ronald Reagan dan Margareth Thatcher, sehingga sering disebut *Reaganomics* atau *Thatcherism*. Mereka

mengutamakan upaya-upaya untuk mengimplementasikan pemerataan (*equity*) dalam pendidikan. Neoliberalisme sebagai sebuah ideologi menekankan kepada kebebasan dan solusi pasar pada ekonomi dan permasalahan sosial.

Kebijakan sosial neoliberalisme mereseapkan bahwa negara membatasi peran dirinya hanya dalam memberikan infrastruktur dasar dan kewenangan untuk pengaturan sipil dan finansial, namun melepaskan aktivitas ekonomi kepada pasar (Wacquant 2001). Dalam hal kebijakan publik ini berarti meninggalkan investasi publik dalam barang-barang publik, sementara dalam wilayah kultural artinya membiarkan adanya kelompok-kelompok yang akan disalahkan jika terjadi kegagalan.

Para penganut analisis kritikal (*critical analysis*) menyerang paradigma pikir neoliberalisme yang cenderung melakukan reduksionisme ekonomi, seperti Gramsci yang menyebutnya sebagai “economism”. Hal ini katanya akan cenderung mengurangi peranan segala hubungan sosial dan organisasi manusia untuk memberikan penjelasan ekonomis. Beberapa penganut Marxisme modern bahkan memberikan beberapa penjelasan yang lebih kompleks tentang wilayah ekonomi politik ini. David Harvey seorang ahli geografi urban menyatakan bahwa kapitalisme diberi makan oleh rasisme (Merrieffield, 2002). Pasar berfungsi dalam kelangkaan (*scarcity*) yang merupakan basis dari kompetisi. Tanpa adanya kompetisi, keuntungan (*profit*) tidak akan meningkat dan sistem akan mengalami kegagalan. Dalam kehidupan urban, kelangkaan akan tercipta dengan membiarkan keberadaan wilayah-wilayah miskin, yang di Amerika biasanya diisi oleh Afro-american dan Latino. Keberadaan mereka akan dibiarkan sampai akhirnya ekspansi urban akan meningkatkan keuntungan melalui pembangunan perkotaan. Para kaum miskin tersebut akan tersingkir dan tidak mendapatkan apa-apa dari pembangunan yang ada. Alasan tersingkir mereka biasanya dengan menyalahkan faktor meningkatnya biaya hidup dan perlunya pengembangan wilayah menuju sesuatu yang ideal, dan ini bukan untuk mereka.

Fitzer, J. (2016:57-75) mengkritik bagaimana transfer kekayaan kepada kalangan berpunya dalam aspek tenaga kerja, akumulasi kekayaan dan pendidikan telah terjadi di Amerika Serikat sehingga menimbulkan terjadinya ketidaksetaraan sosial dan ekonomi. Dengan tegas ia menyatakan bahwa ini seperti kembali ke zaman kegelapan. Neoliberalisme di sana berarti ketidakadilan dan pada bagian kesimpulan ia menyatakan bahwa ini berimbas kepada bidang pendidikan. Perumus kebijakan di AS hanya memberikan perhatian yang sangat sedikit kepada pentingnya pendidikan publik, karena korporasi tidak bermaksud untuk mempekerjakan para pekerja berkeahlian tinggi bahkan menengah karena dikalahkan oleh otomatisasi dan robotik, seperti yang terjadi pasca revolusi industri di Inggris dahulu.

Dalam konteks yang lebih luas, sebagai varian dari pendekatan kritikal analisis dikenal adanya teori sistem dunia (*world system theory*) atau dikenal juga sebagai *neo-institutional theory*, dimana negara-negara modern menetapkan serangkaian standar kelembagaan yang menegakkan norma-norma, nilai-nilai yang sama sebangun,

ketimbang konteks politik dan kultural. Pejuang aliran pemikiran ini seperti Imanuel Wallerstein mengkritik ini sebagai dominasi negara-negara maju, atau dia sebut sebagai negara pusat (*center*) sementara negara-negara miskin berkembang diposisikan sebagai negara pinggiran (*periphery*).

Selanjutnya Sutton (2015:3) menyebut juga teori ketergantungan (*dependency theory*) sebagai varian lain analisis kritikal yang dikategorikan sebagai post-colonial theory yang menggunakan idiom *center* dan *periphery* yang sama. Aliran ini memiliki beberapa tokoh yang sangat kritis seperti Fernando Cardoso dari Brasil, Albert Memmi dan Franz Fanon dari Afrika. Mengutip Ali Mazrui, ia menyatakan bahwa universitas-universitas di Afrika menjadi sebuah manifestasi yang sangat jelas dari adanya dominasi budaya dari bekas penjajah kolonial mereka. Griffith (2015:163) dalam kajian kontemporeranya pada gilirannya merekomendasikan perubahan sistemik, tidak hanya di dunia berkembang dengan melakukan pembahasan dengan perspektif teori sistem dunia. Ia menganggap pendidikan yang ada tidak cukup adil, setara dan demokratis.

Keberadaan dan perkembangan analisis kritikal tidak bisa dilepaskan dari peranan tokoh penting Mazhab Frankfurt, Juergen Habermas yang juga sudah disebutkan dalam bagian sebelumnya. Menurutnya ada tiga bentuk pencarian pengetahuan yang dilakukan manusia. Pertama, yang biasanya dilakukan oleh ilmu-ilmu eksakta dan juga diikuti oleh ilmu-ilmu sosial disebut sebagai "*causal atau lawlike relationship*". Pencarian ilmu dilakukan dengan ilmu analisis empiris. Pola analisis sedemikian disebut sebagai *instrumental knowledge* yang bertujuan untuk mengkaji proses untuk pada akhirnya mencapai sebuah tujuan. Yang kedua, disebut sebagai interpretive atau *hermeneutical knowledge* yang berupaya untuk mencari dan mengembangkan saling memahami di antara umat manusia dengan memberikan nuansa dan pemaknaan nilai kultural dan kemanusiaan. Yang ketiga adalah yang disebut sebagai *emancipatory knowledge* yang membangkitkan kepedulian terhadap hubungan dan ketergantungan yang didasarkan kepada ideologi yang digunakan untuk mentransformasikan prinsip-prinsip (Sutton, 2001:91).

Meskipun hubungan kausal tetap mendominasi dalam kajian kebijakan dalam bidang pendidikan, tetapi kita juga tidak bisa melupakan begitu saja kajian-kajian yang lebih mendalam dan fokus sebagaimana dalam tradisi penelitian dan analisis kualitatif. Beberapa faktor seperti ras, gender, taraf kehidupan menjadi kekuatan penentu (*determining power*) dalam pembentukan kelas, relasi antar kelas dan identitas. Pada penganut analisis kritikal ala Marxian memberikan tempat khusus bagi kelas sebagaimana juga ras, di mana struktur kelas pekerja atau petani yang sering diasumsikan disebabkan karena bentuk-bentuk eksploitasi kapitalisme yang memiliki kesamaan prinsip. Kelas tidak hanya akan menjadi lapangan eksploitasi ekonomi tetapi pada akhirnya juga politik dan ideologi.

Karena itu Hall dalam Honig (2009:154) menyatakan bahwa orang miskin tidak hanya ditandai dengan dasar perolehan status ekonomi tetapi juga cenderung memilih

diidentifikasi dengan identitas sosial dan posisi kelasnya. Ia menyimpulkan pembentukan sosial (*social formation*) mempengaruhi struktur ekonomi masyarakat. Pada banyak kasus, kebijakan umum tidak dapat berjalan secara efektif. Apa yang menjadi esensi sebenarnya hanya bisa dikaji dengan melakukan pendekatan kualitatif dan kritikal bahkan mungkin saja melalui kajian etnografis, etnometodologis dan studi kasus.

Mari kita lihat perkembangan analisis kritis dan ekonomi politik dalam bidang pendidikan pada masa-masa terakhir. Lancia dan Russo (2016:1038) mengkaji tentang konflik antargenerasi yang terjadi dalam penetapan anggaran bidang pendidikan dan pensiun dalam negara demokrasi modern. Bandul alokasi anggaran pendidikan dan pensiun menjadi objek dalam pemilihan umum politik. Pandangan yang menilai perguruan tinggi sudah menjadi institusi yang elit dikaji oleh Suoranta dan Fitzsimmons (2017:275-279). Kajian mereka mengambil evaluasi terhadap kecenderungan yang terjadi dalam bidang pendidikan tinggi di dunia, dimana pendidikan tinggi sebenarnya merupakan sesuatu yang digolongkan sebagai barang publik (*public good*) dan tidak selayaknya berada di tangan ideologi kapitalisme. Kedua kajian di atas mengambil posisi kritis terhadap aliran mainstream yang ada di dunia saat ini.

Dapat juga diambil contoh kajian yang lebih menekankan kepada kajian sejarah. Edwards, Jr dan DeMatthes (2014:2-41) melakukan telaah histori di kalangan negara berkembang dan Amerika Serikat dengan mengambil titik tolak akhir perang dunia ke-II. Mereka menekankan kajian kepada kecenderungan desentralisasi pendidikan yang terjadi sampai saat ini. Yang mereka temukan bukanlah desentralisasi yang menekankan kepada level komunitas, tetapi justru reformasi yang memberikan penekanan kepada akuntabilitas. Kajian ini bagaimanapun masih menggunakan analisis ekonomi politik dengan mengambil sample dari tulisan-tulisan yang di-publish di tiga jurnal kebijakan pendidikan ternama yaitu *Journal of Education Policy*, *Journal of Education Administration* dan *Harvard Education Review*. Kajian ekonomi politik yang sangat menyentil mengkaji tentang bagaimana korupsi mempengaruhi hubungan yang terjadi antara investasi asing (*foreign direct investment/FDI*) dengan variabel sumber daya manusia di 107 buah negara-negara tempat kajian, dimana dunia pendidikan secara umum sangat berkepentingan dengan ini sebagai upaya meningkatkan daya saing bangsa.

Kajian yang dilakukan Dutta, Kar dan Saha (2017:126-134) menyimpulkan bahwa terdapat dampak interaktif antara korupsi dan sumber daya manusia terhadap investasi asing. Kenaikan mutu sumber daya manusia akan meningkatkan investasi sebanyak 40%. Ini berlaku di semua negara dengan tingkat korupsi yang tinggi, maupun yang rendah. Di negara-negara yang tingkat korupsinya rendah, signifikansi faktor sumber daya manusia baru tinggi terhadap arus investasi yang masuk. Dengan demikian, tinggipun mutu sumberdaya manusia, namun jika tingkat korupsi juga tinggi di negara dimaksud, tidak akan terjadi arus investasi yang deras dan pada gilirannya level ekonomi negara dimaksud tetap rendah.

## **I. Penutup**

Dengan demikian, jelaslah bahwa peranan besar ilmu sosial dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan ini terutama dalam memberikan kita informasi dan pemahaman tentang konteks dan dan perspektif sosiokultural dari kebijakan dan lembaga pendidikan. Sutton dan Levinson (2001) melakukan kompilasi kajian yang sangat ekstensif terhadap bagaimana analisis sosiokultural dalam kebijakan dilakukan. Pendekatan ini memandang kebijakan sebagai "*practice of power*". Berbagai bidang kajian ilmu sosial ternyata memiliki kontribusi yang signifikan dalam memahami kebijakan di lapangan. Hal ini dapat dilakukan melalui kajian antropologi, sosiologi, feminis dan teori kritis dan kajian perbandingan. Kajian ekonomi politik berkembang dengan baik dalam memahami posisi negara sebagai distributor, penyeimbang dan dinamisator dalam lingkungan yang pincang antara segmen yang memiliki akses pendidikan yang baik dan yang tersingkir.

## REFERENCE

- Dutta, N, Kar, S dan Saha, S. Human capital and FDI: how does corruption affect the relationship? *Economic Analysis and Policy* 56. pp 126-234
- Dumas, M.J. dan Anyon, J. *Toward a Critical Approach to Education Policy Implementation: Implications for the (Battle)Field* dalam Honig, Meredith I (ed.) 2006. *New Directions in Education Policy Implementation: confronting complexity*. Albany: State University of New York Press
- Edwards Jr.,D.B. dan De Matthews, D.E. 2014. Historical trends in educational decentralization in the United States and Developing Countries: A periodization and comparison in the post-WW II context. *Education Policy Analysis Archives* 22 (40), pp. 1-42
- Fitzner, J. 2016. Back to dark ages: neoliberalism and the decline of labor and education. *Journal for Critical Education Policy Studies* 14 (1), pp. 57-73
- Griffith, T.G. 2015. Critical education for systemic change: A world-system analysis perspective. *Journal for Critical Education Policy Studies* 13 (3), pp. 163-177
- Honig, Meredith I (ed.) 2006. *New Directions in Education Policy Implementation: confronting complexity*. Albany: State University of New York Press
- Infeld, .D.L. dan Adams, W.C. 2014. Wikipedia as a tool for teaching policy analysis and improving public policy content online. *Journal of Public Affairs Education* 19 (3), pp. 445-459
- Lancia, F dan Russo, A. 2016. Public education and pensions in democracy: a political economy theory. *Journal of the European Economic Association*. 14(5): pp. 1038-1073
- Mederiros, H.A.V., Neto, R.D.M., dan Catani, A.M. 2017. Educational democracy in graduate education: Public policies and affirmative action. *Journal for Critical Education Policy Studies* 15 (1), pp. 252-274
- Paulsen, M.B. (ed.) 2013. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. Dordrecht: Springer
- Suoaranta, J dan Fitzsimmons, R. 2017. Towards real utopias in higher education. *Journal for Critical Education Policy Studies* 15 (1) pp. 275-299
- Sutton, M dan Levinson, B.A.U. (ed) 2001. *Policy as Practice: towards a comparative sociocultural analysis of education policy*. Wesport-London: Ablex Publishing

- 2001 *Introduction* dalam Sutton, M dan Levinson, B.A.U. (ed) 2001. *Policy as Practice: towards a comparative sociocultural analysis of education policy*. Wesport-London: Ablex Publishing
- Sutton, M. 2001. *Policy Research as Ethnographic Refusal: the case fo women's literacy in Nepal* dalam Sutton, M dan Levinson, B.A.U. (ed) 2001. *Policy as Practice: towards a comparative sociocultural analysis of education policy*. Wesport-London: Ablex Publishing
- Sutton, M. 2015 *Strengthening Social Science Research in Indonesia: Looking Back and Looking Forward*, paper presented in Indonesia Focus Conference, Ohio State University, October 23, 2015
- UNESCO. 2013. *Handbook on Education Policy Analysis anda Programming. Volume 1 Education Policy Analysis*. Bangkok: Asia and Pacifik Regional Bureau and Education
- UNESCO. 2013. *Handbook on Education Policy Analysis anda Programming. Volume 2 UNESCO Programming*. Bangkok: Asia and Pacifik Regional Bureau and Education
- Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- Mingat, A., Tan, JP dan Sosale, S. *Managing Teacher Deployment and Classroom Processes* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- Mingat, A., Tan, J.P., Sile, E. *Addressing Policy Issues in Girls' Schooling* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- Mingat, A dan Sosale, S. *Assessing Policy Options for Teacher Training and Pay* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- Mingat, A., Tan, J.P., dan Tamayo, S. *Performing Analysis of Educational Technology* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for*

- Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- Mingat, A. Tan, J.P., dan Sosale, S. *Conducting Comparative Analysis in Education* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. Tools for Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- Mingat, A., Tan, J.P., dan Tamayo, S. *Analyzing Equity in Education* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. Tools for Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- Mingat, A dan Tan, J.P. *Conducting Cost-Effectiveness Analysis in Education* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. Tools for Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- Alain, M dan Tan, J.P. *Diagnosing Structural Weaknesses in Education-Implications for Project Selection* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. Tools for Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- Jarousse, J.P, Mingat, A., Tamayo, S., dan Tan, J.P. *Analyzing Costs in Education* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. Tools for Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- Merrieffield, P. 2002. *Metromarxism*. New York: Routledge
- Tatto, Maria Teresa (ed.). 2012. *Learning and Doing Policy Analysis in Education: Examining diverse approaches to increasing educational access. Comparative and International Education: A Diversity of Voices*. Volume 16. Boston: Sense Publisher
- Tello, Cesar. 2014. *The Theoretical field of Education Policy: Characteristics, objects of study and mediations. A Latin American Perspective*. American Journal of Educational Research. Vol 2 no 4, pp 197-203
- Wacquant, L. 2001. The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalismes. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9(4), pp 401-412



# BAGIAN 6

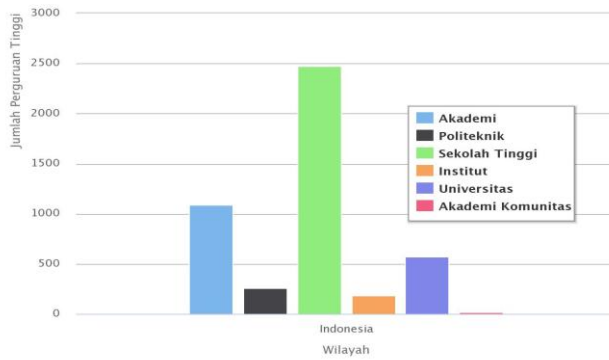
## STUDI KASUS: KEBIJAKAN REFORMASI PENDIDIKAN TINGGI DI INDONESIA

### A. Pendahuluan

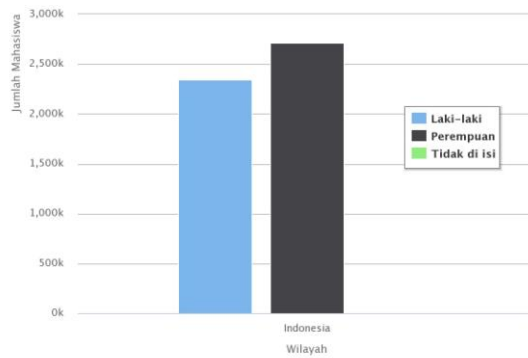
Analisis administrasi negara dan kebijakan publik merupakan sebuah upaya untuk memahami bagaimana posisi, peranan dan orientasi stakeholders pendidikan dalam membawa dunia pendidikan menuju visi dan misi yang ditetapkan oleh negara. Pada tahun 2001, penulis pernah melakukan penelitian dan analisis bagaimana dunia pendidikan memiliki potensi untuk menciptakan generasi muda yang memiliki karakter toleran dan inisiatif setelah diberikan pelatihan dan penanaman nilai-nilai cinta perdamaian dalam program peer-mediation di Amerika Serikat (Khaidir, 2001:1-85). Setelah itu dalam beberapa karya penelitian dan makalah penulis mencoba menempatkan dunia pendidikan dalam kacamata kebijakan kebangsaan (Khaidir, 2012, 2013 dan 2016). Karena itu untuk memahami kebijakan pendidikan tinggi Indonesia, ada baiknya kalau kita menempatkannya dalam perjalanan sejarah dan jatuh banggunya bangsa Indonesia.

Sejarah pendidikan tinggi di Indonesia memang sudah cukup panjang. Dimulai dengan didirikannya STOVIA atau yang secara umum dikenal sebagai Sekolah Dokter Djawa didirikan pada tahun 1849, kemudian berubah menjadi Universitas Indonesia pada tahun 1950, kemudian berubah nama menjadi Universitas Indonesia (UI). Dengan tujuan awal menjadi sebuah perguruan tinggi untuk rakyat, pada tahun 1949 di Yogyakarta didirikan Universitas Gadjah Mada (UGM) merupakan universitas negeri pertama yang didirikan oleh Pemerintah Republik Indonesia semenjak kemerdekaan bangsa.

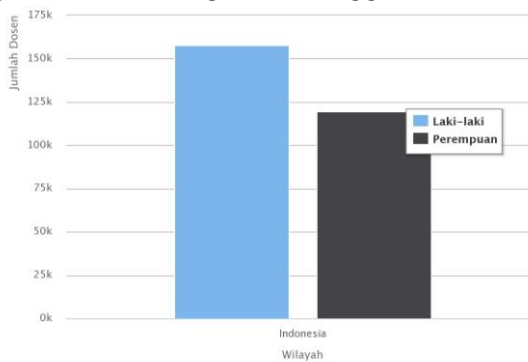
Sejarah pendidikan tinggi mencatat bahwa Pendidikan tinggi di Indonesia mempunyai jumlah mahasiswa hanya sekitar 200 mahasiswa pada pasca Perang Dunia II, sekarang jumlah mahasiswa mendekati 5 juta mahasiswa dengan 190.769 dosen/pendidik (69.662 di antaranya mengajar di Perguruan Tinggi Negeri), yang berada di lebih dari 4200 perguruan tinggi baik negeri maupun swasta di wilayah Tanah Air Indonesia yang terdiri atas 22 ribu program studi.



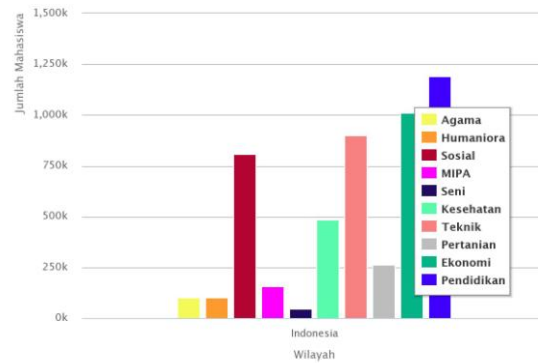
Gambar 6.1: Jumlah perguruan tinggi  
(sumber: Pangkalan Data Perguruan Tinggi, akses 9 November 2017)



Gambar 6.2: Jumlah dan komposisi mahasiswa  
(sumber: Pangkalan Data Perguruan Tinggi, akses 9 November 2017)



Gambar 6.3: Jumlah dan komposisi dosen  
(sumber: Pangkalan Data Perguruan Tinggi, akses 9 November 2017)



Gambar 6.4: Jumlah dan komposisi bidang kajian  
(sumber: Pangkalan Data Perguruan Tinggi, akses 9 November 2017)

Para pendiri bangsa dan negara Indonesia (*founding fathers*) sudah merasakan bahwa pendidikan merupakan salah satu aspek penting dalam kehidupan bernegara. Secara eksplisit hal ini dicantumkan dalam salah satu tujuan negara dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Indonesia yaitu untuk “mencerdaskan kehidupan bangsa” di samping tujuan untuk “memajukan kesejahteraan umum”. Kedua frasa ini dianggap sebagai titik tolak bagi strategisnya peranan pendidikan dalam kehidupan bernegara.

Bagaimana ini dilaksanakan? Kebijakan umum yang merupakan acuan bagi penyelenggara negara dapat dirujuk pada pasal 31 UUD 1945 yang merupakan hasil amandemen keempat UUD setelah reformasi yang disahkan pada tahun 2002 yang berbunyi:

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapat dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; dan
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Pasal ini mempertajam posisi pendidikan sebagai bagian dari hak warganegara dan karena kebijakan atau hukum merupakan pernyataan yang menghasilkan kewajiban dan hak, dengan sendirinya negara memiliki kewajiban untuk menyelenggarakannya, terutama pendidikan dasar (*basic/elementary education*). Rosser dan Joshi (2013) menyatakan dalam analisisnya bahwa ini seiring dan merupakan bagian dari komitmen

*Education For All* (EFA) yang dicanangkan komunitas internasional dan UNESCO yang diiringi dengan pengenalan *Universal Free Basic Education* (UFBE)

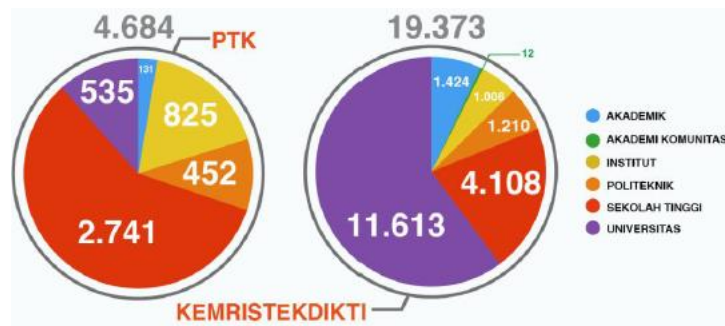
Sebagai tindaklanjutnya diterbitkanlah UU Sistem Pendidikan Nasional yaitu UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) menggantikan UU No. 2 tahun 1989. Ciri khas dari sistem pendidikan yang baru ini adalah dengan menyelenggarakan pendidikan yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia. Kemudian, sistem yang diciptakan harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu dan relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional dan global. Untuk itu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah dan berkesinambungan (*sustainable*).

Perkembangan sistem pendidikan Indonesia terjadi seiring dengan semakin berubahnya Indonesia menjadi sebuah negara modern. Dengan demikian sistem pendidikanpun memiliki unsur-unsur tata kelola dan orientasi yang tidak banyak berbeda dengan sistem yang lebih mapan seperti di Amerika Serikat, Eropa dengan penekanan kepada beberapa unsur. Ini senafas dengan tulisan Sutton (2015:1) mengutip teori sistem dunia yang menyatakan bahwa negara-negara modern di seluruh dunia yang menata organisasi yang memiliki berbagai norma, nilai dan praktik yang sama ketimbang konteks budaya dan politik yang dimilikinya sendiri. Ini juga berimbas kepada aspek pendidikan. Secara administrasi negara, urusan pendidikan terbagi dalam urusan pusat dan urusan otonomi daerah sebagaimana dibahas dalam berbagai tulisan Khaidir (2013, 2016). Urusan pendidikan tinggi masih berada di bawah kewenangan pusat, sementara setelah reformasi 1998 menurut UU No. 22 tahun 1999, UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 23 tahun 2014, urusan pendidikan dasar dan menengah menjadi urusan otonomi di daerah kabupaten dan kota. Akhirnya efektif sejak tahun 2016 hanya urusan pendidikan dasar dan menengah pertama yang menjadi urusan kota/kabupaten, sementara urusan pendidikan menengah atas kembali dikelola oleh pemerintah provinsi sebagai aparatur dekonsentrasi yang ada di daerah. Pemerintah pusat berfungsi sebagai pengontrol dan penetap standardisasi.

Prinsip-prinsip berorientasi ke masa depan, tantangan global, akuntabilitas, transparansi dan kesinambungan merupakan integrasi dari manajemen moderen yang menjadi karakteristik utama dari sistem pendidikan nasional yang baru ini. Kemudian, salah satu yang dianggap strategis adalah kewajiban pemerintah baik pusat (APBN) maupun daerah (APBD) untuk mengalokasikan setidaknya 20% dari anggaran tahunan (*annual budget*) untuk penyelenggaraan pendidikan. Semua tingkatan pemerintahan memiliki kewajiban untuk memiliki komitmen fiskal dalam operasionalisasi pendidikan, meskipun disadari ini merupakan sesuatu yang lazim saja karena penyelenggaraan pendidikan merupakan subsistem yang padat modal, sebagaimana ditemukan di hampir seluruh belahan dunia, baik negara berkembang apalagi negara-negara maju.

Pasal 13 UU Sisdiknas menyatakan ada tiga tingkatan pendidikan sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya yaitu pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Berbeda dengan pendidikan dasar dan pendidikan menengah yang sudah menjadi kewajiban bagi warga negara. Pendidikan tinggi masih merupakan sebuah tingkatan pendidikan yang elitis dan mahal untuk sebagian besar kelompok masyarakat. Angka partisipasi kasar pendidikan tinggi pada tahun 2015 masih pada posisi 26,86% yang diproyeksikan akan mencapai 32,56% pada tahun 2019 dari semua lapisan masyarakat.

Pada periode pemerintahan Presiden Joko Widodo yang terpilih pada pemilihan presiden tahun 2015, berdasarkan Peraturan Presiden no 13 tahun 2015, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Kemristekdikti) yang menyelenggarakan pendidikan tinggi dipisahkan dari pendidikan dasar dan menengah yang berada di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Patut diketahui bahwa tidak semua perguruan tinggi penyelenggara pendidikan tinggi berada di bawah Kemristekdikti, hal ini bisa dilihat dalam gambar di bawah ini:



Gambar 6.5: Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi oleh Pemerintah  
(sumber: Pangkalan Data Perguruan Tinggi, akses 9 November 2017)

Sebanyak 4.684 buah institusi penyelenggaraan pendidikan tinggi merupakan perguruan tinggi kedinasan (PTK) yang dilaksanakan oleh berbagai institusi non-Kemristekdikti. Kemristekdikti menyelenggarakan 19.373 buah perguruan tinggi yang terdiri dari 1.424 berbentuk akademi, 12 buah akademi komunitas, 1.006 berbentuk institut, 1.210 berbentuk politeknik, 4.108 berbentuk sekolah tinggi, dan 11.613 berbentuk universitas, baik negeri dan swasta yang berada di bawah Koordinator Perguruan Tinggi Swasta (Kopertis).

Dengan demikian, penafsiran anggaran 20% dari APBN dan APBD, tidak bisa dimaknai sebagai besaran anggaran yang dikelola oleh kementerian teknis yaitu Kemendikbud dan Kemristekdikti, namun secara total merupakan anggaran tersebar di berbagai kementerian teknis di tingkat pusat dan dinas, kantor dan badan teknis di daerah. Belum lagi jika dipahami bahwa kebanyakan penyelenggara negara beranggapan bahwa anggaran tersebut termasuk gaji dan tunjangan guru yang jumlahnya cukup besar di

seluruh Indonesia. Banyak contoh dari anggaran APBD provinsi, kota dan kabupaten yang belum mencapai komposisi ini, meskipun ada yang sudah mencapai 40% dan 50%. Namun patut dicatat bahwa alokasi anggaran pendidikan, disamping tersebar dalam berbagai institusi namun juga termasuk komponen gaji dan tunjangan yang ternyata menyerap anggaran dalam jumlah besar. Tetap saja alokasi untuk pengembangan dan peningkatan kualitas proses belajar mengajar menjadi belum signifikan.

## **B. Pendidikan Tinggi yang Kompetitif**

Becker dan Toutkoshian dalam Paulsen ed (2013:323) menyatakan memang ada kecenderungan tertariknya penyelenggaraan pendidikan tinggi di dunia kepada aspek organisasi dan kompetisi. Hal ini nampaknya menjadi salah satu motif bagi masyarakat untuk memasuki jenjang pendidikan tinggi. McMahan (2009) bahkan menyatakan bahwa pemerintahan nasional dan negara bagian menekankan perhatian mereka untuk menganjurkan warganegara untuk memasuki perguruan tinggi sebagai upaya untuk meningkatkan keuntungan pribadi dari individu dan pengaruh positif yang akan akan mengimbas kepada orang lain. Mereka juga percaya bahwa pendidikan juga dilihat oleh berbagai bangsa sebagai sarana untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan dengan itu menjadi lebih mampu berkompetisi satu sama lain.

Literatur menyatakan bahwa, sebenarnya dikenal berbagai pendekatan yang digunakan oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan pendidikan tinggi kepada masyarakatnya. (1) beberapa negara yang sudah matang (*mature*) seperti Amerika Serikat memiliki pendidikan tinggi yang memberikan berbagai pilihan kepada mahasiswa, sementara negara lainnya lebih terbatas dan bahkan menganjurkan masyarakatnya untuk melanjutkan ke luar negeri. Aliran filosofi yang lain (Jongbloed, 2003) menggunakan pendekatan keberagaman manajemen. Adalah biasa jika negara menggunakan pendekatan manajemen yang lebih sentralisasi dimana pemerintah mengambil keputusan tentang siapa yang dapat meneruskan pendidikan tinggi, bagaimana mahasiswa terdistribusi secara geografis dan universitas atau institut mana yang boleh beroperasi dan mana yang tidak. Namun semakin banyak negara yang melangkah menuju model yang lebih desentralistik dimana mahasiswa bebas untuk memilih apakah akan memasuki pendidikan tinggi serta kemana mereka akan masuk, sementara lembaga pendidikan tinggi bebas untuk berkompetisi langsung untuk merebut calon mahasiswa dan berbagai sumberdaya lain (Teixeira, Joengbloed, Amaral & Dill, 2004).

Dalam dunia akademik dan diskusi tentang pendidikan tinggi, biasa jika didengar istilah "*market*" yang berhubungan dengan "*higher education*". Di sinilah kompetisi antar penyelenggara pendidikan tinggi dan antar negara terjadi. Munculnya istilah "*comercialization*" dan "*academic capitalism*", muncul karena berkurangnya dukungan dan kemampuan pemerintah dalam mengelola pendidikan tinggi. Kerjasama dan keterkaitan dengan partner yang memikirkan keuntungan atau korporasi akan

mempengaruhi tipe penelitian dan mungkin juga pendekatan dalam pengajaran yang dilaksanakan di kampus.

Dengan pendekatan di atas, kompetisi tidak saja hanya menjadi orientasi bagi alumni untuk berkiprah di dunia kerja setelah mereka tamat nanti, tetapi juga terjadi pada saat mereka menjalani pendidikan di perguruan tinggi. Perguruan tinggi memberikan jenis pelayanan yang kompetitif dalam upaya meraih calon mahasiswa yang kompetitif dan akan menghasilkan alumni yang juga bermutu tinggi. Perguruan tinggi akan bersaing dalam mendifersifikasi jenis pelayanan sebagaimana terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 6:1: Diversifikasi jenis layanan yang diberikan oleh perguruan tinggi  
(Becker dan Toutkoshian, 2013:340)

Category	Description
Instructional services	Services that are directly connected to the quality of student instruction and learning. Includes classes taken, curriculum and pedagogy, research opportunities, quality of teaching, and quality of peers
Academic support services	Services that complement or enhance the instructional services received by students. Includes the library facilities and computing infrastructure at the institution
Student services	Services that help students become acclimated and succeed in college. Includes tutoring, counseling, academic advising, and job placement services
Extracurricular opportunities	Services that relate to opportunities for students to participate in on-campus activities from which they derive consumptive value. Includes intramural athletics, formal and informal socializing, and clubs
Locational attributes	Services that relate to the attractiveness of the institution's location (both campus and town) for students. Includes the quality of food and housing, the aesthetic beauty of the campus and town, and access to entertainment from athletic and cultural events

Institusi pendidikan untuk lebih kompetitif tentu saja tidak mungkin hanya tergantung kepada dukungan pendanaan dari pemerintah. Konsep pasar dan kompetisi sudah menjadai fenomena global. Lembaga pendidikan tinggi bertarung untuk mendapatkan sumberdaya finansial untuk berkompetisi. Perguruan tinggi di Indonesia berpilarkan kepada tridharma perguruan tinggi, yaitu (1) pendidikan dan pengajaran (2) penelitian dan (3) pengabdian pada masyarakat. Berbicara soal penelitian, perguruan tinggi akan berusaha keras untuk meningkatkan prestise penelitian dan ranking dalam kacamata industri, misalnya melalui rezim hak kekayaan intelektual (intellectual property rights). Sementara itu, industri pendidikan tinggi di seluruh dunia saat ini ditandai dengan tumbuhnya skema ranking internasional yang menekankan kepada pengukuran rujukan (*bibliometric measures*) dari output penelitian di jurnal-jurnal berreputasi (Shin, Toutkoushian & Teichler 2011).

Pendidikan tinggi terlibat lebih dari sekedar pengajaran namun lebih menekankan kepada penelitian. Pada universitas riset, proses belajar mengajar memiliki potensi untuk

dikembangkan menjadi bagian dari sebuah rencana terpadu dari pengembangan keilmuan (*inquiry*). Penelitian yang aktif akan melibatkan para mahasiswa dalam sebuah pertarungan dan tantangan ide, pertanyaan, metode pengkajian yang terdepan dalam bidangnya masing-masing, dimana dosen menempatkan posisi mereka sebagai pemancing ide dan pembelajaran dari buku teks.

### **C. Posisi Pendidikan Tinggi dalam Pembangunan Nasional**

Salah satu prestasi besar dalam merumuskan kebijakan nasional dalam bidang pendidikan tinggi di Indonesia adalah dengan diterbitkannya UU No. 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (PT). Sebelumnya urusan pendidikan tinggi hanya diatur dengan sebuah Peraturan Pemerintah no. 60 tahun 1999. Jika dianalisis berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, artinya UU PT menunjukkan komitmen penyelenggara negara yang tinggi sebagai sebuah keputusan politik yang dihasilkan oleh parlemen (DPR) bersama-sama dengan pihak pemerintah (eksekutif). Ini masuk akal karena UU Sisdiknas sudah mengamanatkan untuk menerbitkan sebuah UU khusus yang mengatur tentang pendidikan tinggi.

Ada dua statemen penting dalam UU PT ini yang bisa memberikan gambaran kepada kita filosofi dari penyelenggaraan pendidikan tinggi yaitu konsideran menimbang, yang berbunyi (a) bahwa pendidikan tinggi Indonesia merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional yang memiliki peran strategis untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan ilmu, pengetahuan, dan teknologi dengan memperhatikan nilai humaniora serta pembudayaan dan pemberdayaan bangsa Indonesia yang berkelanjutan, (b) untuk meningkatkan daya saing bangsa dalam menghadapi globalisasi di segala bidang, diperlukan pendidikan tinggi yang mampu mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta menghasilkan intelektual, ilmuwan, dan/atau profesional yang berbudaya dan kreatif, toleran, demokratis, berkarakter tangguh, serta berani membela kebenaran untuk kepentingan bangsa, dan (c) untuk mewujudkan keterjangkauan dan pemerataan yang berkeadilan dalam memperoleh pendidikan tinggi yang bermutu dan relevan dengan kepentingan masyarakat bagi kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan, diperlukan penataan pendidikan tinggi secara terencana, terarah, dan berkelanjutan dengan memperhatikan aspek demografis dan geografis.

Kita temukan beberapa karakter yang dicantumkan dalam pembukaan UU PT ini, yang nantinya akan diatur secara detil dalam batang tubuh UU ini. Beberapa kata kunci yang akan merupakan tulang punggung (*backbone*) dari penyelenggaraan pendidikan tinggi ini adalah: memajukan iptek dan nilai humaniora, meningkatkan daya saing bangsa melalui ilmuwan dan profesional yang berkarakter kreatif dan demokratis serta adanya keterjangkauan dan keadilan.

Sebuah buku penting tentang pendidikan tinggi, *Handbook of Theory and Research Higher Education* diterbitkan oleh *Association for the Study of Higher Education*



(ASHE) pada tahun 2013 dengan sponsorship oleh *Association for Institutional Research Amerika Serikat*. Buku yang dieditori oleh Michael D. Paulsen dan ditulis oleh 32 orang pakar pendidikan dari berbagai perguruan tinggi ternama di Amerika Serikat seperti, University of Minnesota, Indiana, Michigan, Stanford, Maryland dan lain-lain ini mengupas beberapa persoalan yang penting dan krusial dalam pengembangan pendidikan tinggi saat ini. Masalah tersebut adalah:

1. Pendidikan tinggi memaksimalkan potensi yang (mungkin) tersembunyi dalam diri seorang manusia;
2. Keterlibatan dan keaktifan mahasiswa;
3. Posisi mahasiswa minoritas dalam melanjutkan pendidikan ke pendidikan tinggi;
4. Peranan pembentukan jaringan dalam penelitian;
5. Integritas dan pelanggaran etik dalam profesi akademik;
6. Kaitan antara sekolah menengah dengan pendidikan tinggi;
7. Pengertian pasar (*market*) dalam pendidikan tinggi;
8. Strategi pembelajaran, keterampilan dan kemandirian belajar pada pendidikan tinggi;
9. Perannan sintesis, analisis dan potensi kontribusi guru sekolah dalam persiapan menuju perguruan tinggi;
10. Proses transisi siswa menuju pendidikan tinggi;
11. Kebijakan publik dan peranannya dalam pendidikan tinggi menurut analisis demografi rasial;
12. Interaksi mahasiswa dengan dosen;
13. Dukungan negara terhadap pendidikan tinggi.

Beberapa masalah tersebut tentu saja dibahas dalam konteks kondisi pendidikan dan sosial di Amerika Serikat pada saat ini. Namun ternyata jika ditelaah beberapa persoalan yang muncul di sana tidak jauh berbeda dengan apa yang masih kita temukan di tanah air saat ini. Masih ada ketimpangan antara pendidikan sekolah menengah dengan kebutuhan input perguruan tinggi, persoalan pemerataan, demografis, interaksi dosen-mahasiswa, pemenuhan kebutuhan pasar tenaga kerja dan lain-lain.

Secara umum Tandberg dan Griffith (2013:623) mengungkapkan bahwa jika ditempatkan dalam pembangunan nasional dan pengembangan kebangsaan, pendidikan tinggi secara mikro memberikan mahasiswa kesempatan untuk melakukan mobiliti sosial vertikal dan pengembangan kepribadian. Pada gilirannya untuk negara, pendidikan tinggi menyumbangkan tenaga kerja terdidik dan warganegara yang berpotensi untuk mengembangkan pembangunan sosial dan stimulasi ekonomi. Dengan demikian, secara konseptual perguruan tinggi memiliki peranan yang sangat strategis dalam pembangunan nasional. Sebaliknya, faktor utama yang memberikan kita sinyal sejauhmana pendidikan tinggi sudah mencapai tujuannya ini adalah dukungan pendanaan pada institusi pendidikan tinggi.

Renstra (Rencana Strategis) Kemristekdikti memulai dengan menetapkan kontribusi perguruan tinggi dalam pembangunan nasional dengan 4 (empat) rumusan yang diangkat dari harapan yang ditumpangkan oleh masyarakat yaitu: (1) melakukan inovasi untuk membangun daya saing lokal dan nasional (2) melakukan transformasi budaya, pengetahuan, teknologi untuk masyarakat dan industri (3) melakukan penelitian dasar dan terapan serta (4) mendidik masyarakat. Karena itu, perguruan tinggi berfungsi sebagai *agent of education* dan *agent of research* yang merupakan peranan yang ditekankan pada Renstra 2009-2014, yang akan dilanjutkan sebagai *agent of culture, knowledge dan technology transfer* serta *agent of economic development* pada periode 2015-2019.

Sebagai *agent of education*, pengukuran keberhasilan ditetapkan dengan indikator sejauh mana waktu tunggu alumni perguruan tinggi untuk terlibat dalam dunia lapangan kerja. Dengan cepatnya serapan alumni di dunia kerja, menunjukkan proses belajar di perguruan tinggi sudah sesuai dengan kebutuhan dunia kerja akan tenaga kerja. Sebagai *agent of research* tingkat keberhasilan dan kekuatan perguruan tinggi dilihat dari jumlah publikasi yang dihasilkan, jumlah paten serta sitasi yang didapatkan. Pada akhirnya ini akan bermuara kepada ranking perguruan tinggi di tingkat nasional dan internasional. Dengan tidak meninggalkan dua peranan tadi, saat ini Indonesia sudah memasuki era perguruan tinggi yang berfungsi sebagai *agent of culture, knowledge and technology transfer*. Indikator yang digunakan adalah sejauhmana teknologi, pengetahuan dan budaya sudah mampu ditularkan kepada masyarakat luas, terutama untuk dunia industri dan komunitas. Pada akhirnya di penghujung era lima tahunan ini, masyarakat menuntut perguruan tinggi mampu memberikan kontribusi yang bermakna kepada pembangunan ekonomi. Peranan mereka dalam pembangunan ekonomi, di samping sebagai penyedia tenaga kerja yang potensial juga diukur oleh jumlah inovasi yang dihasilkan serta kerjasama dengan dunia industri. Dalam era dimana ekonomi didominasi oleh teknologi tinggi dan inovasi, maka Indonesia mestinya sudah tidak lagi menekankan kepada ekonomi yang padat karya dan padat modal tetapi kepada inovasi. Dengan ini kesejahteraan ekonomi akan mampu dihasilkan.

#### **D. Reformasi Pendidikan Tinggi Indonesia**

##### *Kebijakan Reformasi Pendidikan Tinggi*

Sebagaimana disampaikan di bagian awal dari tulisan ini kebijakan reformasi pendidikan tinggi di Indonesia sudah dimulai pada tahun ke-tiga reformasi dengan dilakukannya amandemen keempat UUD 1945 sebagai Konstitusi Indonesia dengan ditambahkannya beberapa ayat penting dalam pasal 31 tentang pendidikan nasional. Pasal hasil amandemen tersebut memberikan kewajiban bagi negara untuk melaksanakan wajib belajar 9 tahun (dasar dan menengah), perumusan satu sistem pendidikan nasional melalui undang-undang dan kewajiban fiskal untuk mengalokasikan setidaknya 20% dan *annual budget* untuk bidang pendidikan.

Setelah dihasilkannya UU Sisdiknas, maka untuk bidang pendidikan tinggi diterbitkan pula sebuah Undang-undang khusus tentang Pendidikan Tinggi yaitu UU No. 12 tahun 2012. Tiga tahun setelah terbitnya UU Pendidikan Tinggi, pemerintah melakukan pemisahan pengelolaan pendidikan tinggi secara nasional dengan memisahkan antara Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi dengan keluarnya Perpres No. 13 tahun 2015. Seiring dengan itu untuk pengembangan sumber daya manusia pengelola pendidikan tinggi diterbitkan UU No 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 2009 tentang Dosen.

Patut dicatat juga kebijakan dalam reformasi penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan tinggi yang diatur dalam PP No. 4 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi yang termasuk tentang pengaturan, perencanaan, pengawasan, pemantauan dan evaluasi serta pembinaan dan koordinasi pelaksanaan jalur, jenjang, dan jenis pendidikan tinggi. Dengan sendirinya PP No. 4 tahun 2014 ini menjadi basis bagi manajemen pengelolaan perguruan tinggi di seluruh tanah air.

Penggunaan terminologi “daya saing”, “pasar tenaga kerja”, “manajemen”, dan komitmen untuk ikut bertarung di kawasan regional dan internasional, menunjukkan perumus kebijakan Indonesia sudah berketetapan hati untuk bertarung di kawasan yang lebih luas. Purnastuti et al (2015:184) bahkan menyimpulkan bahwa sejak tiga dekade terakhir, Indonesia menunjukkan program-program yang ambisius untuk melaksanakan reformasi ekonomi. Jika zaman Soeharto dimanjakan oleh bom minyak dan disusul sejak tahun 1980an dengan deregulasi ekonomi. Pasca reformasi kebijakan ekonomi dilaksanakan sesuai dengan resep yang diberikan oleh International Monetary Funds (IMF) dan tentu saja lebih berorientasi kepada pasar. Hal ini seiring dengan pergeseran dunia kerja dari bidang agraria dan pertanian menuju manufaktur, transportasi, perdagangan, komunikasi, komunitas, sosial dan industri pelayanan jasa. Dunia pendidikan tinggi, disamping pendidikan vokasi, tentu saja dituntut untuk bergerak mengiringi perubahan besar ini. Di satu sisi, tuntutan perubahan ini akan semakin meningkatnya kebutuhan akan pendidikan. Nilai tambah tenaga kerja sangat ditentukan oleh kemampuan skill dan kompetensi yang mereka miliki. Tidak mengherankan jika orientasi pendidikan berpaling kepada ilmu-ilmu yang mendukung pembangunan industrial seperti ilmu eksakta dan teknologi, termasuk juga komunikasi dan bahasa. Saat-saat terakhir sangat populer di Indonesia sesuatu bidang yang dinamakan industri kreatif.

### *Perubahan Struktural*

Perubahan struktural penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia dimulai dari perubahan di tingkat nasional. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi sebagai *desk* yang bertanggungjawab dalam pengaturan dan pengelolaan pendidikan tinggi di Indonesia

berdasarkan Perpres No, 13 tahun 2015 bergabung di bawah Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi. Penggabungan ini menandai perubahan paradigma pengelolaan perguruan tinggi menjadi lebih dekat kepada pelaksanaan riset dan teknologi. Ada nuansa terapan yang kental dalam perubahan kelembagaan dan nomenklatur ini. Meskipun sebelumnya perguruan tinggi sudah memiliki fungsi pendidikan dan pengajaran, penelitian dan pengabdian masyarakat, sesuai dengan komitmen yang tercantum dalam renstra ada upaya untuk lebih mendekatkan dunia pendidikan tinggi kepada dunia lapangan kerja, industri dan masyarakat melalui inovasi dan penelitian yang dilakukan.

Perubahan struktural kementrian ini bukanlah yang pertama kali dilakukan. Pada tanggal 14 April 1961 pemerintah membentuk Departemen Perguruan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan, yang merupakan pecahan dari Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan. Tahun 1962 di zaman presiden Soekarno, dibentuknya Kementrian Urusan Riset Nasional yang kemudia tahun 1973 berubah menjadi Menteri Negara Riset. Selama pemerintahan presiden Soeharto Menteri Negara Riset ini dipertahankan sampai tahun 1986 menjadi Menteri Negara Riset dan Teknologi yang dipimpin oleh Prof. BJ Habibie. Setelah tahun 2002, 2005 dan 2009 mengalami beberapa perubahan minor dalam nomenklatur Kementrian dan Kementrian Negara, barulah tahun 2014 seiring dengan diumumkannya Kabinet Kerja oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 26 Oktober 2014 Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi melebur ke dalam Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi yang disahkan dengan Perpres No. 13 tahun 2015 yang dipimpin oleh Prof. M. Nasir, PhD.

Struktur kementrian dilengkapi dengan Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal dan 5 Direktorat Jenderal untuk urusan (1) Pembelajaran dan Kemahasiswaan, (2) Kelembagaan Iptek dan Dikti, (3) Sumberdaya Iptek dan Dikti, (4) Penguatan Riset dan Pengembangan serta (5) Penguatan Inovasi. Di samping itu Kemristekdikti juga membawahi 6 (enam) buah Lembaga Non-Departemen yaitu Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN), Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN), Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN), Badan Standardisasi Nasional (BSN). Dalam pengelolaan perguruan tinggi swasta Kemristekdikti membawahi 14 buah Kordinator Perguruan Tinggi Swasta (Kopertis) dari Aceh sampai Papua.

Perubahan kelembagaan yang penting juga terjadi di tingkat perguruan tinggi sebagai ujung tombak penyelenggaraan pendidikan tinggi. Pasal 7 UU No. 12 tahun 2012 menyatakan bahwa menteri bertanggungjawab atas penyelenggaraan pendidikan tinggi, implikasinya menteri memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengaturan, perencanaan, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi serta pembinaan dan koordinasi. Dengan demikian penyelenggaraan pendidikan tinggi pada akhirnya bertumpu pada pemerintah pusat, karena wewenang menteri dalam bentuk implementasinya akan berbentuk (pasal 7 ayat 2):

- a. Kebijakan umum dalam pengembangan dan koordinasi;
- b. Penyusunan rencana panjang, menengah dan tahunan;
- c. Penjaminan mutu, relevansi, keterjangkauan, pemerataan dan akses;
- d. Pemantapan dan peningkatan kapasitas pengelolaan akademik dan sumberdaya;
- e. Pemberian dan pencabutan izin;
- f. Kebijakan dalam penghimpunan dan pendayagunaan potensi masyarakat;
- g. Pembentukan dewan, majelis, komisi, dan/atau konsorsium yang melibatkan masyarakat;
- h. Pelaksanaan tugas lain.

Namun demikian undang-undang ini perguruan tinggi melalui tanggungjawab pribadi civitas akademika memegang kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik dan otonomi keilmuan. Dengan demikian kerangka organisasi dan manajemen diatur dan dilaksanakan dengan kaitannya dengan pemerintah pusat, namun pengembangan ilmu, menyatakan secara terbuka sesuatu yang berkaitan dan rumpun keilmuan serta mempertahankan kebenaran ilmiah menurut kaidah, metode keilmuan dan budaya akademik dikembangkan oleh insan akademik sendiri dan harus dilindungi oleh penyelenggara pendidikan tinggi. Dalam kaitan dengan ini, saya sepakat dengan pandangan Sutton (2015) yang merekomendasikan untuk mengembangkan organisasi rumpun keilmuan baik berbentuk organisasi profesi maupun asosiasi. Justru organisasi inilah yang akan menjaga reputasi ilmiah dan kualifikasi keilmuan yang dimiliki oleh seorang insan akademik. Sejauh ini ide UU PT tentang akreditasi oleh lembaga independen masih belum terlaksana dengan meluas dan substansial.

UU ini membagi jenis pendidikan tinggi menjadi 3 (tiga) macam yaitu (1) pendidikan akademik yang diarahkan untuk penguasaan dan pengembangan cabang ilmu pengetahuan dan teknologi (2) pendidikan vokasi yang disiapkan untuk pekerjaan dengan keahlian terapan tertentu dan (3) pendidikan profesi, setelah program sarjana untuk pekerjaan yang memerlukan persyaratan dan keahlian khusus. Dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, pemerintah pusat memastikan standarisasi mutu pendidikan melalui sistem penjaminan mutu, standar pendidikan tinggi dan sistem akreditasi yang dilaksanakan oleh Badan Akreditasi Nasional. Untuk mengakses layanan dengan mudah dan melakukan fungsi pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi disamping untuk pemantauan dikembangkan sebuah Pangkalan Data Pendidikan Tinggi (PDPT).

Bentuk perguruan tinggi yang dimungkinkan dibentuk di Indonesia ditetapkan dalam pasal 59 yaitu universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, akademi dan akademi komunitas. Semua lembaga tersebut dimungkinkan dibentuk oleh pemerintah (Perguruan Tinggi Negeri) serta keterlibatan masyarakat melalui swasta (Perguruan Tinggi Swasta), dengan tetap berpedoman kepada prinsip akuntabilitas, transparansi, nirlaba, penjaminan mutu dan efektivitas dan efisiensi. Reformasi penataan penyelenggaraan pendidikan tinggi dan pengelolaan perguruan tinggi ini diatur lebih rinci dalam PP No. 4 tahun 2014.

Di samping adanya otonomi perguruan tinggi dan pola pengelolaannya, PP ini menekankan perlunya tata kelola (*governance*) perguruan tinggi dan menekankan kepada pentingnya aspek akuntabilitas publik. Otonomi perguruan tinggi dilaksanakan pada PTN, PTN Badan Hukum dan PTS. Selanjutnya pola pengelolaan PTN mengenal adanya tiga tingkatan kemandirian, yaitu:

- a. PTN dengan pola pengelolaan keuangan negara pada umumnya (atau dikenal sebagai satuan kerja/satker)
- b. PTN dengan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, dana
- c. PTN sebagai badan hukum (yang sudah mandiri).

Pola pengelolaan tersebut ditetapkan berdasarkan evaluasi kinerja oleh Menteri berkerjasama dengan Menteri Keuangan sebagai menteri teknis di bidang urusan keuangan.

Tata kelola perguruan tinggi ditertibkan dengan menetapkan unsur-unsur yang harus ada dalam tata kelola, yaitu:

- a. Penyusun kebijakan;
- b. Pelaksana akademik;
- c. Pengawas dan penjaminan mutu;
- d. Penunjang akademik atau sumber belajar; dan
- e. Pelaksana administrasi atau tata usaha.

Dengan demikian, perguruan tinggi idealnya terdiri dari Senat akademik yang melaksanakan penyusunan kebijakan akademik, pemimpin perguruan tinggi sebagai pelaksana akademik, satuan pengawas internal dan dewan penyantun yang melaksanakan fungsi pertimbangan non-akademik. Pemimpin perguruan tinggi diangkat dan diberhentikan oleh Menteri, sementara wakil-wakil atau pembantunya diangkat dan diberhentikan oleh pemimpin perguruan tinggi sendiri. Sementara hal-hal lain internal perguruan tinggi ditetapkan dalam Statuta yang disusun oleh Senat dan disahkan oleh menteri. Untuk PTN yang berbadan hukum dibentuk pula Majelis Wali Amanat sebagai unsur penyusun kebijakan.

Aspek akuntabilitas merupakan salah satu hal yang penting dalam reformasi penyelenggaraan pendidikan tinggi saat ini. Meskipun hanya diatur dalam pasal 33 PP No. 4 tahun 2014, namun ini merupakan sebuah kewajiban untuk melaksanakan visi dan misi PT nasional, dengan demikian diperlukan jaminan adanya sinkronisasi dan konsistensi antara perencanaan pendidikan tinggi di tingkat nasional sampai ke tingkat perguruan tinggi masing-masing. Hal ini juga berkaitan dengan izin program studi yang diberikan oleh Menteri.

Penyelenggaran perguruan tinggi memiliki target kinerja yang berlapis dimulai dari Menteri bagi PTN, Majelis Wali Amanat bagi PTN BH dan Badan Penyelenggara bagi PTS. Sementara itu semuanya harus mengacu kepada Standar Nasional Pendidikan Tinggi. Bentuk akuntabilitas ini dibuat dalam bentuk laporan tahunan yang wajib diumumkan setiap tahun kepada masyarakat. Untuk status PTN BH dan PTN Badan

Layanan Umum, akuntabilitas juga sampai kepada aspek keuangan yang diaudit oleh lembaga audit independen untuk menentukan status laporan keuangannya, disamping juga pelaksanaan pemeriksaan internal oleh Inspektorat Jenderal dan eksternal oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk aspek-aspek tertentu. Di samping itu, tidak tertutup pula kemungkinan jika ada indikasi penyimpangan dalam penyelenggaraan keuangan dan pembangunan pemeriksaan dilakukan melalui audit investigasi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi atau Kejaksaan, meskipun tidak diatur dalam kebijakan pengelolaan pendidikan tinggi.

### *Perubahan Orientasi*

Reformasi pendidikan tinggi di Indonesia yang diawali dengan amandemen UUD 1945, penerbitan UU Sistem Pendidikan Nasional 2003, disusul dengan UU Guru dan Dosen 2005, UU Pendidikan Tinggi 2012, dan PP PT 2014, dan mencapai puncaknya dengan dibentuknya Kemristekdikti tahun 2015. Kemristekdikti pada tahun 2015 mencantumkan visinya: untuk “*terwujudnya pendidikan tinggi yang bermutu serta kemampuan iptek dan inovasi untuk mendukung daya saing bangsa*”. Dengan demikian antara pendidikan tinggi, iptek dan inovasi disebutkan dalam satu nafas dan semuanya ditujukan untuk mendapatkan “*nation competitiveness*”. Sementara itu untuk mencapai visi dicantumkan 2 buah misi Kementrian: (1) meningkatkan akses, relevansi dan mutu pendidikan tinggi untuk menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas dan (2) meningkatkan kemampuan iptek dan inovasi untuk menghasilkan nilai tambah produk inovasi.

Dalam periode 2015-2019 ditetapkan sasaran strategis: (1) meningkatnya kualitas pembelajaran dan kemahasiswaan pendidikan tinggi (2) meningkatnya kualitas kelembagaan ilmu pengetahuan, teknologi dan pendidikan tinggi (3) meningkatnya relevansi, kualitas dan kuantitas sumberdaya iptek dan pendidikan tinggi (4) meningkatnya relevansi dan produktivitas riset dan pengembangan dan (5) menguatnya kapasitas inovasi. Untuk mencapai itu pengembangan sumber daya manusia merupakan sesuatu yang sangat sentral dalam reformasi pendidikan tinggi ini. Untuk penyelenggaraan pendidikan tinggi dilakukan oleh dosen dan tenaga kependidikan. Jabatan akademik dosen terdiri dari asisten ahli, lektor, lektor kepala dan profesor. Sumberdaya manusia merupakan tantangan utama reformasi pendidikan tinggi di Indonesia.

Di samping itu, sebagai sebuah masalah klasik, penganggaran dan pendanaan senantiasa diangkat sebagai persoalan dalam mendukung semangat reformasi di atas. Sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi maka dalam mendanaan pendidikan tinggi pemerintah mengalokasikan dalam APBN dan dapat didukung oleh pemerintah daerah dalam APBD. Namun demikian masyarakat diberikan pula peluang untuk berperanserta dalam pendanaan pendidikan tinggi dalam bentuk: hibah, wakaf, zakat, persembahan kasih, kolekte, dana punia; sumbangan individu dan/atau perusahaan, dana abadi dan bentuk lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tantangan lain

adalah betapa Bab VI UU PT memberikan kemungkinan kepada perguruan tinggi negara lain untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi di Indonesia dengan memperoleh izin dari pemerintah, berprinsip nirlaba, berkerjasama dengan PT Indonesia dan mengutamakan dosen dan tenaga kependidikan warganegara Indonesia dalam penyelenggaraan pendidikan dan pengajarannya. Namun sebenarnya ini juga merupakan peluang dan jalur bagi insan akademik Indonesia untuk menyetarakan kualitas dan kualifikasinya dengan para “saingannya” di dunia internasional ini untuk mencapai perguruan tinggi kelas dunia.

### *Pencapaian Sementara*

Tahun ini merupakan sudah 15 tahun amandemen UUD 1945 yang memberikan berbagai penekanan baru dan perubahan untuk bangsa Indonesia dalam menempatkan pendidikan dalam kehidupan kenegaraan. Namun demikian pendekatan baru dalam pendidikan tinggi sebenarnya baru dimulai pada tahun 2012 dan penekanan pada integrasi antara penyelenggaraan pendidikan tinggi dengan aspek produktivitas, inovasi dan daya saing bangsa baru dimulai setelah naiknya presiden Joko Widodo pada tahun 2015 yang ditandai dengan dipisahkannya Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan bergabung dengan Kementerian Riset dan Teknologi. Ini merupakan penataan organisasi yang sangat penting dan strategis, mekipun terkesan memisahkan integrasi antara pendidikan dasar, menengah dan pendidikan tinggi.

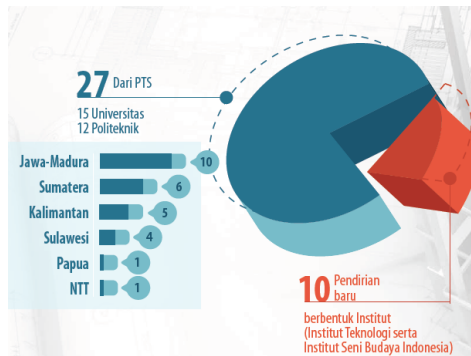
Berikut dianalisis beberapa capaian yang sudah didapatkan sebagai buah dari reformasi pengelolaan pendidikan tinggi. Ada 5 perguruan tinggi yang mendapatkan ranking baik di tingkat internasional yaitu Universitas Indonesia di peringkat 358, Institut Teknologi Bandung di peringkat 431, Universitas Gadjah Mada di peringkat 551, Universitas Airlangga dan Institut Pertanian Bogor di peringkat 701.



Gambar 6.6: PT berperingkat internasional  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)



Di samping meningkatkan prestasi dan ranking perguruan tinggi bagi perguruan tinggi yang sudah mapan, pemerintah juga menerbitkan kebijakan untuk menambah jumlah perguruan tinggi. Hal ini juga berpengaruh kepada Angka Partisipasi Kasar (APK), dimana semakin besar peluang kepada tamatan pendidikan menengah untuk menempuh pendidikan di perguruan tinggi. Hal ini dilakukan dengan mendirikan yang baru serta merubah status beberapa perguruan tinggi swasta menjadi perguruan tinggi negeri, artinya negara mengambil alih penyelenggaraannya dari pihak swasta. Kebijakan ini masih diteruskan pada tahun 2016, namun sampai akhir tahun 2015 15 universitas swasta dirubah menjadi PTN dan 12 politeknik swasta dirubah menjadi Politeknik Negeri. Pemerintah memang memberikan perhatian lebih kepada bidang teknik dan sains. Hal ini masih ditambah dengan 10 buah institut baru berbentuk institut teknologi dan seni budaya Indonesia.



Gambar 6.7: Pendirian PTN baru

(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

Penjaminan mutu di dalam negeri dilaksanakan dengan melaksanakan akreditasi yang dilakukan oleh Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT). Akreditasi ini merupakan salah satu bentuk penjaminan mutu yang dilaksanakan secara eksternal, disamping pelaksanaan penjaminan mutu internal yang merupakan kewajiban perguruan tinggi masing-masing. Sebagaimana dijelaskan di depan BAN PT merupakan lembaga yang ditugaskan melaksanakan akreditasi di samping UU PT memberikan kemungkinan adanya akreditasi mandiri yang sampai saat ini belum dilaksanakan. Akreditasi juga memastikan standar nasional sudah terpenuhi dalam penyelenggaraan sebuah perguruan tinggi (institusi) atau program studi.

Jika dilihat dari data 2015, dari sebanyak total 4.271 PT baru 852 buah yang sudah terakreditasi dan 3.422 yang belum terakreditasi. Artinya, 19% PT sudah terakreditasi dan 81% belum terakreditasi. Jumlah PT yang bernilai akreditasi unggul sebanyak 26 buah atau 0,6%, masih sangat sedikit dan kebanyakan berlokasi di pulau Jawa. Dengan demikian terlihat sekali kepincangan mutu antara pendidikan tinggi di Pulau Jawa dan di luar Pulau Jawa. Tahun 2016 pemerintah menerbitkan kebijakan untuk melaksanakan re-akreditasi untuk perguruan tinggi yang mendapatkan penilaian tinggi tetapi masih

berkategori akreditasi B. Akhirnya didapatkan total 50 buah PT yang terakreditasi unggul.

Tabel 6.2: Akreditasi perguruan tinggi  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

WILAYAH	PT TERAKREDITASI			PT TERAKREDITASI	PT BELUM DIAKREDITASI	TOTAL PT
	A	B	C			
Luar Jawa	3	92	323	418	1.788	<b>2.206</b>
Jawa	23	148	263	343	1.634	<b>2.068</b>
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>240</b>	<b>286</b>	<b>852</b>	<b>3.422</b>	<b>4.271</b>

Sementara itu untuk akreditasi program studi, dari total 21.657 program studi yang terdaftar di BAN PT dan Dikti, 19.047 atau 88% sudah terakreditasi dan tinggal 2.610 atau 12% yang belum terakreditasi. Nampaknya perguruan tinggi masih belum menganggap penting akreditasi institusi, tetapi memprioritaskan akreditasi program studi karena berkaitan dengan izin dan penerimaan mahasiswa. Secara institusi masih diperlukan pembenahan perguruan tinggi di Indonesia. Sebanyak 1.785 atau 8% dari seluruh populasi program studi sudah mendapatkan akreditasi A.

Tabel 6.3: Akreditasi program studi  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

WILAYAH	PRODI TERAKREDITASI			PRODI TERAKREDITASI	PRODI BELUM DIAKREDITASI	TOTAL PRODI
	A	B	C			
Luar Jawa	507	3,620	5,567	9,694	1,052	<b>10,746</b>
Jawa	1,278	4,065	4,010	9,353	1,558	<b>10,911</b>
<b>Total</b>	<b>1,785</b>	<b>7,685</b>	<b>9,577</b>	<b>19,047</b>	<b>2,610</b>	<b>21,657</b>

Secara komprehensif strategi pencapaian tujuan untuk menghasilkan lulusan pendidikan tinggi yang bermutu tinggi, dilakukan secara simultan dengan memberikan penekanan kepada: (1) tata kelola institusi pendidikan tinggi (2) proses pembelajaran dan kualitas pengajaran (3) peningkatan kualitas pendidik dan tenaga pendukung (4) kualitas dan relevansi kurikulum (5) fasilitas pengajaran yang memenuhi standar (6) manajemen keuangan yang akuntabel (7) jaringan nasional dan internasional yang kuat. Dengan memberikan perhatian dan peningkatan kepada tujuh aspek di atas, diharapkan akan terjadi peningkatan kualitas lulusan pendidikan tinggi.



Gambar 6.8: Strategi Pencapaian Tujuan  
(Sumber: Dirjen Sumberdaya Iptek dan Dikti 2016)

Pengembangan pendidikan tinggi di Indonesia mengalami persoalan dengan jumlah dosen yang tersedia. Secara ideal untuk bidang studi sains dan teknologi rasio dosen mahasiswa 1:25 dan untuk bidang ilmu sosial dan humaniora rasio dosen mahasiswa 1:35. Pengadaan dosen terbentur dengan kebijakan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil yang kewenangannya tidak berada di Kemristekdikti tetapi kebijakan Badan Kepegawaian Negara (BKN).

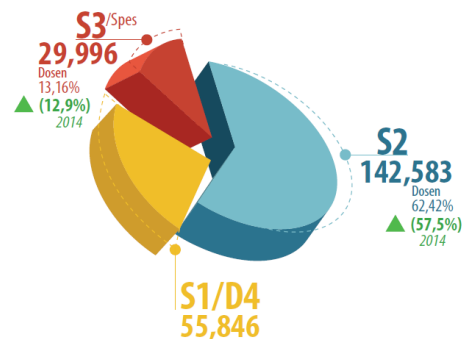
Dalam mengatasi keterbatasan ketersediaan dosen, salah satunya adalah dengan menerbitkan kebijakan Nomor Induk Dosen. Melalui Permenristekdikti No. 26 tahun 2015 tentang Registrasi Pendidik di Perguruan Tinggi. Kebijakan ini mendisersifikasi jenis pendidik di Perguruan Tinggi menjadi tiga macam yaitu dosen, instruktur dan tutor.

Para pendidik diberikan nomor registrasi pendidikan berbentuk NIDN (nomor induk dosen nasional), NIDK (nomor induk dosen khusus) dan NUP (nomor urut pendidik). NUP juga diberikan untuk dosen tidak tetap dan instruktur. Kebijakan ini menaikkan nisbah dosen secara cukup signifikan.



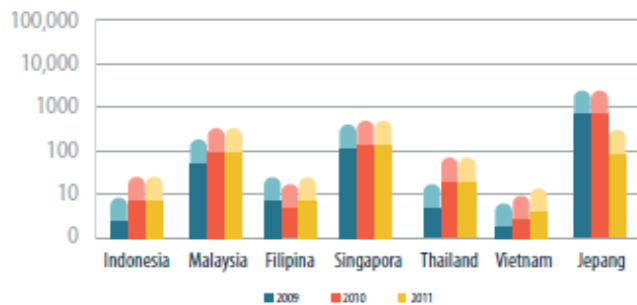
Gambar 6.9: Kebijakan nomor induk dosen  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

Kualifikasi dosen masih didominasi oleh lulusan S2 (magister) sebanyak 62,42%, mengalami peningkatan dari 57,5% pada tahun 2014, sementara lulusan S3 sebanyak 13,16% meningkat dari 12,9% pada tahun 2014 dan ditargetkan mengalami kenaikan 4.500 orang doktor di tahun berikutnya. Kenaikan proporsi tersebut mengakibatkan penurunan proporsi mereka yang berkualifikasi S1.



Gambar 6.10: Kualifikasi dosen  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

Untuk dapat menjadikan institusi yang berdaya saing internasional, beberapa indikator dan pencapaian harus diraih. Berikut data jumlah paten internasional yang dihasilkan selama tahun 2015, dimana Indonesia masih tertinggal dibandingkan negara tetangga di Asia Tenggara seperti Thailand, Malaysia serta Singapura.



Sumber:  
\* Laporan Akutabilitas Kinerja Kementerian Riset dan Teknologi DA 2013  
\*\* Laporan World Economic Forum tahun 2014

Gambar 6.11: Jumlah paten internasional  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

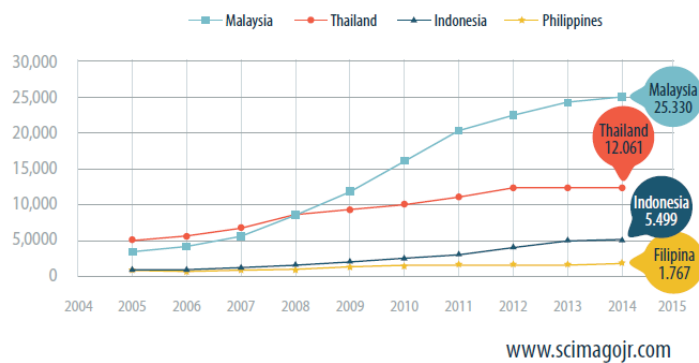
Meskipun demikian jumlah paten secara akumulatif mengalami peningkatan setiap tahun, sebagaimana data grafik di bawah ini. Pada tahun 2016 Hak Kekayaan Intelektual ditargetkan sebanyak 1.735, prototipe research and development sebanyak 632 dan prototipe lain industri sebanyak 15 buah, ditambah lagi dengan berbagai produk inovasi yang mengalami pencapaian di atas target sebelumnya sebagaimana tercantum dalam Rencana Strategis Kemristekdikti.



Sumber:  
diolah dari berbagai sumber tahun 2015

Gambar 6.12: Paten didaftarkan di Indonesia  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

Publikasi internasional mengalami peningkatan yang sangat baik, sebagaimana terlihat dalam data grafik di bawah ini. Beberapa situs pengindeks karya ilmiah internasional memberikan data dengan kecenderungan yang cukup mengalami peningkatan. Menurut scimagojr.com memberikan trend peningkatan, meskipun masih di bawah Malaysia dan Thailand. Demikian juga data dari scopus, Indonesia mulai meninggalkan Philipina jauh dalam 2 tahun terakhir.



Gambar 6.13: Publikasi internasional  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

Tabel 6.4: Publikasi terindeks Scopus  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

Tahun	Malaysia	Thailand	Indonesia	Philippines
2016 (April)	6.630	3.864	2.062	664
2015	24.460	11.886	6.706	2.286
2014	27.911	13.244	6.219	2.020
2013	25.004	12.171	4.997	1.881
2012	22.564	11.898	3.811	1.734
2011	20.663	10.695	3.227	1.580
2010	15.662	9.993	2.602	1.329
	<b>142.894</b>	<b>73.751</b>	<b>29.624</b>	<b>11.494</b>

Sumber : Scopus 5 Mei 2016

Publikasi dosen Indonesia masih didominasi oleh terbitan Jurnal nasional yang tidak terakreditasi meskipun sudah memiliki Internasional Standard Serial Number (ISSN). 83% dari publikasi dosen Indonesia diterbitkan di jurnal ini. 5% terbit di jurnal nasional terkreditasi dan 12% terbit di jurnal internasional. Nampaknya perlu juga dilakukan pembinaan dan stimulasi untuk penulisan di jurnal nasional terakreditasi.

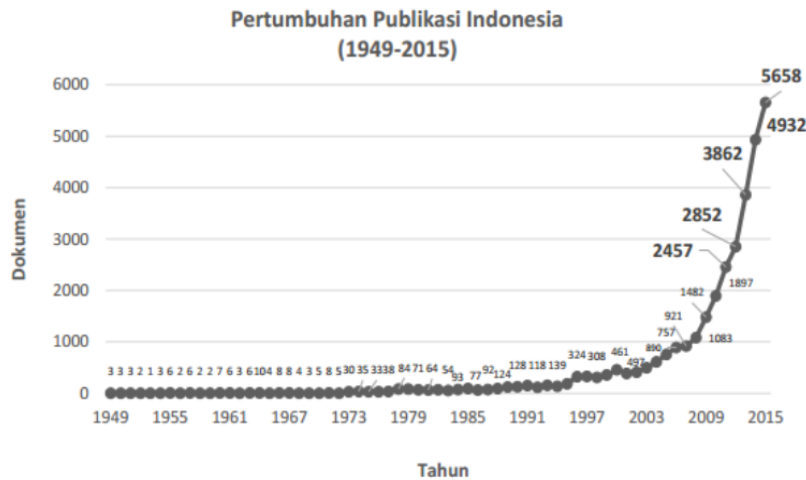
Tabel 6.5: Publikasi dosen Indonesia  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

JenisPublikasi	2013		2014		2015		TOTAL	
	PTN	PTS	PTN	PTS	PTN	PTS	PTN	PTS
Jurnal Internasional	2,954	849	4,185	1,250	5,086	1,384	12,225	3,483
Jurnal Nasional Terakreditasi	1,544	670	1,422	608	1,327	380	4,293	1,658
Jurnal Nasional Tidak Terakreditasi (Mempunyai ISSN)	7,051	9,178	9,469	9,300	8,376	8,343	24,896	26,821
<b>TOTAL</b>	<b>11,549</b>	<b>10,697</b>	<b>15,076</b>	<b>14,789</b>	<b>10,107</b>	<b>10,107</b>	<b>41,414</b>	<b>31,962</b>
	<b>22,246</b>		<b>26,234</b>		<b>24,896</b>		<b>73,376</b>	

Kecenderungan meningkatnya publikasi internasional tidak terlepas dari peranan dosen Indonesia yang melakukan studi di luar negeri. Hal ini ditambah lagi dengan insentif khusus penerbitan dan saat ini publikasi akan dihubungkan dengan tunjangan profesi dosen, sebuah kebijakan yang masih dalam kontroversi yang mendapat penolakan dari sebagian perguruan tinggi. Sebagaimana diketahui publikasi internasional sudah menjadi salah satu persyaratan penting untuk karir jabatan akademik dosen, terutama untuk jabatan lektor kepala (associate professor) dan professor.

Jika di lihat dari grafik di bawah, terdapat peningkatan yang cukup bermakna pada setidaknya 6 tahun terakhir, mulai dari tahun 2009 dan mencapai puncaknya pada tahun 2015, dan diharapkan akan meningkat terus sehingga setidaknya di Asia Tenggara Indonesia menduduki peringkat setara dengan Malaysia dan Thailand. Dalam acara

pengarahan pada peserta SAME tahun 2017 pada tanggal 18 Agustus 2017 yang diberikan oleh Dirjen Sumberdaya Iptek, Prof. Ali Ghufron Mukti dan Direktur Karier dan Kompetensi SDM Prof. Bunyamin Maftuh, sudah terlihat kecenderungan tersebut. Artinya dengan evaluasi secepatis tujuan untuk meningkatkan publikasi dalam rangka meningkatkan daya saing sumber daya manusia pendidikan tinggi Indonesia sudah menunjukkan titik terang.



Gambar 6.14: Pertumbuhan publikasi dosen  
(sumber: Laporan Tahunan Kemristekdikti 2015)

#### *Potensi dan Tantangan Implementasi Kebijakan*

Secara umum pendidikan tinggi Indonesia memiliki potensi yang luar biasa. Indonesia dengan populasi lebih dari 260 juta merupakan bahan baku yang besar untuk pengembangan sumber daya manusia. Dengan komposisi terbesar berada pada usia produktif, Indonesia dikatakan memiliki bonus demografi yang akan menjadi modal besar dalam 10-20 tahun ke depan. Indonesia juga dikenal secara kultural dan sosiologi memiliki produktivitas tenaga kerja yang tinggi. Persoalan terbesar adalah, saat ini hampir 50% dari penduduk Indonesia tidak menamatkan pendidikan dasar, dan yang menamatkan pendidikan tinggi tercatat hanya 4,6%. Meskipun konstitusi sudah mewajibkan pendidikan dasar 9 tahun, bahkan sudah ditingkatkan menjadi 12 tahun pada 2 tahun terakhir.

Indonesia dikatakan merupakan negara demokratis terbesar ke-3 di dunia, dan merupakan negara Muslim terbesar penduduknya. Indonesia senantiasa menjadi pemain penting dalam konstelasi politik, sosial dan budaya di Asia Tenggara. Dengan kekayaan alam yang sangat berlimpah, Indonesia merupakan salah satu dari sedikit negara yang berhasil mempertahankan pertumbuhannya di atas 5% pertahun (5,4% di tahun 2016) di tengah kelesuan ekonomi dunia secara global. Dengan pengalaman mempu

mengurangi kemiskinan yang merupakan akibat krisis ekonomi 1998, diiringi dengan peningkatan pendapat perkapita.

Namun demikian semua potensi tersebut tidak akan bermakna tanpa dipayungi oleh orientasi dan kebijakan yang substansial dan efektif. Dengan kerangka acuan yang cukup jelas tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 20 tahun dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 5 tahun, maka salah satu kunci adalah implementasi dan sinkronisasi antar kebijakan di lapangan. Visi 2005-2025 adalah Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil dan Makmur. Dalam RPJP yang disahkan dengan UU No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2015 tersebut dicantumkan salah satu misi yang berkaitan dengan pembangunan sumber daya manusia adalah pada poin ke 2 yang berbunyi:

*“mewujudkan bangsa yang berdaya-saing adalah mengedepankan pembangunan sumber daya manusia berkualitas dan berdaya saing; meningkatkan penguasaan dan pemanfaatan iptek melalui penelitian, pengembangan, dan penerapan menuju inovasi secara berkelanjutan; membangun infrastruktur yang maju serta reformasi di bidang hukum dan aparatur negara; dan memperkuat perekonomian domestik berbasis keunggulan setiap wilayah menuju keunggulan kompetitif dengan membangun keterkaitan sistem produksi, distribusi dan pelayanan termasuk pelayanan jasa dalam negeri”.*

Dengan demikian penekanan dalam pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan tinggi sudah segaris dengan RPJPN 2005-2025.

Implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh beberapa hal. Honig (2006:1) menyatakan bahwa kebijakan pendidikan saat-saat terakhir menjadi jauh lebih kompleks. Sistem saat ini menuntut akuntabilitas untuk menunjukkan peningkatan yang dibawa oleh kebijakan itu dan memastikan bahwa peningkatan itu memang terjadi karena sesuatu hubungan yang bersifat kausal efek dengan kebijakan dimaksud. Dengan demikian, kebijakan harus semakin terukur dan jelas tujuannya guna mendapatkan akuntabilitas dan evaluasi yang lebih akurat.

Secara umum dalam bidang analisis kebijakan publik yang dimulai pada era 1960an percaya bahwa keberhasilan dan efektivitas implementasi kebijakan terletak pada karakteristik rumusan kebijakan dan bagaimana ia disampaikan ke khalayak sasaran. Pada era generasi kedua yang terjadi pada dekade 1970an dan 1980an menempatkan aktor lokal sebagai penentu dalam implementasi kebijakan. Dengan demikian Edwards (1980) dan Nakamura dan Smallwood (1980) menyatakan faktor-faktor yang menentukan adalah motivasi, sikap dan komitmen. Mazmanian dan Sabatier (1983) menyatakan pentingnya faktor jalur komunikasi dan kepemimpinan, sedangkan Van Horn (1979) menyatakan pengetahuan dan keahlian (skills) justru yang dituntut untuk memastikan penerapan kebijakan atau program. Dengan demikian, hampir semuanya menyatakan bahwa keinginan dan kapasitas menjadi faktor penentu dalam penerapan kebijakan.



Namun kemudian, mulai muncul berbagai pendekatan baru dalam implementasi kebijakan, terutama di sektor pendidikan di antaranya pentingnya hubungan sosial dan struktur sosial dalam penerapan kebijakan. Inilah yang akhirnya memunculkan pemikiran tentang modal sosial (*social capital*), meminjam konsep yang diperkenalkan oleh sosiologis James Coleman pada akhir 1980an dan ikut kembali dipopulerkan oleh Robert Putnam pada tahun 2000. Konsep modal sosial ini terdiri dari tiga aspek, yaitu (1) kepercayaan (*social trust*), (2) jalur-jalur komunikasi (*channels of communication*) dan (3) aturan, kehendak dan sanksi (*norms, expectation and sanctions*) (Smylie and Evans 2006:188).

Saya berpikir bahwa akan memakan waktu selama setidaknya lima tahun dalam pematangan sistem. Dengan demikian analisis implementasi yang dilakukan ini sangat sumatif dan belum dalam dianggap sebagai sebuah evaluasi karena baru dapat menangkap kecenderungan dan arah kebijakan sejauh ini. Dengan restrukturisasi penyelenggaraan pendidikan tinggi yang semakin sentralistik dan terukur dari segi organisasi, meskipun masih memberikan peluang untuk mandiri dan otonomi seandainya sudah mencapai tahapan tertentu, maka konsep implementasi yang direkomendasikan akan mencakup beberapa aspek:

1. Diperlukan sosialisasi yang terus menerus dan intensif tentang potensi pendidikan tinggi Indonesia untuk mampu dan harus mampu bersaing dengan tantangan regional dan global dengan tetap mengintegrasikan nilai, moral, karakteristik nasional dan lokal;
2. Meningkatkan kapasitas sumber daya pendidikan tinggi dengan lebih menekankan kepada peningkatan *skill* dan *outward oriented* di samping tetap meningkatkan kualitas pelayanan belajar dan mengajar di institusi masing-masing;
3. Penataan organisasi dengan sistem akuntabilitas yang ketat dan dipahami secara komprehensif oleh semua pihak terkait;
4. Meningkatkan kebersamaan dan integrasi semua komponen pendidikan tinggi dalam peningkatan mutu, inovasi dan iklim organisasi yang sehat namun kompetitif;
5. Konsistensi antar kebijakan mulai dari Konstitusi, UU, regulasi makro, aturan pelaksanaan, kebijakan mikro, RPJP, RPJM, sampai pada perencanaan tahunan yang sudah terlihat perlu dilanjutkan dengan pembenahan inkremental yang dilakukan secara konsisten.
6. Memaksimalkan pembentukan dan fungsionalisasi organisasi profesi dan asosiasi keilmuan untuk melaksanakan penjaminan mutu akademik, baik dari sisi penelitian, *peer-review* artikel ilmiah, dan akreditasi program studi untuk meningkatkan indeks karya ilmiah oleh lembaga – lembaga independen seperti SCOPUS, Thompson, Schimago, google scholar dan lain-lain

Tantangan eksternal dan internal perlu diantisipasi secara responsif dan akurat. Demikian juga potensi dan peluang yang dimiliki akan mampu dikapitalisasi jika

dilakukan secara terencana dan sistemik. Sistem Pendidikan Nasional dan penataan pengaturan dan pengelolaan pendidikan tinggi, tetap saja merupakan satu kesatuan yang terpadu yang pada gilirannya akan mewujudkan dalam peningkatan daya saing bangsa

#### E. Penutup

Dengan review sepintas di atas, terlihat bahwa faktor formulasi kebijakan, komitmen di lapangan, komunikasi dan norma-norma menjadi unsur-unsur penting dalam implementasi kebijakan dalam bidang pendidikan. Sebagai sebuah langkah reformasi yang masih sangat awal, dan praktis baru dilaksanakan dalam 3 tahun terakhir, implementasi kebijakan pengembangan sumberdaya manusia di bidang pendidikan tinggi Indonesia akan menghadapi berbagai tantangan dan peluang. Bukan saja dengan masih belum terbentuknya *mindset* yang solid di antara para aktor kebijakan, namun implementasinya masih memerlukan aneka kebijakan mikro yang lebih implementatif.

Dengan dilengkapinya unsur-unsur ini, maka sistem pendidikan tinggi terutamanya dalam pengembangan sumberdaya manusia akan semakin utuh. Sebagai sebuah objek analisis kebijakan publik, diperlukan penajaman indikator implementasi dan evaluasi yang lebih akurat dan realistis, sehingga pencapaian tujuan akhir dari reformasi pendidikan tinggi dapat dipantau dan dipastikan berada pada jalur yang tepat.

## REFERENSI

- Ali Ghufron Mukti. *Pengembangan Sumber Daya Iptek dan Dikti Sebagai Modal Dasar Transfromasi Bangsa*. Disampaikan pada acara Wisuda Universitas Gunadarma, 11 Februari 2017
- . *Tantangan Pendidikan Tinggi dan Potret Dosen Indonesia*.  
Kementrian  
Ristek dan Dikti: Direktorat Jenderal Sumber Daya Iptek dan Dikti
- Becker, W.E and Toutkoshian, R. *On the Meaning of Markets in Higher Education in Paulsen, M.B. (ed.) 2013. Higher Education: Handbook of Theory and Research. Volume 28. Iowa City: Springer*
- Edwards, G. 1980. *Implementing public policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press
- Honig, M.I. (ed.) 2006. *New Directions in Education Policy Implementation*. Albany: SUNY Press
- Jongbloed, B. 2003. Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57, 110-135
- Khaidir, A. 2001. *Peer Mediation: Conflict Resolution Program in School in the United States*. Bloomington: Civic Education Project Indiana University in conjunction with Universitas Negeri Padang.
- . 2013. *Peranan Ilmu Administrasi Negara dalam Pembinaan Pendidikan Karakter*, dalam Afriva Khaidir dan Erizal Gani (eds.) *Pendidikan Karakter: Sebuah Refleksi Pendekatan dalam Ilmu Humaniora*. Padang: Sukabina Press
- . 2015. *Identifikasi Legal Drafting Dalam Formulasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan Di Kabupaten 50 Kota Provinsi Sumatera Barat*, Makalah dalam Simposium Nasional ke-VI Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara Indonesia, 4-6 Agustus 2016 di Universitas Diponegoro, Semarang
- Mazmanian, D.A., and Sabatier, P.A. 1983. *Implementation and public policy*. New York: University Press of America

- McMahon, W. 2009. *Higher learning, greater good: The Private and social benefits of higher education*. Baltimore; Johns Hopkins University Press
- Nakamura, R.T. and Smallwood, F. 1980. *The politics of policy implementation*. New York: St. Martin's Press
- Nizam, *Peluang dan Tantangan Pendidikan Tinggi di Indonesia*. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan: Sekretaris Dewan Pendidikan Tinggi
- Paulsen, M.B. (ed.) 2013. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. Volume 28. Iowa City: Springer
- Purnastuti, L., Salim, R., Joarder, M.A.M., 2015. The returns to education in Indonesia: Post reform estimates, *the Journal of Developing Areas*, vol. 49, no. 3, pp 183-204.
- Rosser, A., and Joshi, 2013. A. From user fees to fee free: The politics of realising universal free basic education in Indonesia, *Journal of Development Studies*, vol. 49, no. 2, pp 175-189
- Sarbiran. 1997. Menerawang Perguruan Tinggi di Era Globalisasi. *Cakrawala Pendidikan No. 1*, tahun XVI, pp 1-10
- Shin, J., Toutkoushian, R. and Teichler, U. (eds.) 2011. *University rankings: Theoretical basis, methodology and impacts on global higher education*. Dordrecht: Springer
- Smylie, M.A. and Evans, A.E. *Social capital and the problem of implementation in Honig, M.I. (ed.) 2006. New Directions in Education Policy Implementation*. Albany: SUNY Press
- Sutton, M. 2015 *Strengthening Social Science Research in Indonesia: Looking Back and Looking Forward*, paper presented in Indonesia Focus Conference, Ohio State University, October 23, 2015
- Tandberg, D.A and Griffith, C. in Paulsen, M.B. (ed.) 2013. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. Volume 28. Iowa City: Springer
- Teixeira, P., Joengbloed B., Amaral A . and Dill, D., 2004. *Markets in higher education: Rethoric or reality?* Dordrecht: Kluwer

Van Horn, C.E. 1979. *Policy implementation in the federal system*. Lexington: Lexington Books.

Laporan Tahunan 2015. Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi

Pangkalan Data Perguruan Tinggi 2017 ([www.ristekdikti.go.id](http://www.ristekdikti.go.id))

Rencana Strategis Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi 2015-2019, Permenristekdikti No. 13 tahun 2015. Sekretariat Jenderal Pendidikan Tinggi 12 Juni 2015

## DAFTAR BACAAN

- 1) Alain, M dan Tan, J.P. *Diagnosing Struktural Weaknesses in Education- Implications for Project Selection* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. Tools for Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- 2) Alaudin, M, Ashman, A, Nghiem, S dan Lovell, K. 2017. What determines students' expectations and preferences university teaching and learning? An instrumental variable approach. *Economic Analysis and Policy* 56, pp. 18-27
- 3) Ali Ghufron Mukti. *Pengembangan Sumber Daya Iptek dan Dikti Sebagai Modal Dasar Transfromasi Bangsa*. Disampaikan pada acara Wisuda Universitas Gunadarma, 11 Februari 2017
- 4) ----- . *Tantangan Pendidikan Tinggi dan Potret Dosen Indonesia*. Kementrian
- 5) Ristek dan Dikti: Direktorat Jenderal Sumber Daya Iptek dan Dikti
- 6) Almond, G.A. dan Verba, S. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park: Sage Publication
- 7) Anderson, J.E. 1984. *Public Policy-Making*. New York: Praeger
- 8) -----, 1994. *Public Policymaking: An Introduction*. Geneva: Houghton Miffling
- 9) Andersen, I.E. dan Jaerger, B. 1999. Scenario Workshops and Concensus Conferences: Towards More Democratic Decision-Making. *Science and Public Policy*, 26(5), pp. 331-340
- 10) Andrews, C.J. 2007. *Rationality in Policy Decision Making* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.) Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods. New York: CRC Press
- 11) Bailo, F. 2015. Mapping online political talks through network analysis: a case study of the website of Italy's Five Star Movement. *Policy Studies* 36 (6), pp. 550-572
- 12) Bales, S.N.. 2005. *Framing Public Issues*. Washington DC: Frameworks Institute

- 13) Baron, M.W. 1997. *Kantian Ethics*, in Marcia Baron, Philip Pettit dan Michael Slote (eds.) *Three Methods of Ethics*, Malden: Blackwell Publishers
- 14) Barrow, C.J. 1997. *Environmental Impact Assessment: An Introduction*. London: Arnold Publishing
- 15) Barret, S. 2004. Implementation Studies. Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82, pp 249-262
- 16) Becker, W.E and Toutkoshian, R. *On the Meaning of Markets in Higher Education in Paulsen, M.B. (ed.) 2013. Higher Education: Handbook of Theory and Research. Volume 28. Iowa City: Springer*
- 17) Bedsworth, L.W et al. 2004. Uncertainty and Regulation: The Rhetoric of Risk in the California Low-Level Radioactive Waste Debate in *Science, Technology and Human Values*, 29 (3): pp. 406-427
- 18) Bennet, C.J. dan Michael Howlett. 1992. The Lessons of Learning Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences* 25:pp. 275-294
- 19) Berger, P.L. dan Luckman, T. 1966. *The Social Construction of Reality*. New York: Anchor Books
- 20) Bennet, A., Barth, A., dan Rutherford, K.P. 2003. Do we preach what we practice? A survey of methods in Political Science Journals and Curricula. *Political Science & Politics*(5)
- 21) Bereano, P.L. 1997. Reflections of a Participant Observer: The Technocratic/Democratic Contradiction in the Practice of Technology Assessment. *Technological Forecasting & Social Change*, 54(2). pp 163-176
- 22) Berry, F.S. dan Berry, W.D. 1990. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American Political Science Review*, 84(2), pp. 395-415
- 23) Brewer, M.B. 1983. *Evaluation: Past and present* dalam E.L. Struening dan M.B. Brewer (eds.) *Handbook of Evaluation Research*. Beverly Hills: Sage Publication
- 24) Brewer, G.D. dan deLeon, P. 1983. *The Foundation of Policy Analysis*. Homewood: The Dorsey Press

- 25) Brighouse, Harry. 2003. *Liberal Theory and Education Policy*. London: Oxford University Press
- 26) Box-Steffensmeier, J.M. dan Jones, B.S. 1997. Time is of the essence: event history models in political science, *American Journal of Political Science*, 41(4), pp. 1414-1461
- 27) Blee. 2004. *NSF Workshop on Scientific Foundations of Qualitative Research*
- 28) Box-Steffensmeier, J.M. dan Jones, B.S. 1997. Time is of the essence: event history models in political science, *American Journal of Political Science*, 41(4), pp. 1414-1461
- 29) Brady, H.E. dan Collier, D. (eds.) 2004. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Berkeley: Berkeley Public Policy Press
- 30) Brower, R.S., Abolafia, M.Y., dan Jared B. Carr. 2000. On improving qualitative methods in public administration research, *Administration & Society* 32: pp. 363-397
- 31) Brunk, Gregory. 1989. The Role of Statistical Heuristics in Public Policy Analysis. *Cato Journal*, vol 9 no.1.
- 32) Burbridge, L. 1999. *Cross-sectional, longitudinal, and time-series data: Uses and limitations* dalam G.J. Miller dan M.L. Whickers (eds.) *Handbook of research methods in public administration*, New York:Marcel Dekker
- 33) Burbridge, L. 1999. *Cross-sectional, longitudinal, and time-series data: Uses and limitations* dalam G.J. Miller dan M.L. Whickers (eds.) *Handbook of research methods in public administration*, New York:Marcel Dekker
- 34) Caldwell, L. 1988. Environmental Impact Assessment: Origins, Evolution, and Future Directions. *Policy Studies Reviews* 8(1). Pp. 75-83
- 35) Campbell, D.T. dan Stanley, Y. 1963. *Experimental and Quasi- Experimental Evaluations in Social Research*. Chicago: Rand McNally
- 36) Clarke, S.E. 2007. *Context-Sensitive Policy Methods* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 37) Cerna, Lucie. 2013. *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- 38) Castels, F.G. 1989. *Introduction: Puzzles of Political Economy* in F.G. Castels (ed) *The Comparative History of Public Policy*, 1-15. Cambridge: Polity Press
- 39) -----, 1998. *Comparative Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar



- 40) Cohen, A dan Vigoda, E. 1998. An empirical assessment of the relationship between general citizenship and work outcomes. *Public Administration Quarterly*, 2(4), pp 401-431
- 41) Coplin, W.D. 1968. *Simulation in the Study of Politics*. Chicago: Markham Publishing
- 42) Dahl, R.A. 1986. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press
- 43) Danielson, C. 2007. *Social Experiments and Public Policy* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 44) DeLeon, P. 1988. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. New York: Russel Sage Foundation
- 45) ----- . 1998. Models of policy discourse: insights versus prediction. *Policy Studies Journal* 26:pp 147-161
- 46) Dery, David. 2000. Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies*, vol 21 no. 1
- 47) DCLG. 2009. Multi-criteria analysis: a manual. London: Departement for Communities and Local Government. [www.communities.gov.uk](http://www.communities.gov.uk)
- 48) Dror, Y. 1968. *Public Policy Making Reexamined*. Scranton: Chandler Publishing
- 49) Dutta, N, Kar, S dan Saha, S. Human capital and FDI: how does corruption affect the relationship? *Economic Analysis and Policy* 56. pp 126-234
- 50) Dumas, M.J. dan Anyon, J. *Toward a Critical Approach to Education Policy Implementation: Implications for the (Battle)Field* dalam Honig, Meredith I (ed.) 2006. *New Directions in Education Policy Implementation: confronting complexity*. Albany: State University of New York Press
- 51) Dye, T.R. 1976. *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press
- 52) Dolowitz, D dan David Marsh. 1996. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies* 44, no. 2: pp 343-357
- 53) Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf
- 54) Dunn, W.N. 1981. *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall

- 55) Downs, A. 1957. An Economic Theory of Democracy. *World Politics* 12, pp.541-550
- 56) Durrenberger, G. Kastenholtz, H. dan Behringer, J. 1999. Integrated Assessment Focus Groups: Bridging the gap Between Science and Policy. *Science and Public Policy*, 26(5), pp. 341-349
- 57) Easton, D. 1953. *The Political System*. New York: Knopf
- 58) -----, 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley
- 59) Edwards, G. 1980. *Implementing public policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press
- 60) Edwards Jr.,D.B. dan De Matthews, D.E. 2014. Historical trends in educational decentralization in the United States and Developing Countries: A periodization and comparison in the post-WW II context. *Education Policy Analysis Archives* 22 (40), pp. 1-42
- 61) Eyestone, R. 1971. *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis: Boobs-Merril
- 62) Elmore, R.F. 1980. Backward Mapping. *Implementation Research and Policy Decisions. Political Science Quarterly*, 94, pp 601-616
- 63) Ellickson, M.C. 1992. Pathways to legislative success. A path analytic study of the Missouri house of representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 17(2), pp 285-302
- 64) Ellickson, M.C. 1992. Pathways to legislative success. A path analytic study of the Missouri house of representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 17(2), pp 285-302
- 65) Federal Environmental Assessment Review Office. 1988. *Public Involvement: Planning and Implementing Public Involvement Programs*. Hull: FEARO
- 66) Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 67) Fischer, Frank, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini. *Introduction to critical policy studies. From Handbook of critical policy studies*. New York: SAGE
- 68) Fischer, Frank and Herbert Gottweis. 2012. *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communication Practice*. Durnham and London: Duke University Press

- 69) Fischer, R. 1983. Negotiating power. *American Behavioral Scientist*, 27 (2): pp 149
- 70) Fischer, F., 1995. *Evaluating Public Policy*. Belmont: Wadsworth
- 71) -----, 2009. *Deliberative Policy Analysis as Practical reason: Integrating Empirical and Normative Arguments* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 72) -----, 1998. Beyond empiricism: Policy inquiry in postpositivist perspective. *Policy Studies Journal* 26 (1), pp 129-146
- 73) Fischer, F, Miller, G.J dan Sidney, M.S. (eds) 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 74) Fischer, F dan J. Forester. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durnham: Duke University Press
- 75) Fisher, R., Ury, W., and Patton, B. 1983. *Getting to Yes: Negotiation Agreement without Giving in*. New York: Penguin
- 76) Fitzner, J. 2016. Back to dark ages: neoliberalism and the decline of labor and education. *Journal for Critical Education Policy Studies* 14 (1), pp. 57-73
- 77) Furtado, Bernardo Alves, Patricia Alessandra Morita Sakowski and Marina Haddad Tovali. *A Complexity Approach for Public Policies*. Discussion paper. Rio de Janeiro: Institute for Applied Economic Research
- 78) Fuguitt, D., dan Wilcox, S. 1999. *Cost-Benefit Analysis for Public Dector Decision Makers*. Westport: Quorum Books
- 79) Freeman, H., dan Solomon, M.A. 1981. *The Next Decade of Evaluation Research*. In obert A. Levine, Marian A. Solomon, Gerd-Michael Hellstern dan H. Wollmann. (eds.) *Evaluation Research and Practice. Comparative and International Perspectives*. Beverli Hills: Sage
- 80) Garb, Y., Manon, M., dan Peters, D. 2007. *Environmental Impact Assessment: Between Bureaucratic Process and Social Learning* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 81) Gasper, Des. 1995. *Analysing Policy Arguments*. Chapter for *Arguing Development Policy-Frames and Discourse*, eds. R. Arthorpe and D. Gasper, London: Frank Cass 1996
- 82) Geerts, C. 1964. *Ideology as a cultural system*. Dalam D.E. Apter. *Ideology and Discontent*, London: Free Press

- 83) Giddens, A. 1979. *Central Problems in Social Theory*. London: MacMillan Press
- 84) Goodin, R, Rein, M. dan Moran, M. 2006. *The Public and Its Policies* dalam Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin the Oxford Handbook of Public Policy. Ed., New York: Oxford University Press
- 85) Griffith, T.G. 2015. Critical education for systemic change: A world-system analysis perspective. *Journal for Critical Education Policy Studies* 13 (3), pp. 163-177
- 86) Grossman, Herschel and Minseong Kim. Human Capital and Predation: A Positive Theory of Educational Policy. Working Paper 6403. Cambridge: National Bureau of Economic Research
- 87) Gloggin, M.L., Bowman, A.O.M., Lester, J.P., O'Toole, L.J. Jr. 1990. *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins
- 88) Greenberg, D., Donna Links and Marvin Mandell. 2003. *Social Experimentation and Public Policy Making*. Washington DC: The Urban Institute Press
- 89) Greenberg, D. and Mark Schroder. 2004. *The Digest of Social Experiment*. Washington DC: Urban Institute Press
- 90) Griggs, S. 2007. *Rational Choice in Public Policy: The Theory in Critical Perspective* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.). Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods. New York: CRC Press
- 91) Grin, J. dan Loeber, A. 2007. *Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.). Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods. New York: CRC Press
- 92) Gutman, A., and Thompson, D. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press
- 93) Gutierrez-Garcia, J.O dan Rodriguez, L.F. 2016. Social determinants of police corruption: toward public policies for the prevention of police corruption. *Policy Studies* 37 (3), pp. 216-235
- 94) Glasson, J., Therivel, R., dan Chadwick, A. 2005. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. New York: Routledge
- 95) Guba, Y and Lincoln, E. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage

- 96) Hajer and David Laws.2002.*Ordering Through Discourse* dalam Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. The Oxford Handbook of Political Science. New York: Oxford University Press
- 97) Hajer, M. dan Wagenaar, H 2003. *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- 98) Hajer, M. 2005. Setting the Stage; A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administrative and Society* 36: pp 624-647
- 99) Hall, P. 1993. Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics* 25, no. 3. Pp 275-296
- 100) Hankivsky, Olena (ed.) 2012. *An Intersectionality-Based Policy Analysis Framework*. Vancouver: Institute for Intersectionality Research and Policy ([www.sfu.ca/iirp/ibpa/html](http://www.sfu.ca/iirp/ibpa/html))
- 101) Harding, S. 1993. Rethinking Standpoint Epistemology; What is “strong objectivity”? in Linda Alcoff dan Elizabeth Porter (eds) *Feminist Epistemologies*. New York: Routledge
- 102) Hargrove, E.C. 1975. *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington DC: Urban Institute
- 103) Haveman, R. 1987. *Poverty Policy and Poverty Research: The Great Society and the Social Sciences*. Madison: University of Wisconsin Press.
- 104) Hill Michael and Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: SAGE Publication
- 105) Honig, M.I. (ed.) 2006. *New Directions in Education Policy Implementation*. Albany: SUNY Press
- 106) Heap, S.P.H., dan Varoufakis. Y. 2004. *Game Theory*. New York: Routledge
- 107) Heckman, J. Lalonde, R., dan Smith, J. 1999. *The economic and econometrics of active labor market programs* dalam A. Ashenfelter dan D. Card. *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: Elsevier
- 108) Hendricks, C. 2005. Participatory Storylines and Their Influence on Deliberative Forums. *Policy Sciences* 38: pp 1-20
- 109) Hood, C. 1986. *Tools of Government*. Basingstoke: Macmillan
- 110) ----- . 1998. *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press
- 111) Hoppe, R. 2002. Cultures of Policy Problems, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4, pp 305-326

- 112) -----, 2007. *Applied Cultural Theory: Tools for Policy Analysis* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 113) Hunter, K.G. 2001. An analysis of the effect of lobbying efforts and demand-side economic development policies on state economic health. *Public Administration Quarterly*, 25(1), pp. 49-78
- 114) Hunter, K.G. 2001. An analysis of the effect of lobbying efforts and demand-side economic development policies on state economic health. *Public Administration Quarterly*, 25(1), pp. 49-78
- 115) Huff, A.S. 1999. *Writing for Scholarly Publication*. New York: Sage Publication
- 116) Infeld, Donna Lind and William C. Adams. Wikipedia as a Tool for Teaching Policy Analysis and Improving Public Policy Content Online. *Journal of Public Affairs Education*, Volume 19 no. 3
- 117) Infeld, D.L. dan Adams, W.C. 2014. Wikipedia as a tool for teaching policy analysis and improving public policy content online. *Journal of Public Affairs Education* 19 (3), pp. 445-459
- 118) Ingram, H. 1977. Policy Implementation through Bargaining. Federal Grants in Aid. *Public Policy*, 25, pp 499-526
- 119) Issacs, W. 1999. *Dialogue and the Art of Thinking Together: A Pioneering Approach to Communication in Business and in Life*. New York: Bantam Dell
- 120) Jamshidi, Lateh, Hamidreza Arasteh, Abdolrahim Naveh Ibrahim, Hasanreza Zeinabadi and Palle Damkjaer Rasmussen. 2012. Developmental patterns of privatization in higher education: a comparative study. *Higher Education* vol. 64, page 789-803
- 121) Jousse, J.P, Mingat, A., Tamayo, S., dan Tan, J.P. *Analyzing Costs in Education* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- 122) Jones, Brian D. and Frank Baumgartner. A Model of Choice in Public Policy. 2004. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15 no. 3
- 123) Jones, C.O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth
- 124) Jongbloed, B. 2003. Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57, 110-135

- 125) Joss, S. dan Durant, J. 1995. *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*. London: Science Museum
- 126) Kaifeng, Y. 2007. *Quantitative Methods for Policy Analysis* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 127) Kane, D. 1999. *Computer simulation* dalam G.J. Miller dan M.L. Whicker (eds.) *Handbook of research methods in public administration*, New York: Marcel Dekker
- 128) Kelman, H.C. 1996. Negotiation as Interactive Problem Solving. *International Negotiation* 1:9987-124123
- 129) Kuh, George D. You Don't Have to Be the Smartest Person in the Room. Chapter from M. B. Paulsen (ed.) 2013. *Higher Education: Handbook of Theory and Research* 28. Dordrecht: Springer Science and Business Media
- 130) Kuhn, T.S. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press
- 131) Kuhn, T.S. 1977. *The Essential Tension. Selected Studies in Scientific Tradition and Change*. Chicago: Chicago University Press
- 132) Kahan, James. P. 2001. *Focus Group as a Tool for Policy Analysis in Analysis of Social Issues and Public Policy*. RAND: Leiden
- 133) Khaidir, A. 2001. *Peer Mediation: Conflict Resolution Program in School in the United States*. Bloomington: Civic Education Project Indiana University in conjunction with Universitas Negeri Padang.
- 134) ----- . 2013. *Peranan Ilmu Administrasi Negara dalam Pembinaan Pendidikan Karakter*, dalam Afriva Khaidir dan Erizal Gani (eds.) *Pendidikan Karakter: Sebuah Refleksi Pendekatan dalam Ilmu Humaniora*. Padang: Sukabina Press
- 135) ----- . 2015. *Identifikasi Legal Drafting Dalam Formulasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan Di Kabupaten 50 Kota Provinsi Sumatera Barat*, Makalah dalam Simposium Nasional ke-VI Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara Indonesia, 4-6 Agustus 2016 di Universitas Diponegoro, Semarang
- 136) Krane, D. 2001. Disorderly progress on the frontiers of policy evaluation. *International Journal of Public Administration*, 24 (1), pp 95-123
- 137) Krane, D. 2001. Disorderly progress on the frontiers of policy evaluation. *International Journal of Public Administration*, 24 (1), pp 95-123

- 138) Lancia, F dan Russo, A. 2016. Public education and pensions in democracy: a political economy theory. *Journal of the European Economic Association*. 14(5): pp. 1038-1073
- 139) Lasswell, H.D. 1951. *The policy orientation* dalam D. Lerner dan H.D. Lasswell (eds.). *The Policy Sciences*. Stanford University Press
- 140) ----- . 1970. The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Science* 1, pp. 3-14
- 141) ----- 1971. *A Pre-View of the Policy Sciences*. New York: American Elsevier
- 142) Laporan Tahunan 2015. Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
- 143) Laws, D and Forrester, J. 2007. *Public Policy Mediation: From Argument to Collaboration* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 144) Laws, D. dan Hajer, M. 2006. *Policy in Practice* in Michael Moran, Robert Goodin dan Martin Rein (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press
- 145) Leeuw, F.L. 2004. *Evaluation in Europe*, in R. Stockman (ed.) *Evaluationforshcung*. Opladen: Leske + Budrich
- 146) Low, S, Taplin D.H., dan Lamb, M. 2005. Battery Park City: An Ethnographic Field Study of the Community Impact of 9/11. *Urban Affairs Review* 40: pp. 655-682
- 147) Levin, R.I., Rubin, D.S., Stinson, J.P., dan Gardner, E.S. 1989. *Quantitative approaches to management*. New York: McGraw-Hill
- 148) Losina Purnastuti, Ruhul Salim, Mohammad Abdul Munim Joarder. 2015. The returns to education in Indonesia: Post reform estimates. *The Journal of Developing Areas*, vol 49 no. 3, pp 183-204
- 149) Lowi, T.J. 1970. Decision Making vs Policy Making: Toward and Antidote for Technocracy. *Public Administration Review*, pp 314-325
- 150) ----- . 1972. Four System of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review* 33, pp 298-310
- 151) Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russel Sage Foundation
- 152) Lichbach, M.I. 2003. *Is Rational Choice Theory All of Social Science?.* Ann Arbor: University of Michigan



- 153) Lindblom, C.E. 1977. *Politics and Markets: the world's political-economics system*. New York: Basic Books
- 154) ----- . 1990. *Inquiry and Change*. New Haven: Yale University Press
- 155) Lodge, M. 2007. *Comparative Public Policy* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 156) Jarousse, J.P, Mingat, A., Tamayo, S., dan Tan, J.P. *Analyzing Costs in Education* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- 157) Made Yudhi Setiani and Allan M. MacKinnon. 2015. A community of inquiry-based framework for civic education at Universitas Terbuka, Indonesia. *Distance Education*. Vol 36 no. 3
- 158) Majone, G.. 2006. *Agenda Setting* dalam Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin the *Oxford Handbook of Public Policy*. Ed., New York: Oxford University Press
- 159) ----- . 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press
- 160) Masum, Jahangir Hasan. 2013. *Rapid and Participatory Policy Analysis: A practical tool to analyze any policy at any time*. Coastal Development Partnership ([www.cdcbd.org](http://www.cdcbd.org))
- 161) Marsh, D. and Akram, S. 2015. Political participation and citizen engagement: beyond the mainstream. *Policy Studies* 36 (6), pp. 523-531
- 162) Masum, J.H. 2013. *Rapid and Participatory Policy Analysis: A practical tool to analyze any policy at any time*. Coastal Development Partnership ([www.cdcbd.org](http://www.cdcbd.org))
- 163) Mayer, I.Si., van Daale, C.E., Bots, P.W.G. 2004. Perspective of policy analysis: a framework for understanding and design. *International Journal Techology Policy Management* (4), pp. 161-191
- 164) Maynard-Moody, S dan Musheno, M. 2006. *Stories for Research* in Dvora Yanow dan Peregrine Schwratz-Shea (ed.) *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretative Turn*. Armonk: M.E. Sharpe
- 165) Maxwell, J.A. 2004. Using Qualitative Methods for Causal Explanation. *Field Methods* 16:pp 243-264

- 166) Mazmanian, D and Sabatier P. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott
- 167) Mazmanian, D.A., and Sabatier, P.A. 1983. *Implementation and public policy*. New York: University Press of America
- 168) McMahon. W. 2009. *Higher learning, greater good: The Private and social benefits of higher education*. Baltimore; Johns Hopkins University Press
- 169) Meier, K.J. dan Brudney, J.L. 2002. *Applied statistics for public administration (5<sup>th</sup> ed.)*. Belmont: Wadsworth
- 170) Meltsner, Arnold. 1975. Bureaucratic Policy Analysts. *Policy Analysis* 1 (1). Pp. 115-131
- 171) Meltsner, Arnold J. 1976. *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- 172) Mertens, D.M. 2004. *Institutionalising Evaluation in the United States of America*. In Reindhard Stockman (ed.) *Evaluationforshcung*. Opladen: Leske + Budrich
- 173) Merrieffield, P. 2002. *Metromarxism*. New York: Routledge
- 174) Mietsner. Marcus. 2015. Reinventing Asian Populism: Jokowi's Rise, Democracy and Political Contestation in Indonesia. *Policy Studies* 72. Hawaii: East-West Center
- 175) Miles, M.B. dan Huberman, A.M. 1994. *Qualitative Data Analysis*, New York: Sage Publication
- 176) Miller, G.J., dan Robbins, D. 2007. *Cost-Benefit Analysis* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 177) Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale. 2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank.
- 178) Mitchell, J. 2007. *The Use (and Misuse) of Surveys in Policy Analysis* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 179) Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy. The Oxford Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press

- 180) Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy. The Oxford Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press
- 181) Moloughney. 2012. *The Use of Policy Frameworks to Understand Public Health-Related Public Policy Processes: A Literature Review*. Peel Public Health
- 182) Morcol, G. 2001. Positivist beliefs among policy professionals: An empirical investigation. *Policy Sciences* 38, pp 381-401
- 183) Morrow, J.D. 1994. *Game theory for political scientists*. Princeton: Princeton University Press
- 184) Morcol, G. 2001. Positivist beliefs among policy professionals: An empirical investigation. *Policy Sciences* 38, pp 381-401
- 185) Morrow, J.D. 1994. *Game theory for political scientists*. Princeton: Princeton University Press
- 186) Musgrave, R.A. 1969. Cost-benefit analysis and the theory of public finance, *Economic Literature* 7, pp. 797-820
- 187) Medeiros, H.A.V., Neto, R.D.M., dan Catani, A.M. 2017. Educational democracy in graduate education: Public policies and affirmative action. *Journal for Critical Education Policy Studies* 15 (1), pp. 252-274
- 188) Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- 189) Mingat, A., Tan, JP dan Sosale, S. *Managing Teacher Deployment and Classroom Processes* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- 190) Mingat, A., Tan, J.P., Sile, E. *Addressing Policy Issues in Girls' Schooling* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- 191) Mingat, A dan Sosale, S. *Assessing Policy Options for Teacher Training and Pay* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. *Tools for Education Policy Analysis*. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank

- 192) Mingat, A., Tan, J.P., dan Tamayo, S. *Performing Analysis of Educational Technology* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. Tools for Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- 193) Mingat, A. Tan, J.P., dan Sosale, S. *Conducting Comparative Analysis in Education* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. Tools for Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- 194) Mingat, A., Tan, J.P., dan Tamayo, S. *Analyzing Equity in Education* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. Tools for Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- 195) Mingat, A dan Tan, J.P. *Conducting Cost-Effectiveness Analysis in Education* dalam Mingat, Alain, Jee-Peng Tan and Shobhana Sosale (ed) .2003. Tools for Education Policy Analysis. Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/The World Bank
- 196) Nachmias, C.F., dan Nachmias, D. 1996. *Research Methods in the Social Sciences* (5<sup>th</sup> ed.) New York: St Martin's Press
- 197) Nagel, T, 1986. *The View from Nowhere*. New York: Oxford University Press
- 198) Nizam, *Peluang dan Tantangan Pendidikan Tinggi di Indonesia*. Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan: Sekretaris Dewan Pendidikan Tinggi
- 199) Nakamura, R., dan Smallwood, F. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Pres
- 200) O'Riordan, T dan Sewell, W.R.D. (eds.) 1981. *Project Appraisal and Policy Review*, Chichester: John Wiley and Sons
- 201) Office of Technology Assessment (OTA) 1995. OTA Legacy at <http://www.wws.princeton.edu/ota>
- 202) Pangkalan Data Perguruan Tinggi 2017 ([www.ristekdikti.go.id](http://www.ristekdikti.go.id))
- 203) Pader, E. 2006. *Seeing with an Ethnographic Sensibility: Exploration Beneath the Surface of Public Policies* dalam Dvora Yanow dan Peregrine Schwartz-Shea (ed.) Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretative Turn. Armonk: M.E. Sharpe

- 204) Palumbo, Dennis. 1981. The State of Policy Studies Research and the Policy of the New Policy Studie Review. *Policy Studies Review* 1. Pp 5-10
- 205) Paulsen, M.B. (ed.) 2013. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. Volume 28. Iowa City: Springer
- 206) Pohl, Florian. 2011. Negotiating Religious and National Identitites in Contemporary Indonesia Islamic Education. *Crosscurrents*; Association for Religion and Intelctual Life. Page 399
- 207) Purnastuti, L.,Salim, R.,Joarder, M.A.M., 2015. The returns to education in Indonesia: Post reform estimates, *the Journal of Developing Areas*, vol. 49, no. 3, pp 183-204.
- 208) Prayitno dan Khaidir, A. 2013. *Model Pendidikan Pendidikan Karakter Cerdas*. Padang: Universitas Negeri Padang Press
- 209) Pence, G. 1991. *Virtue Theory*, in Peter Singer (ed.) *A Companion to Ethics*,. Cambridge: Blackwell Reference
- 210) Pettit, P. 1997. *The consequentialist perspective* in Marcia Baron, Philip Pettit, and Mchael Slote (ed.s) *Three Methods of Ethics*. Malden: Blackwell Publishers
- 211) Pichaud, D. 2015. The future of social policy-changing the paradigm. *Asia & the Pacific Policy Studies* 2 (1), pp. 1-7
- 212) Pinteric, Uros. 2014. *Rethinking Public Policies*. Ljubjana: Faculty of Organization Studies in Novo Mesto
- 213) Posavac, E.J. dan Carey, R.G. 2003. *Program Evaluation: Methods and Cases*. Upper Saddle River: Prentice Hall
- 214) Pressman, J. and Wildavsky, A. 1973. *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.
- 215) Radin, B. 1977. Presidential Address: The Evolution of the Policy Analysis Field: From Converstions to Conversations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2., pp 204-218
- 216) ----- . 2000. *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington DC: Georgetown University Press

- 217) Ragin, C.C. 2004. *Combining Qualitative and Quantitative Research*. Report on NSF Wokrshop on Scientific Foundations of Qualitative Research, pp. 109-115
- 218) Rammohan, Anu and Peter Robertson. 2012. *Do Kinship Norms Influence Female Education? Evidence from Indonesia*. Oxford Development Studies, vol 40 no. 3.
- 219) Reber, B. 2007. *Technology Assessment as Policy Analysis: from expert advice to participatory approach* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 220) Rencana Strategis Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi 2015-2019, Permenristekdikti No. 13 tahun 2015. Sekretariat Jenderal Pendidikan Tinggi 12 Juni 2015
- 221) Rimmon-Kenan, S. 1983. *Narrative Fiction: Contemporary Politics*. London: Methuen
- 222) Rosser, A., and Joshi, A. 2013. A. From user fees to fee free: The politics of realising universal free basic education in Indonesia, *Journal of Development Studies*, vol. 49, no. 2, pp 175-189
- 223) Rossi, P.H., Freeman, H.E. dan Lipsey, M.W. 1999. *Evaluation: A Systematic Approach*. Thousand Oaks: Sage
- 224) Roe, E.M. 1994. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durnham: Duke University Press
- 225) Rose, R. 2004. *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*. London and New York: Routledge
- 226) Sabatier, P.A. 1999. *The Need for Better Theories*. 199 dalam Paul A Sabatier (ed.) *Theories of The Policy Process*, Boulder: Westview Press
- 227) Sabatier, P.A dan Hank C. Jenkins-Smith. 1999. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. dalam Paul A Sabatier (ed.) *Theories of The Policy Process*, Boulder: Westview Press
- 228) Sabatier, P dan Jenkins Smith, H. (eds.) 1993. *Policy Change and Learning: an advocacy coalitions approach*. Boulder: Westview Press
- 229) Sarbiran. 1997. Menerawang Perguruan Tinggi di Era Globalisasi. *Cakrawala Pendidikan No. 1*, tahun XVI, pp 1-10

- 230) Satterfield, T. 2004. *A few thoughts on combining qualitative and quantitative methods*. Report on Scientific Foundations of Qualitative Research, pp. 117-119
- 231) Schelling, T.C. 1978. *Micromotives and Macrobehaviour*. New York: W.W. Norton
- 232) Schmidt, R. 2006. *Value Critical Analysis: The Case of Language Policy in the United States* dalam Dvora Yanow dan Peregrine Schwratz-Shea (ed.) *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretative Turn*. Armonk: M.E. Sharpe
- 233) Schon, D.A. dan Rein, M. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books
- 234) Shin, J., Toutkoushian, R. and Teichler, U. (eds.) 2011. *University rankings: Theoretical basis, methodology and impacts on global higher education*. Dordrecht: Springer
- 235) Simon, H.A. 1976. *Administrative Behaviour: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*. New York: Harper & Rowe
- 236) Singer, P. 1991. *A Companion to Ethics*, Cambridge: Blackwell Reference
- 237) Smith, Kevin B and Christopher W. Larimer. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press
- 238) Stewart, Jenny and Russel Ayres. 20010. Systems theory and policy practice: an exploration. *Policy Science* 34: pp 79-94
- 239) Stone, D, Maxwell, S. and Michael Keating. 2015. *Bridging Research and Policy*. Paper presented in UK Department for International Development International Workshop Radcliffe House, Warwick Iniversity, Coventry UK
- 240) Start, Daniel and Ingie Hovland. 2004. *Tools for Policy Impact: A Handbook for Researchers*. London: Overseas Development Institue
- 241) Stone, D.A. 1997. *Policy Paradox and Political Reason*, Boston: Harper Collins
- 242) Susskind, L. 2002. *Arguing, Bargaining and Getting Agreement* dalam Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press
- 243) Stone, D. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview: Scott, Foresman

- 244) -----, 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: WW Norton
- 245) Sutton, Margaret and Bradley AU Levinson (ed.). 2001. *Policy as Practice: toward a comparative sociocultural analysis of Educational Policy*. London: Ablex Publishing
- 246) Smylie, M.A. and Evans, A.E. *Social capital and the problem of implementation in Honig, M.I. (ed.) 2006. New Directions in Education Policy Implementation*. Albany: SUNY Press
- 247) Susskind, L. dan Elliot, M. 1983. *Paternalism, Conflict and Coproduction*. New York: Plenum Press
- 248) Suoaranta, J dan Fitzsimmons, R. 2017. Towards real utopias in higher education. *Journal for Critical Education Policy Studies* 15 (1) pp. 275-299
- 249) Sutton, M dan Levinson, B.A.U. (ed) 2001. *Policy as Practice: towards a comparative sociocultural analysis of education policy*. Wesport-London: Ablex Publishing
- 250) ----- 2001 *Introduction* dalam Sutton, M dan Levinson, B.A.U. (ed) 2001. *Policy as Practice: towards a comparative sociocultural analysis of education policy*. Wesport-London: Ablex Publishing
- 251) Sutton, M. 2001. *Policy Research as Ethnographic Refusal: the case fo women's literacy in Nepal* dalam Sutton, M dan Levinson, B.A.U. (ed) 2001. *Policy as Practice: towards a comparative sociocultural analysis of education policy*. Wesport-London: Ablex Publishing
- 252) Sutton, M. 2015 *Strengthening Social Science Research in Indonesia: Looking Back and Looking Forward*, paper presented in Indonesia Focus Conference, Ohio State University, October 23, 2015
- 253) Sutton, M. 2017. *Seminar in Education Policy Studies*. Bloomington: Indiana University
- 254) Sutmuller, P. M. and Setiono, I. 2011. *Diagnostic on Evidence-based Public Policy Formulation under Decentralisation*. Australian-Indonesia partnership Revitalising Indonesia's Knowledge Sector for Development
- 255) Sullivan dan Segers. 2007. *Ethical Issues and Public Policy* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press



- 256) Susskind, L. dan Thomas-Larmer, J. 1999. *Conduction a Conflict Assessment*. In Susskind, L. S McKearman dan J. Thomas Larmer (eds.) *The Concensus Building*. London: Sage
- 257) Swindell, D dan Kelly, J. 2000. Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures. *Public Performance & Management Review*, 24(1), pp. 30-52
- 258) Tarvid, A. 2015. The effectiveness of access restriction to higher education in decreasing overeducation. *Economic Analysis and Policy* 45, pp. 11-26
- 259) Tatto, Maria Teresa (ed.). 2012. Learning and Doing Policy Analysis in Education: Examining diverse approaches to increasing educational access. *Comparative and International Education: A Diversity of Voices*. Volume 16. Boston: Sense Publisher
- 260) Tandberg, D.A and Griffith, C. in Paulsen, M.B. (ed.) 2013. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. Volume 28. Iowa City: Springer
- 261) Teixeira, P., Joengbloed B., Amaral A . and Dill, D., 2004. *Markets in higher education: Rethoric or reality?* Dordrecht: Kluwer
- 262) Tello, Cesar. 2014. The Theoretical field of Education Policy: Characteristics, objects of study and mediations. A Latin Americal Perspective. *American Journal of Educational Research*. Vol 2 no 4, pp 197-203
- 263) Theodoulou, S. 1995. *The Contemporary Languange of Publc Policy: A Starting Point* dalam Stella Theodoulou dan Mathew Cahn. *Public Policy: The Essetial Readings*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- 264) Thissen, W.A.H dan Walker, W.E. (eds.) 2013. *Public Policy Analysis: New Development*. New York: Springer
- 265) Thomson, M. 1996. *Inherent Realtionality: an anti-dualist approach to institutions*. Bergen: LOS Report 9608
- 266) Thompson, L. 1997. Citizen Attitudes about Service Delivery Modes. *Journal of Urban Affairs* 19(3), pp. 291-302
- 267) Tilaar, HAR dan Riant Nugroho. 2012. *Kebijakan Pendidikan: pengantar untuk memahami kebijakan pendidikan dan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik*. Cetakan ke-3. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- 268) Trochim, W.M.K. 2009. *Evaluation policy and evaluation practice*. *New Direction for Evaluation* 123: pp. 13-32

- 269) UNESCO. 2013. *Handbook on Education Policy Analysis and Programming. Volume 1 Education Policy Analysis*. Bangkok: Asia and Pacific Regional Bureau and Education
- 270) UNESCO. 2013. *Handbook on Education Policy Analysis and Programming. Volume 2 UNESCO Programming*. Bangkok: Asia and Pacific Regional Bureau and Education
- 271) Van den Bosch, K dan Cantillon. 2006. *Policy Impact* dalam Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. The Oxford Handbook of Political Science. New York: Oxford University Press
- 272) Van Horn, C.E. 1979. *Policy implementation in the federal system*. Lexington: Lexington Books.
- 273) Van Meter, D. dan Van Horn, C. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration and Society*, 6, pp 445-488
- 274) Van Eeten, M.J.G. 2007. *Narrative Policy Analysis* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 275) Van Gunsteren, H.R. 1998. *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder: Westview Press
- 276) Vijverberg, W.P. 1997. The quantitative methods component in social science curricula in view of journal content. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(4), pp. 621-629
- 277) Vijverberg, W.P. 1997. The quantitative methods component in social science curricula in view of journal content. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(4), pp. 621-629
- 278) Wacquant, L. 2001. The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalismes. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9(4), pp 401-412
- 279) Walsh, K.C. 2004. *Talking About Politics: Informal Groups and Social Identity in American Life*. Chicago: University of Chicago Press
- 280) Warner, M. dan Hebdon, R. 2001. Local government restructuring: Privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), pp. 315-336

- 281) Weber, M. 1957. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press
- 282) Welch, AR. 2007. Blurred Vision?: Public and private higher education in Indonesia. *Higher Education* vol 54. Pp 665-687
- 283) Wilson, R. 2006. *Policy Analysis as Policy Advice* dalam Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin the *Oxford Handbook of Public Policy*. Ed., New York: Oxford University Press
- 284) Wilson, R., dan Crouch, E.A.C. 2001. *Risk Benefit Analysis*. Cambridge: Harvard University Press
- 285) Wollman, H. 2002. *Contractual Research and Policy Knowledge*. *International Encyclopaedia of Social and Behavioral Sciences* (5). Pp. 11574-11578
- 286) ----- .2003. *Evaluation in Public Sector Reform. Towards a "third wave" of evaluation* in Wollman, H. *Evaluation in Public-Sector Reform*. Cheltenham: Edward Elgar
- 287) ----- 2003a. *Evaluation in Public Sector Reform. Trends, Potentials and Limits in International Perspective* in Wollman, H. *Evaluation in Public-Sector Reform*. Cheltenham: Edward Elgar
- 288) Wolmann, H. 2007. *Policy Evaluation and Evaluation Research* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- 289) Yano, Satoko. 2013. *UNESCO Handbook on Education Policy Analysis and Programming*. Bangkok: UNESCO Asia and Pasific Regional Bureau for Education
- 290) Yanow, D. 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington DC: Georgetown University Press
- 291) Yanow, D. 2003. *Constructing American "race" and "ethnicity": Category Making in Public Policy and Administration*. Armonk: ME Sharpe
- 292) Yanow, D. 2007. *Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research* dalam Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press