

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Friedrik yang dikutip Islami dalam prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan Negara (2004, h.17) Kebijakan publik itu merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Jenkins (1978) yang dikutip Wahab dalam analisis kebijakan dari formulasi sampai ke implementasi kebijaksanaan Negara (2005, h.4) Kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Menurut Dye (1978) dikutip oleh Wahab dalam analisis kebijakan dari formulasi sampai ke implementasi kebijaksanaan Negara (2005, h.4) menjelaskan bahwa kebijakan publik itu ialah pilihan tindakan apapun yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah.

Udoj (1981) yang dikutip Wahab dalam analisis kebijakan dari formulasi sampai ke implementasi kebijaksanaan Negara (2005, h.5) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Menurut Anderson yang dikutip Winarno dalam kebijakan publik teori dan proses (2002, h.16) kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan seseorang atau sejumlah aktor dalam menangani suatu masalah atau persoalan.

Sementara itu, Winarno dalam kebijakan publik teori dan proses (2002, h.17) mengikuti pandangan Santono, dengan mengkomparasikan yang dikemukakan para ahli menyimpulkan bahwa, kebijakan publik itu dibagi kedalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat para ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan ke dua menurut Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk kedalam kategor ini terbagi kedalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kubu pertama mendefinisikan kebijakan publik sebagai rangkaian instruksi daripada pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan yang mengartikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Laswell dan Caplan seperti dikutip Islamy (2001, h.15-17) mengemukakan bahwa kebijakan adalah *a project program of a goal, values, and practice* (suatu program pencapaian tujuan, nilai, dan praktek yang terarah). Di sisi lain, Anderson dalam Islamy (2001, h.19) mendefinisikan kebijakan negara sebagai kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Sebagai implikasi turunan yang timbul dari pengertian kebijakan oleh Anderson tersebut diantaranya :

Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.

Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.

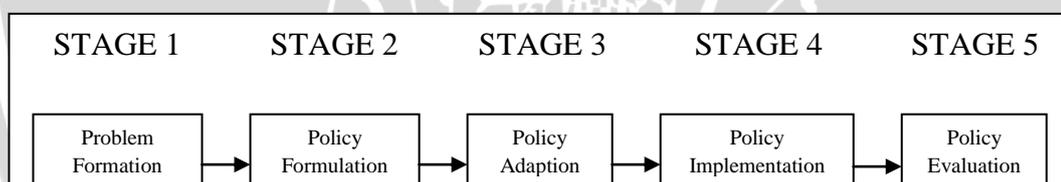
Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.

Bahwa kebijaksanaan negara itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

Bahwa kebijakan pemerintah, setidaknya-tidaknya adalah arti positif, didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Berbeda dari pendapat ahli sebelumnya yang lebih menitik-beratkan kebijakan lebih pada tindakan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah maka Portney memandang kebijakan publik sebagai suatu proses politik yang terangkai dari beberapa tahap. Tahapan-tahapan tersebut yakni: Pemunculan dan pembentukan masalah kebijakan (*Problem Formation*), Perumusan kebijakan (*Policy Formulation*), Penerimaan dan pengadopsian kebijakan (*Policy Adaption*), Pelaksanaan kebijakan (*Policy Implementation*), Penilaian dan evaluasi kebijakan (*Policy Evaluation*).

Tahapan-tahapan dalam kebijakan publik tersebut digambarkan seperti gambar di bawah ini:



Gambar 1

Tahapan Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik

Sumber: Portney dalam Firre (2008, h.13), skripsi unpublished

Keterangan:

Tahap 1. Problem Formation

Pada tahap ini para perumus kebijakan menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

Tahap 2. Policy Formulation

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian

dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan masalah untuk masuk ke dalam problem formation, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan 'bermain' untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Tahap 3. Policy Adaption

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas perumus kebijakan.

Tahap 4. Policy Implementation

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

Tahap 5. Policy Evaluation

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Proses kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses tersebut ke dalam beberapa tahap seperti apa yang dicontohkan di atas. Tujuannya adalah untuk memudahkan kita di dalam mengkaji kebijakan publik.

Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda dengan urutan gambar di atas. Seperti misalnya, tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum di atas bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab ada ahli yang mencantumkan satu tahap lagi, yakni tahap perubahan dan terminasi atau penghentian kebijakan.

Dari beberapa uraian tersebut dapat dilihat bahwa kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks. Namun tanpa bermaksud mengurangi kekompleksan tersebut, kita dapat menarik satu kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian proses kegiatan (*decision dan action*) yang dilakukan oleh pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul di masyarakat.

Dari berbagai definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik itu adalah tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah maupun yang tidak dilakukan pemerintah bukan hanya sebagai usulan atau ide tapi dilakukan atau dilaksanakan dalam bentuk konkret yang saling berkaitan dan mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang mempunyai dampak baik yang bersifat positif maupun negatif untuk menangani atau mengatasi persoalan-persoalan maupun masalah-masalah tertentu yang semuanya untuk kepentingan masyarakat.

B. Perumusan Kebijakan Publik

Lindblom dalam Wahab (2008, h.53) menyatakan bahwa proses perumusan kebijakan itu adalah “*an extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, and the boundaries of which are most uncertain, somehow a complex set of forces that we call policy making all taken together, produces effects called policies*”. Jadi Lindblom berpendapat bahwa perumusan kebijakan adalah suatu proses yang amat kompleks, bersifat analitis dan politis yang tidak memiliki awal maupun akhir, dan batas-batas dari proses tersebut pada umumnya tidak pasti. Terkadang, rangkaian-rangkaian yang kompleks tersebut menghasilkan sesuatu yang kita sebut dengan kebijakan.

Ranney seperti yang dikutip oleh Wahab dalam Pengantar Analisis Kebijakan Publik (2008, h.53) mengemukakan bahwa proses kebijakan itu mencakup apa yang disebutnya sebagai “*the actions and interactions that produce the authorities ultimate choice of the particular policy content over its rivals*”

(tindakan-tindakan dan interaksi yang menghasilkan pilihan akhir yang sah mengenai suatu kebijakan tertentu, setelah dikomparasikan dengan alternatif lainnya).

Bauer dalam tulisannya *The Study of Policy Formations* seperti dikutip oleh Wahab (2008, h.53) memandang perumusan kebijakan publik sebagai “*the process of transformations which turn political input into political outputs*” (proses pengalih ragaman yang mengubah masukan-masukan politik menjadi keluaran-keluaran politik).

Price dalam tulisannya *The Study of Policy Content: A Frame Work for Choice* seperti dikutip oleh Wahab (2008, h.54) mengutarakan bahwa proses pembuatan atau perumusan kebijakan publik yang bertanggungjawab (*responsible policy making*) itu adalah “*a process interactions among scientist, profesional leaders, administrators and politicians*” (suatu proses interaksi yang melibatkan para ilmuwan, pemimpin-pemimpin kelompok profesional para administrator serta para politisi).

Lyden, Shipman dan Wilkinson dalam tulisannya yang berjudul *Decisions Flow Analysis: a Methodology for studying the public policy making process* seperti dikutip oleh Wahab (2008:54) menjelaskan secara rinci proses pembuatan kebijakan publik yaitu, “*the term public policy process usually refers to sequential flow and interactions between governmental and non governmental participant who discuss, argue about, and find common for agreeing upon the scope and types of governmental actions appropriate in dealing with analysis particular societal problem. This program includes : (1) seeking informations to define the societal problem (2) Developing alternative problem solution, and (3) reaching agreement upon which alternative will best solves the problems. In short the public policy process ia a decisions making process*” (istilah proses pembuatan kebijakan publik biasanya mengacu pada langkah-langkah yang teratur mengenai interaksi antara pihak pemerintah dengan swasta yang memperbincangkan atau berdebat, serta usaha-usaha untuk mencapai kesepakatan bersama tentang ruang lingkup dan jenis-jenis tindakan pemerintah yang dirasa tepat untuk menangani masalah sosial tertentu. Adapun proses kebijakan tersebut meliputi: (1) pencarian informasi yang tepat untuk merumuskan masalah sosial

tersebut. (2) mengembangkan alternatif pemecahan masalah dan (3) mencapai kata mufakat mengenai alternatif terbaik dalam rangka pemecahan masalah tersebut.

Dror dalam Wahab (2008, h.55) menjelaskan bahwa kebijakan publik itu adalah “ *a very complex, dynamic process whose various components make different contributions to it. It decides major guidelines for action directed at future, mainly by governmental organs. These guidelines formally aim at achieving what is in the public interest by the best possible means*” (suatu proses yang sangat kompleks dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain memiliki kontribusi yang berbeda-beda terhadap pembuatan kebijakan publik tersebut. Pembuatan kebijakan publik memutuskan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, utamanya bagi lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut dimaksudkan untuk mencapai kepentingan umum dengan cara sebagai mungkin). Selanjutnya Dror mengemukakan 12 ciri untuk mengenali pembuatan/perumusan kebijakan seperti dikutip oleh Wahab (2008, h.55-63) yaitu :

a. Sangat Kompleks.

Pembuatan kebijakan publik biasanya terdiri dari berbagai komponen (unsur). Masing-masing komponen tersebut dihubungkan oleh komunikasi, serta mekanisme umpan balik yang memungkinkan untuk berinteraksi dengan cara yang berlainan. Beberapa bagian dari proses pembuatan kebijakan publik itu dapat kita amati secara langsung, namun sebagian besar lainnya pada umumnya sukar kita amati karena tersembunyi dibalik saluran-saluran yang beraneka ragam, sehingga tidak jarang para aktor atau para pelakunya bahkan hanya memahami sebagian dari proses tersebut. Oleh sebab itu pedoman-pedoman umum (kebijakan) yang seringkali terbentuk dari serangkaian keputusan tunggal dibuat tanpa disadari oleh para pembuatnya.

b. Prosesnya Bersifat Dinamis.

Pembuatan atau perumusan kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu proses, yakni merupakan suatu kegiatan yang berkesinambungan yang berlangsung dalam suatu struktur. Agar proses tersebut terus

berlangsung, maka diperlukan adanya masukan-masukan baik berupa sumber-sumber maupun motivasi yang sifatnya berkesinambungan pula. Perumusan kebijakan publik merupakan suatu proses yang sangat dinamis karena ia dapat berubah sepanjang waktu. Perubahan itu mungkin menyangkut langkah-langkah atau tahapan-tahapan dari sub-sub prosesnya maupun dari tahapan-tahapan yang terdapat didalam sub-sub proses itu sendiri.

c. Komponen-komponenya Beraneka Ragam.

Kerumitan proses pembuatan kebijakan publik dapat kita lihat dari cirinya yang lain, yakni berlipat gandanya komponen-komponen (unsur-unsur) yang terdapat didalamnya. Hampir semua perumusan kebijakan publik melibatkan sebagian besar sub struktur-sub struktur yang beraneka ragam. Sifat daripada substruktur-substruktur itu serta derajat keterlibatannya dalam perumusan kebijakan publik akan dipengaruhi oleh berbagai faktor, misalnya jenis isu, waktu dan karakter masyarakat dimana kebijakan publik itu dibuat.

d. Peran Masing-masing Substruktur Berbeda.

Ciri ini menegaskan bahwa setiap substruktur memberikan kontribusi berlainan dan terkadang bersifat unik terhadap kebijakan publik. Varian kontribusi dari masing-masing substruktur akan ditentukan oleh ciri-ciri formal dan informalnya, dan hal ini akan berbeda antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Dalam alam demokrasi Barat, beberapa aspek dari substruktur yang memberikan sumbangan secara berbeda-beda terhadap kebijakan publik dapat digeneralisasikan sebagai berikut : Badan Perwakilan Rakyat, pada umumnya amat peka terhadap pendapat umum dan kelompok-kelompok penekan (*pressure groups*). Namun badan ini umumnya memiliki tingkat keahlian yang rendah atau sedang, memiliki jangkauan yang pedek atau menengah, dan memiliki tingkat ketaatan azasan (konsistensi) yang rendah atau menengah dalam keputusan-keputusannya. Sebaliknya, Dinas (birokrasi) pemerintah yang dipilih berdasarkan kemampuan pada umumnya tidak terlalu peka terhadap pendapat umum (*public opinion*) maupun kelompok-kelompok

penekan (*pressure group*) namun memiliki tingkat keahlian yang tinggi (berdasarkan kualifikasi pendidikan dan pengalaman kerja personal maupun lembaga). Birokrasi pemerintah juga kadangkala memiliki jangkauan pandang yang menengah atau bahkan panjang, serta menunjukkan tingkat ketaatan azasan yang menengah atau tinggi dalam keputusan-keputusannya. Sementara itu badan peradilan umumnya amat tidak peka terhadap pendapat umum dan kelompok-kelompok penekan, memiliki tingkat keahlian yang tinggi (dalam bidang hukum) memiliki jangkauan pandang yang pendek atau menengah namun menunjukkan ketaatan azasan yang amat sangat tinggi dalam setiap keputusan-keputusannya.

e. Memutuskan.

Perumusan kebijakan publik pada hakekatnya dapat disebut sejenis tindakan pengambilan keputusan. Ini merupakan pengertian yang amat penting, karena dengan pemahaman semacam itu akan memungkinkan kita untuk memanfaatkan model-model pembuatan keputusan sebagai suatu kerangka acuan guna memahami pembuatan kebijakan publik. Sekalipun demikian, pembuatan kebijakan publik itu adalah suatu bentuk pembuatan keputusan yang agregatif, maka didalam memanfaatkan suatu model pembuatan keputusan kita perlu ekstra hati-hati.

f. Sebagai Pedoman Umum.

Kebijakan publik pada umumnya dirumuskan dalam bentuk pedoman/petunjuk-petunjuk dan bukan dalam bentuk instruksi-instruksi administratif yang rinci semacam petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk teknis (juknis) yang menggariskan mengenai berbagai tindakan/langkah yang harus di ikuti. Dari sudut pandang ini, maka kebijakan dapat dipahami bahwa kebijakan itu mirip dengan strategi yang berlaku dikalangan militer. Dalam dunia kemiliteran strategi itu pada umumnya berupa petunjuk-petunjuk umum untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu (sebagai kebalikan dari taktik). Yang perlu kita pahami lebih lanjut ialah bahwa kebijakan itu oleh struktur tertentu dipandang sebagai pelaksanaan (sebagai suatu perintah eksekusi), tetapi oleh

struktur yang lain mungkin dipandang sebagai pembuatan kebijakan (*making policy*). Misalnya, keputusan Presiden dalam bidang tertentu oleh Menteri terkait akan dipandang sebagai *policy making*, tetapi oleh MPR keputusan tadi barangkali akan lebih dilihat sebagai *policy executions/implementations*. Dengan demikian, betapa spesifik dan umumnya fenomena yang kita sebut kebijakan itu, penafsirannya akan sangat tergantung pada situasi, kondisi dan dari sudut pandang siapa hal itu dilihat. Itu pula sebabnya kenapa kita sukar menarik batas-batas yang tegas antara pembuatan kebijakan (*policy making*), implementasi/pelaksanaan kebijakan (*policy executions*) dan administrasi (*administrations*).

g. Untuk Mengambil Tindakan.

Pembuatan keputusan dapat berakibat diambilnya tindakan tertentu yang bersifat eksternal, yang kemudian dapat menimbulkan perubahan-perubahan tertentu, termasuk pada diri pembuat keputusan itu sendiri. Sebagai contoh, seorang ilmuwan yang memutuskan untuk menerima hipotesis-hipotesis sebagai sesuatu yang benar untuk sementara. Sang ilmuwan kemudian mungkin akan menyusun atau melakukan eksperimen-eksperimen baru yang bisa jadi akan mengubah pandangan-pandangannya semula mengenai permasalahan yang ia teliti. Kebijakan-kebijakan mengenai pengambilan keputusan yang menyangkut masalah-masalah kemasyarakatan yang amat penting, seperti kebanyakan pembuatan kebijakan publik dapat juga dipandang mirip dengan contoh diatas, yakni dimaksudkan untuk mengambil tindakan tertentu atau mengarah pada dilakukannya tindakan tertentu. Kebijakan publik dapat pula ditujukan pada aparat yang membuat kebijakan itu sendiri, misalnya kebijakan yang menggariskan tentang perlunya penghematan/efisiensi dalam tubuh administrasi pemerintahan, pengawasan melekat, disiplin bagi aparatur pemerintah dan sebagainya. Ini adalah contoh-contoh kebijakan yang diorientasikan pada tindakan tertentu. Pada kasus lainnya, suatu kebijakan mungkin dimaksudkan agar pihak lain (diluar *decisions maker*), mengambil langkah-langkah atau tindakan-tindakan tertentu,

misalnya suatu kebijakan yang dibuat dengan maksud untuk menarik simpati dan dukungan masa rakyat. Sebagai contoh, pemerintah mungkin mengeluarkan pernyataan yang amat keras menentang negara tetangga yang tidak disukai, namun kuat secara militer, barangkali lebih dimaksudkan untuk membangun basis dukungan domestik dari rakyat pada diri pembuat kebijakan tersebut.

h. Diarahkan Pada Masa Depan.

Pembuatan kebijakan publik diarahkan diarahkan pada masa depan, dan hal ini merupakan salah satu diantara ciri penting serta mendasar yang melekat pada hampir semua pembuatan kebijakan publik. Namun karena masa depan itu pada umumnya tidak pasti, maka pembuatan kebijakan pada umumnya cenderung: dirumuskan dalam istilah-istilah atau pengertian-pengertian yang kabur dan elastis; agar bisa tetap berlangsung, maka disesuaikan dengan kenyataan-kenyataan baru yang dihadapi; agar dapat dipertahankan, dan karena itu menempuh kebijakan yang hasilnya masih belum dapat di ramalkan (kecenderungan ini kerap kali menghantarkan kita pada apa yang disebut dengan *incrementalis policy change* atau perubahan kebijakan yang dilakukan sedikit-demi sedikit) yakni dalam rangka meningkatkan kemampuan daya ramal dengan cara hanya merubah secara kecil-kecilan terhadap kebijakan sebelumnya; dan tidak membuat kebijakan yang melibatkan banyak bidang isu. Gejala inilah yang oleh Dror disebut dengan istilah *Zero-policy making*. Dengan demikian jelas bahwa proses pembuatan kebijakan itu akan selalu diselimuti oleh masalah ketidakpastian. Oleh sebab itu pemecahan atas masalah masa depan yang penuh ketidakpastian tersebut menuntut digunakannya metoda-metoda untuk mengurangi ketidakpastian tadi, seraya meningkatkan derajat kepastiannya. Metode-metode seperti itulah yang harus dapat diketemukan oleh ilmu kebijakan (*policy science*) agar dapat dimanfaatkan secara intensif untuk mengurangi masalah ketidakpastian tersebut.

i. Terutama Dilakukan oleh Lembaga-lembaga Pemerintah.

Salah satu hal yang membedakan antara pembuatan kebijakan antara pihak swasta dan pemerintah/publik ialah apa yang disebut terakhir ini terutama dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah. sudah barang tentu pernyataan ini sekedar merupakan persoalan tingkat keterlibatan, sebab pada kenyataannya kebijakan publik juga ditujukan pada lembaga-lembaga privat/swasta maupun struktur-struktur non pemerintah. Sebagai contoh, jika pemerintah dimasa krisis moneter melalui undang-undang tertentu melarang dilakukannya jenis-jenis perbuatan tertentu atau jika pemerintah menghimbau kepada warga untuk meningkatkan investasinya disektor-sektor produktif. Namun kebijakan publik, dalam kebanyakan peristiwa memang lebih sering ditujukan pada lembaga-lembaga pemerintah, dan hanya sebagian atau dalam kadar yang kurang penting pada aktor-aktor lain.

j. Secara Formal Dimaksudkan Untuk Mencapai Suatu Tujuan.

Salah satu ciri yang melekat pada semua sistem politik dewasa ini ialah tujuan resmi mereka untuk mencapai apa yang termaktub dalam istilah kepentingan umum. Bahkan didalam suatu rezim yang tujuan senyatanya adalah untuk memperkaya sekelompok kecil elite-elite negara atau untuk mencegah setiap usaha pendongkolan kekuasaan oleh pihak lain, biasanya selalu menyatakan didepan publik bahwa tujuan pemerintahan mereka adalah untuk memenuhi kepentingan umum (*public interest*)

k. Apa Yang Tercermin Dalam Kepentingan Umum.

Sekalipun disadari bahwa untuk merumuskan kepentingan umum ini sangat sukar, bahkan tidak mungkin diperoleh suatu pengertian yang pasti, namun paling tidak gagasan yang terkandung dalam istilah tersebut menggambarkan sesuatu yang bersifat umum (*general*) sebagai lawan dari kepentingan-kepentingan yang bersifat sempit (*sectoral*). Karena itu istilah yang bersifat umum mempunyai implikasi yang penting terhadap pembuatan kebijakan publik. Selanjutnya terdapat bukti-bukti yang cukup meyakinkan bahwa gambaran tentang kepentingan umum juga

diyakini oleh kebanyakan para pembuat kebijakan, sehingga kemungkinan berpengaruh pula terhadap proses pembuatan kebijakan publik. Oleh karenanya, kepentingan umum ini paling tidak, dipercayai oleh para pembuat kebijakan sebagai suatu gejala yang nyata (*a real phenomenon*), dan bagi studi perumusan kebijakan publik merupakan suatu perangkat operasional yang amat penting.

1. Dilakukan Dengan Cara Yang Terbaik Mungkin.

Pembuatan kebijakan publik biasanya, selain dimaksudkan untuk memenuhi kepentingan umum, juga dimaksudkan untuk mewujudkannya dengan cara yang terbaik mungkin. Dalam istilah yang lebih abstrak, pembuatan kebijakan publik dimaksudkan untuk mencapai tingkat manfaat (*benefit*) yang maksimum, yaitu kepentingan umum yang tercapai itu dengan korban atau biaya seminimal mungkin. Manfaat (*benefit*) dan biaya/korban (*cost*) tersebut sebenarnya menyangkut persoalan nilai-nilai dan karena itu, dalam banyak kasus, tidak mudah untuk dinyatakan dalam satuan-satuan yang dapat diperbandingkan. Hubungan yang saling tergantung antara tujuan (*ends*) dan sarana (*means*) juga penting untuk diperhatikan. Kerap kali terjadi bahwa, tujuan baik yang dinyatakan dalam nilai-nilai operasional maupun dalam nilai-nilai umum—sekali pun barangkali bukan nilai-nilai akhir—berubah karena adanya inovasi pada segi sarana. Sebagai contoh, pemberantasan kemiskinan melalui tindakan sosial tertentu kini telah diterima oleh kalangan luas sebagai suatu tujuan setelah ilmu pengetahuan telah disadari mampu dipergunakan sebagai sarana untuk mengurangi kemiskinan. Pencapaian manusia di bulan dan penjelajahan diruang angkasa telah dijadikan sebagai target-target utama kebijakan publik di Amerika Serikat dan Rusia setelah perkembangan teknologi untuk mencapai target-target tersebut dianggap memungkinkan.

C. Evaluasi Kebijakan Publik.

a. Pengertian Evaluasi Kebijakan.

Kalau dilihat dari siklus proses kebijakan, maka evaluasi kebijakan dapat dipahami sebagai suatu aktivitas yang berusaha menyoroti apa yang terjadi

sesudah kebijakan dilaksanakan. Evaluasi yang dilakukan tidak hanya menilai hal-hal yang secara teknis benar tetapi juga berkaitan dengan persoalan bagaimana hasil-hasil evaluasi itu dikonsumsi dan dimanfaatkan.

Ada beberapa definisi evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli, antara lain oleh Suchman (1967). Evaluasi menurut Suchman adalah “*the proces of assigning value to some objective and then determining the degree of successn attaining this valued objective*” (Wahab, 1997, h.22-23). Berdasarkan pendapat Suchman diatas evaluasi diartikan sebagai proses melekatkan suatu nilai pada beberapa tujuan tertentu yang dari situ dapat ditentukan derajat keberhasilannya dalam mencapai nilai-nilai yang telah ditentukan sebelumnya.

Sejalan dengan pendapat diatas Jenkins (1978) merumuskan evaluasi sebagai “*the means of determining the extent to which a program is yielding its objektives, using avaliable methods to give evidence that is objective, systematic and comprehensive*”.(Wahab, 1997, h.23). Jenkins menganggap evaluasi sebagai tak lebih dari sekadar persoalan teknis.

Berbeda dengan Casley dan Kumar yang mencoba merumuskan evaluasi kebijakan dengan dihubungkan dengan pembangunan tertentu. Casley dan Kumar merumuskan evaluasi kebijakan “sebagai penilaian terhadap kinerja proyek dan dampaknya pada kelompok sasaran dan daerah tertentu” (Casley and Kumar, 1987, h.1).

Sedangkan Sosiolog Marshall mengaitkan evaluasi kebijakan dengan penelitian kebijakan. Ia merumuskan evaluasi sebagai berikut :

a type of policy research devoted to assesing the consequences, intended and unintended, of new policy programme or of an existing set of policies and practices, including measurement of the extent to which stated goals and objectives are being met, and measurement of displacement and subtitution effects (Firre, 2008, h.61).

Dari beberapa pengertian diatas dapat disarikan bahwa evaluasi kebijakan merupakan suatu aktivitas penilaian terhadap suatu kebijakan secara obyektif, sistematis dan komprehensif dengan menggunakan metode tertentu yang dilakukan setelah kebijakan dilaksanakan. Penilaian dilakukan dengan

membandingkan antara hasil (*outcome*) dari suatu kebijakan dengan tujuan yang telah ditetapkan (*goals*) atau rencana yang telah ditetapkan di awal.

b. Fungsi Evaluasi Kebijakan.

Dalam setiap kebijakan diperlukan suatu proses evaluasi, walaupun dalam proses perumusan dan implementasinya telah dilakukan semaksimal mungkin atau sebaik-baiknya sesuai aturan dan patokan-patokan yang telah dirumuskan sebelumnya. Dilakukannya evaluasi sebagai proses penilaian terhadap suatu kebijakan sehingga untuk kebijakan-kebijakan selanjutnya dapat dilakukan perbaikan dan dapat diusahakan menghindari dampak-dampak negatif yang tidak diinginkan supaya tidak terulang lagi.

Tujuan dilakukannya evaluasi terhadap kebijakan adalah untuk mengetahui sampai sejauh mana kebijakan itu sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat pedampak dan sejauh mana pelaksanaannya, apakah sudah mendekati apa yang telah dijadikan tujuannya atau sebaliknya mengalami kegagalan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bryant dan White yaitu “evaluasi kebijakan pada dasarnya harus bisa menjelaskan seberapa jauh kebijakan dan implementasinya telah dapat mendekati tujuan“ (Bryant dan White, 1987, h.198). Sehingga evaluasi kebijakan menjadi suatu keharusan dan tak terpisahkan dari proses kebijakan publik. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Knox dan Alister, bahwa :

“Policy evaluation is now an integral part of the public policy process in which programmes reviewed to assess wheather they have achieved their stated objectives and the intervention has the requisite impact” (Abdul Wahab, 1997 : 7).

Kesesuaian implementasi kebijakan dengan tujuan akan menjadi indikator penilaian keberhasilan suatu kebijakan dalam menyelesaikan permasalahan. Dengan membandingkan antara keluaran yang senyatanya dicapai (*actual outputs*) dengan keluaran yang diharapkan (*expected measure*). Sehingga dengan demikian dapat dijelaskan apakah tujuan dan sasaran dari proses kebijakan atau program yang dijalankan telah tercapai atau tidak.

Evaluasi dapat mengemban fungsi pembelajaran, dalam artian bahwa dengan mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang berhasil dan kegiatan-

kegiatan yang tidak berhasil dalam mencapai hasil yang diharapkan, serta dengan menemukan apa yang menyebabkan keberhasilan dan kegagalan itu maka akan memungkinkan penyempurnaan kinerja proyek atau program dimasa yang akan datang dan dengan demikian menghindari kesalahan yang telah dibuat di masa yang lalu. Fungsi penting lainnya adalah seperti yang diungkapkan oleh Wahab (1997, h.12) berikut ini, bahwa :

1. Evaluasi dapat berfungsi sebagai kemudi dan manajemen. Hasil-hasil yang diperoleh dari evaluasi akan menjadi umpan balik dan memungkinkan manajemen mengendalikan proyek tetap pada arahnya sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Hasil evaluasi juga dapat digunakan untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian tertentu mengenai bagaimana sebaiknya proyek dioperasikan.
2. Evaluasi dapat mengemban fungsi kontrol dan inspeksi, dalam artian bahwa ia dapat digunakan untuk menginformasikan kepada pimpinan puncak atau negara donor, apakah kegiatan-kegiatan yang ditunjukkan dalam dokumen proyek telah dilaksanakan dengan semestinya dan menunjukkan hasil-hasil sebagai yang diharapkan.
3. Evaluasi dapat mengemban fungsi akuntabilitas, karena ia memberikan informasi, dan atas dasar informasi pihak-pihak yang berkepentingan (DPR, Penyandang dana, Pembayar pajak) dapat menilai apakah dana yang disediakan telah digunakan dengan benar dan demi tujuan yang diharapkan.
4. Evaluasi dapat memainkan kepenasihatatan, dalam artian bahwa hasil-hasil evaluasi akan dapat digunakan untuk mendapatkan dana yang lebih banyak guna mendanai proyek itu atau proyek-proyek sejenis dimasa yang akan datang.

Sedangkan menurut Putra (2003, h.95), ada tiga fungsi pokok dalam evaluasi kebijakan publik yaitu :

1. Memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan.

Pada fungsi ini, evaluasi kebijakan publik akan lebih banyak meneliti pada aspek instrumental dari kebijakan publik yang ada. Ia akan

melakukan evaluasi atas penampilan atau kinerja dari proses berjalannya organ kebijakan publik yang dievaluasi. Sampai sejauh mana organ kebijakan publik itu mampu mengatasi persoalan yang dihadapi dan sampai sejauh mana pula organ kebijakan publik tersebut efektif sebagai instrumen pemberi solusi sebagaimana *raison d'être* kebijakan publik itu sendiri.

2. Menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi

Pada fungsi ini, evaluasi kebijakan publik lebih memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dimana seperti telah disadari bahwa sebuah kebijakan publik pada dasarnya adalah dibuat untuk menyelesaikan masalah publik tertentu, maka pada fungsi ini evaluasi kebijakan akan menilai apakah tujuan yang ditetapkan kebijakan publik tersebut benar-benar mampu menyelesaikan masalah yang ada. Karena sebuah kebijakan publik itu pada dasarnya ditetapkan berikutan dengan tujuannya, dan umumnya implementing agents bekerja untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan itu.

3. Memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama dari segi metodologinya.

Pada fungsi ini, evaluasi kebijakan publik akan lebih diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian yang dilakukannya atas kebijakan yang dievaluasi. Fungsi evaluasi kebijakan publik, dalam posisi ini akan lebih bersifat produktif, karena ia tidak lagi bertitik berat pada kritik terhadap kelemahan-kelemahan yang ada, namun pada bagaimana kemudian dapat belajar dan bagaimana caranya agar kelemahan-kelemahan dalam kebijakan itu tidak terulang lagi pada waktu dan tempat yang berbeda nantinya.

c. Jenis- Jenis Evaluasi Kebijakan.

Ada beberapa pendapat dari para ahli terkait dengan jenis atau tipe dari evaluasi kebijakan. Antara lain menurut Putra (2003, h.100-101) terdapat tiga macam evaluasi kebijakan, yaitu ;

1. Evaluasi Administratif adalah evaluasi kebijakan publik yang dilakukan didalam lingkup pemerintahan atau di dalam instansi-instansi atau

umumnya evaluasi ini dilakukan oleh badan-badan pemerintah yang berkaitan dengan program tertentu, seperti Irjen (Inspektur Jendral), Itwil (Inspektorat Wilayah), konsultan swasta, dan sebagainya. Sorotan dari evaluasi kebijakan publik ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan aspek finansial dan prosedur kebijakan publik yang dievaluasi. Artinya, bahwa evaluasi kebijakan publik dilakukan untuk mendapatkan jaminan bahwa apakah yang dilakukan pemerintah lewat proyek tertentu itu benar-benar mencapai tujuan-tujuan yang diharapkan (*the expected goal*) pada tingkat biaya yang paling rendah.

2. Evaluasi Yudisial adalah evaluasi yang dilakukan yang berkaitan dengan objek-objek hukum. Apakah terdapat pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang dievaluasi tersebut. Yang melakukan evaluasi yudisial sebagai pihak utamanya adalah lembaga-lembaga hukum, seperti pengacara, pengadilan, kejaksaan, dan sebagainya. Yang menjadi titik pengamatan dari evaluasi ini adalah utamanya berkaitan dengan pelanggaran-pelanggaran hukum yang ada pada kebijakan tersebut, ini berarti menyangkut perlindungan hak dari berbagai pihak atas berjalannya sebuah program kebijakan.
3. Evaluasi Politik adalah evaluasi yang pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga politik baik parlemen maupun parpol. Namun sesungguhnya evaluasi politik ini bisa juga dilakukan oleh masyarakat secara umum. Evaluasi ini menyangkut pertimbangan-pertimbangan politik dari sebuah kebijakan publik. Hal ini diberi ruang sebab sesungguhnya sudah menjadi kesadaran umum bahwa kebijakan publik itu pada hakikatnya adalah sebuah proses politik. Dengan demikian, sebuah kebijakan publik itu tidak cukup hanya efektif, efisien, ekonomis dan sah secara hukum saja, namun harus pula memiliki basis legitimasi politik yang kuat.

Berbeda dengan Putra, Finsterbusch dan Motz mengelompokkan evaluasi ke dalam empat jenis yang biasa digunakan oleh evaluator yaitu :

1. Evaluasi *Single Program After-Only*; dalam hal ini evaluator langsung membuat penilaian terhadap program setelah meneliti setiap variabel

yang dijadikan kriteria program. Jadi hanya melihat hasil pelaksanaan dari program tersebut

2. Evaluasi *Single Program Before-After*; dalam evaluasi ini mencoba melihat kondisi masyarakat pedampak sebelum dan sesudah program dan melakukan perbandingan sehingga akan diketahui pengaruh program tersebut terhadap masyarakat.
3. Evaluasi *Comparative After-Only*; yaitu dalam evaluasi ini dilakukan perbandingan antara dua obyek yaitu kondisi masyarakat yang terkena program dengan masyarakat yang tidak terkena program, setelah program dilaksanakan.
4. Evaluasi *Comparative Before-After*; pada jenis evaluasi ini merupakan pengembangan dari jenis-jenis lain sebelumnya, jadi dari langkah-langkah dari ketiga jenis diatas dilaksanakan. Yaitu dilakukan evaluasi yang membandingkan antara dua daerah dan dua dimensi waktu yaitu sebelum dan sesudah program dilaksanakan (Finsterbusch dan Motz, 1980, h.140-141).

Pemilihan terhadap jenis evaluasi yang mana yang akan dilakukan tergantung pada ketersediaan data. Bila evaluator hanya dapat memperoleh data sesudah program dilaksanakan maka jenis yang cocok adalah '*Single After-Only*' atau sebaliknya apabila evaluator mampu memperoleh data sebelum dan sesudah program dilaksanakan maka dapat dilakukan '*Single Before-After*'. Dan apabila dimungkinkan untuk dilakukannya perbandingan antar waktu dan antar kelompok lain, baik data sebelum maupun sesudah program dilaksanakan maka dapat dilakukan dengan '*Comparative Before-After*'.

Kemudian Dusseldorp 1999 seperti dikutip Firre 2008 membagi menjadi lebih rinci mengenai tipe-tipe evaluasi kebijakan berdasar pada proses dimana evaluasi itu dilaksanakan dan siapa yang melaksanakan, yaitu :

Tabel 2.1
Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Berdasarkan Pada
Proses Dimana Evaluasi itu Dilaksanakan dan Siapa yang Melaksanakan

Kapan		Siapa	
Pada saat manakah kegiatan evaluasi berlangsung		Orang-orang yang terlibat dalam penyiapan dan implementasi obyek yang dievaluasi	Orang-orang yang secara langsung terlibat dalam penyiapan dan implementasi obyek yang dievaluasi
Evaluasi ex ante			
Evaluasi ex ante	-Sebelum persiapan proyek dimulai -Sebelum implementasi proyek dimulai	1) Evaluasi ex ante internal berlangsung sebelum persiapan proyek (identifikasi)	2) Evaluasi ex ante eksternal berlangsung sebelum persiapan proyek (identifikasi)
	-Sebelum implementasi dimulai	3) Evaluasi ex ante internal dilaksanakan sebelum implementasi	4) Evaluasi ex ante berlangsung sebelum implementasi proyek (appraisal)
Evaluasi on going Evaluasi proyek sedang berjalan	Selama persiapan proyek	5) evaluasi interm internal terhadap persiapan proyek (termasuk monitoring)	6) evaluasi interm eksternal atas implementasi proyek
	Selama persiapan implementasi proyek	7) evaluasi interm internal atas implementasi proyek	8) evaluasi interm internal atas implementasi proyek
Evaluasi ex post Evaluasi akhir	Sesudah persiapan rencana berlangsung	9) evaluasi akhir internal terhadap implementasi rencana	10) evaluasi akhir eksternal atas persiapan rencana (appraisal)
	Sesudah implementasi rencana berlangsung	11) evaluasi akhir internal implementasi rencana	12) evaluasi akhir eksternal terhadap implementasi rencana
evaluasi ex post terhadap evaluasi (<i>meta evaluation</i>)			

Sumber : Dusseldorp, (Firre, 2008, h.21).

Untuk memahami mengenai faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan program atau proyek pembangunan yang sedang dilaksanakan, dapat dilakukan dengan melakukan telaah secara cermat kerangka pemikiran teoritik dan konseptual yang melatarbelakangi munculnya program itu sehingga dapat diketahui apakah kegagalan dari program itu karena kegagalan

implementasinya atau karena kesalahan perumusan konsepsi awal dan landasan teori yang digunakan.

Dalam aktivitas evaluasi kebijakan apabila dititik beratkan pada keinginan yang kuat untuk mengetahui hasil dari kebijakan yang telah dilaksanakan maka akan selalu berhubungan dengan dampak kebijakan. Sejauh mana pelaksanaan dari program tersebut mampu mencapai tujuan atau target yang telah ditetapkan. Dalam penelitian dampak mencermati dua macam dampak yaitu dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Dampak yang diharapkan merupakan dampak yang telah dipetakan ketika suatu kebijakan dirumuskan, yang akan menjadi rumusan tujuan yang harus dicapai dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Sedangkan pada akhir implementasi kebijakan muncul pula dampak-dampak yang tak terduga yang diantaranya ada yang diharapkan (baik) dan ada yang tidak diharapkan.

Dari berbagai unit dampak dalam masyarakat, harus dipandang sebagai suatu kesatuan atau secara holistik karena dampak yang terjadi pada masyarakat akan menjadi atau bagian dari dampak terhadap kelompok, lembaga atau organisasi yang nantinya akan membangun suatu bangun utuh yaitu masyarakat sehingga dalam menyusun atau merumuskan suatu kebijakan harus diperhatikan benar-benar dampak apa yang akan terjadi pada tiap-tiap unit dampak dalam masyarakat.

D. Analisis Kebijakan Publik.

Menurut Dunn seperti dikutip oleh Nugroho (2007, h.7) Analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Masih menurut Dunn adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multipel dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan (Nugroho 2007, h. 8). Mengikuti pendapat Dunn dalam Nugroho (2007 h. 8-9), metode Analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu :

1. Definisi: menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
 2. Prediksi: menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa datang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
 3. Preskripsi: menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif nilai kebijakan di masa mendatang.
 4. Deskripsi: menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
 5. Evaluasi: kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.
- Analisis Kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin ilmu dengan tujuan memberikan informasi yang bersifat deskriptif, evaluatif, dan atau preskriptif. Dunn dalam Nugroho 2007 menyebutkan analisis kebijakan menjawab 3 pertanyaan yaitu :

1. Nilai, yang pencapaiannya merupakan tolok ukur utama untuk menilai apakah suatu masalah sudah teratasi.
2. Fakta, yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai.
3. Tindakan, yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Weimer dan Vining dalam Nugroho (2007 h.44) mengatkan bahwa Analisis kebijakan dilakukan karena dua alasan pokok, yaitu bahwa (1) Terjadi kegagalan pasar (*market failure*), dan (2) Kegagalan Pemerintah (*government failure*). Nugroho 2007 mengemukakan bahwa, terdiri atas langkah-langkah mendiagnosis masalah, mengidentifikasi alternatif kebijakan yang mungkin, menilai efisiensi dari kebijakan. Dunn dan Weimer dan Vining mengangkat pendekatan model “rasionalis” dalam analisis kebijakan seperti yang dikutip oleh Nugroho (2007 h.47) yang mempunyai bagian-bagian :

1. Mendefinisikan masalah (*define the problem*)
2. Menetapkan kriteria evaluasi (*establish evaluations criteria*)
3. Mengidentifikasi alternatif kebijakan (*identifiy alternative policies*)
4. Memaparkan alternatif-alternatif, dan memilih salah satu.

5. Memonitor dan mengevaluasi manfaat kebijakan.

Patton dan Savicky mengemukakan bahwa analisis kebijakan dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan, analisis kebijakan (pasca-kebijakan) biasanya berbentuk deskriptif dan disebut *ex-post*, *post-hoc*, atau *retrospective* (Nugroho 2007, h. 67). Analisis kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan disebut dengan *ex ante*, *pre-hoc*, *anricipatory*, atau *prospective*, dan biasanya bentuk kebijakan ini adalah prediktif dan preskriptif (Nugroho 2007, h. 67).

E. Kawasan dan Tata Ruang Wilayah

Dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Dokumentasi PU-net-Departemen Pekerjaan Umum) Kawasan adalah wilayah yang memiliki fungsi utama yaitu lindung atau budi daya. Kawasan lindung itu sendiri adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Sedangkan, Kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Kawasan sesuai dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, diklasifikasikan dalam beberapa bagian yaitu :

1. **Kawasan Perdesaan** adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
2. **Kawasan Agropolitan** adalah kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah perdesaan sebagai sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumber daya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan satuan sistem permukiman dan sistem agrobisnis.
3. **Kawasan Perkotaan** adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
4. **Kawasan Metropolitan** adalah kawasan perkotaan yang terdiri atas sebuah kawasan perkotaan yang berdiri sendiri atau kawasan perkotaan

inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang saling memiliki keterkaitan fungsional yang dihubungkan dengan sistem jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk secara keseluruhan sekurang-kurangnya 1.000.000 (satu juta) jiwa.

5. **Kawasan Megapolitan** adalah kawasan yang terbentuk dari 2 (dua) atau lebih kawasan metropolitan yang memiliki hubungan fungsional dan membentuk sebuah sistem.
6. **Kawasan Strategis Nasional** adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia.
7. **Kawasan Strategis Provinsi** adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup provinsi terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.
8. **Kawasan Strategis Kabupaten/Kota** adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kabupaten/kota terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.

Masih dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Ruang dimaknai sebagai wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, Sedangkan Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.

Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Terkait dengan alokasi ruang maka Pola ruang dimaknai sebagai distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya. Selanjutnya diatur pula tentang Penataan ruang, Penataan ruang itu sendiri adalah suatu sistem proses

perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang (UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang).

F. Ekonomi Politik Pembangunan.

Staniland seperti dikutip oleh Suryono (2006, h.9) mengemukakan bahwa ekonomi politik adalah sebuah studi teori sosial dan keterbelakangan. Rachbini dalam Suryono 2007 mengatakan bahwa ekonomi politik adalah sebagai ilmu sosial terpadu dan teori pilihan publik, yang memiliki fokus analisis yaitu :

1. Melihat setiap isu ataupun kebijakan (baik langsung ataupun tidak langsung) melibatkan kepentingan publik pada level makro (pemerintah, kelompok) maupun pada level mikro (individu).
2. Melihat fenomena pembangunan secara interaktif, yaitu dari segi proses dan dampaknya.

Suryono (2006, h.10) dalam bukunya yang berjudul “Ekonomi Politik Pembangunan: Dalam Perspektif Teori Ilmu Sosial” mengemukakan tiga manfaat dari kajian ekonomi politik pembangunan, yaitu :

1. Untuk mengetahui mengapa dan bagaimana kebijakan pembangunan (termasuk kebijakan ekonomi dan politik) dirumuskan dan di implementasikan dalam suatu negara; dan siapa saja yang terlibat dalam pengambilan kebijakan tersebut.
2. Untuk memahami kebijakan pembangunan dan dampaknya dengan benar pada kurun waktu tertentu dengan menelusuri secara cermat perilaku, motivasi dan preferensi dari para aktornya sehingga diperoleh jawaban tentang siapa, memperoleh apa, berapa banyak, mengapa dan dengan cara bagaimana berdasarkan tinjauan deterministik yakni dari perspektif ekonomi dan perspektif politik secara interaktif dan tarik menarik.
3. Sebagai alat analisa, untuk mengkaji berbagai isu sosial yang menyangkut proses kebijakan dan pembangunan pada umumnya.