**BAB I**

**KEBIJAKAN**

* 1. **Definisi Kebijakaan**

Secara Etimologis, istilah policy (kebijakan) berasal dari bahasa Yunani, Sansekerta, dan Latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sansekerta polis (negara-kota) danpur (kota) dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi politia (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris Pertengahan Policie, yang berarti menangani berbagai masalah publik atau administrasi pemerintahan. Asal usul Etimologis kata policy sama dengan dua kata penting lainnya, yaitu police dan politics. Inilah salah satu alasan mengapa banyak bahasa modern, misalnya Jerman dan Rusia, hanya mempunyai satu kata (politik, politika) untuk dua pengertian policy dan politics. Ini juga merupakan salah satu faktor yang saat ini menimbulkan kebingungan seputar batas disiplin ilmu politik, administrasi negara, dan ilmu kebijakan, semuanya menaruh perhatian besar pada studi politik (politics) dan kebijakan (policy). Terdapat beberapa definisi kebijakan menurut para ahli, antara lain :

1. William N. Dunn

Kebijakan adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan untuk bertindak yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah (N. Dunn, 2000:132).

1. Dalam karya Shakespeare, terdapat empat makna ”kebijakan” (policy) yang berbeda, yakni kehati-hatian, sebentuk pemerintahan, tugas, dan administrasi serta sebagai ”Machiavellianisme”. Kebijakan mencakup seni ilusi politik dan duplikasi. Penonjolan, penampakan luar dan tipuan (ilusi) adalah beberapa unsur yang membentuk kekuasaan (power). Kekuasaan tidak dapat dipertahankan hanya dengan kekuatan paksa (force).
2. Kamus Oxford Learner’s Pocket Dictionary

Kebijakan adalah suatu perencanaan dari berbagai tindakan yang telah disetujui atau dipilih oleh sebuah partai politik, bisnis, dan lain-lain. Dalam konteks yang lain, kebijakan juga dapat diartikan sebagai kontrak asuransi tertulis.

1. Carl Frederich

Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

1. Wayne Parson (2205)

Kebijakan adalah istilah yang dalam penggunaannya secara umum, dianggap berlaku untuk sesuatu yang ’lebih besar’ ketimbang keputusan tertentu, tetapi ’lebih kecil’ ketimbang gerakan sosial. Sebuah kebijakan mungkin saja merupakan sesuatu yang tidak sengaja, tetapi ia tetap dilaksanakan dalam implementasi atau praktek administrasi.

Jadi, kebijakan adalah rencana suatu program tertulis yang diambil oleh pimpinan dalam suatu system atau organisasi sebagai suatu keputusan untuk menyelesaikan permasalahan yang menghambat tercapainya tujuan dari organisasi tersebut dan bersifat mengikat.

* 1. **Ruang Lingkup Kebijakan** 
     1. **Kebijakan Publik**

Publik yang secara awam dimaknai dengan arti orang banyak, masyarakat luas, atau warga suatu negara. Publik berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama (Parsons, 2001). Kata publik ini selanjutnya bergabung dengan kata kebijakan menjadi satu kesatuan kata yang memiliki makna lebih kompleks, yaitu kebijakan publik. Beberapa definisi para ahli mengenai kebijakan publik:

1. Dye, 1981

*“Whatever governments choose to do or not to do”*. Kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang harus dilakukan atau tidak dilakukan dan diputuskan oleh pemerintah. Kebijakan publik harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya sekedar kehendak pemerintah namun juga diwujudkan dalam suatu tindakan yang nyata.

1. Smith, 2003

*“A proposed course of action of a person, group or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose”*. Kebijakan publik adalah sebuah rencana tindakan, ide atau pilihan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencapai beberapa tujuan luas dan dapat mempengaruhi segmen besar masyarakat atau publik serta menjadi petunjuk tindakan berikutnya dalam kondisi yang sama.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan pemerintah atas kewenangan yang dimilikinya. Kebijakan publik juga merupakan upaya untuk mencapai suatu tujuan tertentu,dan menyangkut kepentingan serta aktivitas manusia secara luas dengan berbagai pertimbangan baik dan buruknya.

* + - 1. **Kebijakan Publik Bidang Kesehatan**

Kebijakan kesehatan mengacu keputusan, rencana dan tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan kesehatan tertentu dalam masyarakat. Sebuah kebijakan kesehatan eksplisit dapat mencapai beberapa hal, yaitu mendefinisikan visi untuk masa depan yang pada gilirannya membantu menetapkan target dan titik acuan untuk jangka pendek dan menengah. Ini menjelaskan prioritas dan peran yang diharapkan dari kelompok yang berbeda, dan itu membangun konsensus dan menginformasikan orang. Contohnya adalah UU Kesehatan No. 36 Tahun 2009 tentang kesehatan.

* + - 1. **Kebijakan Publik Bidang Pendidikan**

Kebijakan pendidikan mengacu pada hukum dan aturan yang mengatur operasi sistem pendidikan yang telah dibuat oleh pemerintah. Pendidikan terjadi dalam berbagai bentuk untuk berbagai tujuan melalui banyak institusi, seperti pendidikan anak usia dini, TK, SD, SMP, SMA, perguruan tinggi, pendidikan pascasarjana dan profesional. Oleh karena itu, kebijakan pendidikan secara langsung dapat mempengaruhi pendidikan orang terlibat dalam di segala usia. Contoh kebijakan bidang pendidikan adalah UU No 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

* + - 1. **Kebijakan Publik Bidang Kebudayaan**

Kebijakan budaya adalah area pengambilan keputusan kebijakan publik yang mengatur kegiatan yang berkaitan dengan seni dan budaya. Contoh kebijakan di Indonesia adalah UU No 5 tahun 1992 tentang benda cagar budaya.

* + 1. **Kebijakan Privat**

Kebijakan privat merupakan kebijakan yang digunakan untuk kelompok atau organisasi tertentu, dan kepemilikannya bersifat kelompok atau organisasi. Tetapi kebijakan ini juga dapat digunakan oleh masyarakat pada umumnya. Beberapa contoh dari kebijakan privat adalah sebagai berikut:

1. Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 11 Tahun 2004 tentang Pengendalian Merokok di Tempat Kerja di Lingkungan Pemerintahan.
2. Kebijakan menggunakan pakaian yang rapi dan sopan, berkerah, dan bersepatu ketika memasuki lingkungan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Airlangga (FKM Unair). Hal ini merupakan kebiakan privat karena kebijakan ini dibuat oleh jajaran dekanat FKM Unair dan diberlakukan hanya di lingkungan FKM Unair.

**1.3 Peran dan Fungsi Kebijakan**

Kebijakan secara singkat dapat diartikan sebagai suatu aturan dalam bentuk tertulis dan merupakan keputusan resmi suatu organisasi. Berbagai aturan tersebut mengatur segala aspek kehidupan manusia, baik dalam lingkup publik maupun privat. Tujuan dari suatu kebijakan adalah untuk mengintegrasikan pengetahuan ke dalam suatu disiplin yang menyeluruh (overarching) untuk menganalisis pilihan publik dan pengambilan keputusan dan karenannya ia ikut berperan dalam demokratisasi masyarakat (Parsons, 2001).

Peran dan fungsi sejatinya berbeda, dimana peran berhubungan dengan subjek manusia sedangkan fungsi lebih berhubungan dengan objek benda, ternyata dalam kebijakan dua kata ini dapat diartikan sebagai sesuatu yang sama. Peran dan fungsi utama dari kebijakan adalah untuk mengatur segala proses dalam aspek kehidupan manusia di berbagai bidang, baik publik maupun privat, seperti kesehatan, transportasi, pendidikan, lingkungan, sosial, ekonomi, keamanan, dan lainnya. Pengaturan itu dilakukan agar tercipta suatu stabilitas di berbagai bidang dan mewujudkan keadaan yang tertib, harmonis, serta adanya hubungan yang baik antara manusia yang bersangkutan di dalamnya.

Peran dan fungsi suatu kebijakan selanjutnya adalah untuk menjadi sumber rujukan. Kebijakan itu berfungsi sebagai rujukan terhadap berbagai masalah yang ada. Hal ini berhubungan dengan peran dan fungsi kebijakan yang pertama, bahwa kebijakan itu bersifat mengatur segala hal dan dapat menjadi dasar aturan yang akan menjadi rujukan jika terjadi suatu masalah terkait. Rujukan yang dimaksud dapat diartikan sebagai pedoman dasar dalam menyelesaikan masalah yang ada.

Kebijakan juga berfungsi untuk melindungi dan menjaga kepentingan serta keinginan pihak yang terkait atau bersangkutan baik publik maupun privat. Misalnya saja keinginan publik mengenai akses kesehatan yang murah, hal itu dapat diwujudkan dengan adanya Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No.125/MenKes/SK/II/2008 tentang pedoman penyelenggaraan program jaminan kesehatan masyarakat.

**1.3.1 Peran dan Fungsi Kebijakan Publik**

Berbicara mengenai kebijakan publik, maka secara tidak langsung kita juga akan berbicara mengenai hajat hidup orang banyak. Kebijakan publik sangat erat kaitannya dengan pemerintah dan masyarakat, dibuat oleh pemerintah guna mengatur dan mengarahkan apa saja yang hendak ia lakukan atau tidak dilakukan untuk kepentingan rakyatnya. Kebijakan publik mempunyai cakupan yang lebih luas, yakni kebijakan di bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya.

Peran pemerintah di sini adalah untuk menciptakan kondisi lebih baik yang dapat menjamin kepentingan publik. Intervensi publik oleh negara ditujukan sebagai upaya menjamin penegakan hukum, hak asasi, dan ketertiban.

Adapun peran dan fungsi kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Mencapai beberapa tujuan luas yang mempengaruhi segmen besar warga suatu negara atau publik. Kebijakan publik akan mengatur segala kepentingan yang berpengaruh pada aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur dan diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial. Segmen besar yang dimaksud adalah berbagai bidang, seperti sosial, politik, ekonomi, kesehatan, pertahanan, keamanan, pendidikan, dan lainnya.

Contoh : UU Nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan yang berisikan pasal-pasal yang bertujuan untuk memperbaiki, memelihara, dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Indonesia. Di sini jelas bahwa peraturan tersebut dibuat oleh pemerintah untuk melakukan intervensi bidang kesehatan yang ditujukan pada sasaran bersegmen besar yaitu masyarakat Indonesia.

2. Menekan dan mendorong aktivitas masyarakat pada suatu negara.

Contoh : Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok. Perda tersebut berisi larangan merokok di tempat umum dengan berbagai ancaman hukumannya, maka Perda tersebut dapat difungsikan sebagai penekan aktivitas masyarakat untuk tidak merokok di tempat umum.

3. Mewujudkan campur tangan dan pengaturan pemerintah terhadap kehidupan masyarakatnya di berbagai bidang.

Contoh : Kebijakan pemerintah tentang pengggantian minyak tanah ke tabung gas LPG, kebijakan ini berfungsi selain untuk mengatasi masalah ekonomi karena melonjakkan harga minyak dunia, juga berfungsi untuk menstabilkan dan menjaga sumberdaya alam yang dimiliki oleh negara Indonesia yang sekarang ini telah menipis.

4. Melindungi dan menjaga kepentingan dan keinginan seluruh masyarakat (ketersediaan udara bersih, air bersih, kesehatan yang baik, ekonomi yang inovatif, perdagangan yang aktif, pencapaian pendidikan yang tinggi, rumah yang layak, kemiskinan yang rendah, tingkat kriminal yang rendah, dan lainnya).

Contoh : Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin 2006 atau lebih dikenal dengan Program Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (Askeskin) merupakan program yang bertujuan untuk meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat miskin dan masyarakat tidak mampu yang membutuhkan pelayanan kesehatan agar tercapai derajat kesehatan masyarakat setinggitingginya. Di sinilah terlihat peran pemerintah dalam upaya melindungi masyarakatnya yang terbilang kurang mampu agar tetap bisa mengakses pelayanan kesehatan.

5. Membangun lingkungan yang memungkinkan setiap pelaku, baik bisnis maupun non bisnis untuk mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif.

Contoh: Adanya Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 741/MenKes/PER/VII/2008 dan pengaturan akreditasi rumah sakit yang memicu rumah sakit yang ada di Indonesia berkompetisi meningkatkan pelayanannya.

6. Melakukan serangan frontal terhadap isu publik.

Contoh : Jaminan Persalinan (Jampersal) merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk menjawab isu publik mengenai tingginya tingkat kematian ibu akibat pelayanan proses persalinan yang buruk. Diharapkan pelaksanaan kebijakan ini dapat berkontribusi menurunkan Angka Kematian Ibu di Indonesia yang terbilang cukup tinggi.

7. Membantu untuk pengaturan analisis isu perdebatan yang sedang terjadi maupun akan terjadi di masa mendatang.

Contoh : Penggunaan pembangkit listrik tenaga nuklir di Indonesia. Pada peristiwa ini masih banyak perdebatan baik dikalangan kalangan atas, menengah maupun bawah, ada yang menyatakan setuju atas program tersebut dan ada pula yang tidak setuju. Pemerintah bisa menganalisis tentang isu perdebatan tersebut. Hal ini menjadikan pemerintah mengadakan sebuah kebijakan yaitu menganalisis tentang dampak positif dan dampak negatif dari perbedaan isu tersebut.

**1.3.2 Peran dan Fungsi Kebijakan Privat**

Peran dan fungsi kebijakan privat sama dengan peran dan fungsi kebijakan publik, hanya saja berbeda pada ruang lingkup berlakunya atau cakupan kebijakan tersebut. Kebijakan publik berlaku pada seluruh lapisan masyarakat, sedangkan kebijakan privat berlaku pada sekelompok orang yang terkait dalam kebijakan privat tersebut. Contoh kebijakan privat adalah peraturan yang dikeluarkan BEM FKM UNAIR bahwasanya para panitia ospek fakultas harus berkomitmen untuk tidak merokok selama pelaksanaan ospek. Hal ini tentu berbeda dengan peraturan di tempat lainnya, BEM FISIP UNAIR misalnya.

**1.4 Prinsip Kebijakan**

Pembuatan kebijakan tidak hanya berfungsi menyelesaikan permasalahan yang ada, namun juga mencegah timbulnya permasalahan, maka kita harus memperhatikan beberapa prinsip dari kebijakan itu sendiri. Hal ini agar kebijakan yang kita buat bisa bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan organisasi tersebut. Prinsip dalam kebijakan berfungsi sebagai patokan atau pedoman dalam pembentukan kebijakan yang efektif. Beberapa prinsip kebijakan menurut Freegard dalam bukunya Ethical Practice for Health Professionals (2006), yaitu:

1. Kebijakan didasarkan pada eksplisit, nilai etis bersama yang dapat dibenarkan. Kebijakan itu dibuat dengan tegas dan jelas, didukung oleh nilai dasar kebijakan yang dibuat akan kembali dipastikan kesesuaiannya dengan nilai dasar tersebut.

2. Kebijakan membantu pemecahan konflik

Kebijakan yang dibuat harus dapat digunakan sebagai rujukan dalam penyelesaian suatu konflik yang timbul. Tidak semua kebijakan dibuat pada saat masalah atau konflik itu muncul. Kebijakan dapat dibuat untuk mencegah timbulnya suatu konflik, namun tetap diharapkan kebijakan itu akan menyelesaiakan konflik jika konflik itu timbul.

3. Kebijakan yang konsisten

Pedoman kebijakan harus jelas sehingga semua anggota pelaksana dari kebijakan tersebut memiliki persepsi yang sama mengenai kebijakan tersebut agar dapat dilaksanakan dengan baik. Kebijakan dibuat dengan kata yang mudah dimengerti dan tidak menyebabkan ambigu ataupun timbulnya persepsi yang berbeda bagi setiap pelaksananya. Kebijakan yang konsisten juga berarti kebijakan itu berlaku sama di semua daerah dan tetap.

4. Kebijakan bersifat fleksibel

Pada prinsip diatas dijelaskan bahwa kebijakan bersifat konsisten, tapi kebijakan pada prinsip ini juga harus bersifat fleksibel. Kebijakan harus bisa memberikan kelonggaran ataupun pengecualian pada suatu kondisi tertentu, sehingga pelaksana kebijakan itu diharapkan dapat bertindak secara bijaksana. Konsistensi dilihat dalam penerapannya pada seluruh wilayah dan dilaksanakan oleh semua pelaksana kebijakan itu sendiri.

5. Kebijakan bersifat dinamis

Kebijakan dapat berubah sesuai dengan kondisi internal maupun eksternal dari organisasi itu, sehingga kebijakan dapat terus berkembang sesuai dengan kebutuhan organisasi tersebut.

6. Beberapa orang yang menafsirkan dan menerapkan kebijakan itu sendiri

Kebijakan yang baik tidak akan bisa berjalan dengan baik jika para pelaksana tidak dapat atau tidak mau menjalankannya. Tidak jarang suatu kebijakan menjadi gagal karena para pelaksananya yang tidak setuju dengan kebijakan itu. Mereka kemudian berusaha untuk merusak kebijakan itu dengan menerapkan dan mempersepsikan kebijakan itu dengan buruk. Jadi, para pelaksana kebijakan ini sangat mempengaruhi kesuksesan dari kebijakan itu sendiri.

7. Kebijakan didukung oleh pendidikan

Pendidikan ini diperlukan saat pembuatan awal kebijakan, agar isi dari kebijakan yang dibuat dapat dipahami atau dipersepsikan sama oleh semua orang atau pelaksana kebijakan tersebut.

8. Kebijakan dengan waktu terbatas

Sesuai dengan karakteristik kebijakan yang dinamis, maka suatu kebijakan memiliki batasan tertentu. Hal ini bukan berarti kebijakan itu dihapuskan karena dianggap tidak berguna, melainkan kebijakan itu terus diperbarui sehingga kebijakan tersebut dapat menjadi lebih tepat atau sesuai dengan kebutuhan organisasi yang bersangkutan.

**1.4.1 Prinsip Kebijakan Publik**

Prinsip kebijakan terbagi menjadi dua jenis yang lebih spesifik yaitu prinsip kebijakan publik dan prinsip kebijakan privat. Prinsip kebijakan publik dapat digunakan sebagai pedoman serta batasan untuk pembuatan kebijakan publik yang tujuannya meningkatkan kesejahteraan anggota organisasi ataupun masyarakat. Prinsip kebijakan privat digunakan untuk basis dalam pembuatan kebijakan privat yang sifatnya internal dalam organisasi. Berikut ini beberapa prinsip kebijakan publik dan privat.

Terdapat 17 prinsip kebijakan publik menurut Association of Washington Business (2002), yaitu:0

1. Kebijakan publik harus menjaga perkembangan sektor swasta

Pada prinsipnya pemerintah harus bisa menjamin bahwa kebijakan publik yang mereka ambil itu tidak membatasi perkembangan dari perusahaan swasta yang ada, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Jadi diharapkan perusahaan swasta yang ada tetap dapat berkembang dengan baik, tidak terganggu oleh kebijakan publik yang sedang berjalan.

2. Kebijakan publik melibatkan rakyat dalam perkembangannya

Pada prinsip ini menjelaskan bahwa kebijakan publik yang diambil pemerintah harus atas sepengetahuan rakyat dan harus mau mendengarkan pendapat rakyat sebagai bahan pertimbangan. Pemerintah tidak boleh menjalankan kebijakan yang secara jelas telah ditentang atau tidak disetujui oleh rakyat.

3. Kebijakan publik dilandasi analisis manfaat sosial

Prinsip ini menuntut pemerintah lebih mengutamakan pertimbangan mengenai manfaat kebijakan publik tersebut bagi seluruh masyarakat, bukan mengenai biaya yang harus dikeluarkan untuk menjalankan kebijakan itu ataupun faktor lainnya.

4. Kebijakan publik bersifat fleksibel

Sifat fleksibel yang dimaksud adalah kesediaan pemerintah untuk memberikan pengecualian kepada masyarakat bisnis, apabila dalam pelaksanaan kebijakan itu dapat merugikan masyarakat bisnis.

5. Kebijakan publik harus mencapai tujuan lain dan terukur

Kebijakan yang dibuat harus diukur kesuksesannya dengan melakukan evaluasi yang sah.

6. Kebijakan publik harus disertai dengan dokumentasi

Kebijakan publik yang telah dilaksanakan oleh pemerintah harus disertai dengan dokumentasi sebagai bukti telah berjalannya kebijakan itu, serta sebagai bukti efektif atau tidaknya kebijakan itu.

7. Kebijakan publik harus memberikan insentif berbasis pasar

Hal ini diterapkan dengan harapan pengambilan kebijakan oleh pemerintah dapat mencapai hasil yang menguntungkan.

8. Kebijakan publik harus dilaksanakan oleh pemerintah fungsional

Prinsip ini menekankan bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang fungsional, serta kebijakan itu harus dilaksanakan dengan cepat dan dapat mengatasi isu publik. Kebijakan harus dapat menyelesaikan isu publik yang timbul dengan cepat dan efektif.

9. Kebijakan publik jelas dan realistis

Kebijakan publik batasan dan hukumnya harus jelas juga dapat dilaksanakan oleh seluruh pelaksana kebijakan termasuk masyarakat.

10. Kebijakan publik disertai hukum yang sederhana

Hukum yang sederhana digunakan untuk mencegah adanya duplikasi hukum sebagai landasan dalam penetapan sanksi. Duplikasi hukum dapat menimbulkan kerancuan dalam penetapan sanksi atas penyelewengan atau pelanggaran atas kebijakan yang digunakan. Hal ini akan menyebabkan kebijakan yang telah dibuat menjadi tidak efektif.

11. Kebijakan publik harus konsisten dengan hukum yang ada

Kebijakan harus berjalan sesuai dengan hukum yang telah ada, namun kebijakan dapat bersifat fleksibel hanya dalam situasi tertentu.

12. Kebijakan publik harus mendukung inovasi pemerintah

Inovasi yang diharapakan dalam prinsip ini adalah inovasi pemerintah dalam meningkatan efisiensi pelayanan publik dengan biaya yang paling hemat.

13. Kebijakan publik memprioritaskan efisiensi penggunaan sumber daya publik dan swasta

Kebijakan publik dituntut untuk lebih memprioritaskan penggunaan sumber daya publik dan swasta, sehingga manfaat dari sumber daya publik dan swasta yang ada dapat dirasakan oleh seluruh elemen masyarakat.

14. Kebijakan publik memastikan kedudukan stakeholder komite dan dewan

Kebijakan publik memastikan bahwa stakeholder komite dan dewan merupakan perwakilan dari tiap bagian dari organisasi. Kinerja stakeholder komite dan dewan dipengaruhi oleh kebijakan publik yang dibuat dan dipilih oleh organisasi.

15. Kebijakan tepat sanksi

Kebijakan harus tepat dalam memberikan sanksi sesuai dengan Undang-Undang yang wajar dari keterbatasan, serta sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan.

16. Kebijakan publik membatasi hukuman sipil untuk restitusi ekonomi

Kebijakan publik harus dapat menetukan denda tertentu dengan patokan yang jelas dan membatasi sanksi pidana untuk tindakan kriminal.

17. Kebijakan publik disertai waktu yang jelas

Kebijakan publik harus memiliki jangka waktu tertentu dan jelas dalam pelaksanaannya, sehingga kebijakan dapat terlihat efektif.

**1.4.2 Prinsip Kebijakan Privat**

Prinsip kebijakan privat dapat digunakan untuk pembuatan kebijakan privat dan meningkatkan kinerja organisasi serta memajukan organisasi.

Beberapa prinsip kebijakan privat menurut Queensland Council of Social Service (2006), yaitu:

1. Kebijakan sesuai dengan visi dan misi organisasi

Pengambilan kebijakan oleh suatu organisasi khususnya perusahaan tertentu harus sesuai dengan visi dan misinya, agar kebijakan yang diambil sesuai dengan kebutuhan organisasi dan dapat mengontrol kinerja organisasi.

2. Kebijakan yang diambil harus sesuai dengan jenis layanan

Setiap organisasi memiliki berbagai macam prinsip kebijakan privat sesuai dengan jenis layanan yang diambil. Hal ini dilakukan agar kebijakan dapat membatu organisasi lebih maju.

3. Kebijakan meningkatkan pelayanan

Kebijakan yang diambil atau dibuat harus dapat meningkatkan kualitas pelayanan organisasi.

4. Kebijakan berguna bagi pengguna

Maksudnya pengguna disini adalah para pihak yang bersangkutan dengan kebijakan itu. Misalnya adalah pengguna jasa, manajer, dan anggota lainnya dalam organisasi tersebut.

5. Kebijakan praktis dan realistis

Praktis maksudnya adalah kebijakan yang dibuat haruslah mudah dipahami dan dimengerti oleh para penggunanya. Realistis maksudnya adalah sesuai dengan realita, dapat dilaksanakan oleh penggunanya dan sesuai dengan kebutuhan sesungguhnya dari organisasi.

6. Kebijakan mudah dibaca

Kebijakan ditulis dengan kata yang mudah dibaca bagi semua pengguna. Hal ini berkaitan dengan penulisan serta tampilan dari kebijakan tertulis yang dibuat. Misalnya pedoman pendidikan untuk FKM harus dituliskan dan disampaikan dalam bahasa yang benar dan dapat dimengerti agar tidak terjadi kerancuan ataupun kesalahpahaman.

7. Kebijakan mudah diakses, dan pengguna dapat membacanya.

Misalnya kebijakan yang dibuat oleh FKM Unair yang diletakkan di beberapa tangga dan ada di setiap lantai, sehingga dosen, mahasiswa, dan karyawan dapat membacanya.

8. Kebijakan termasuk dalam semua bidang yang relevan

Kebijakan yang dibuat tidak hanya mengatur di satu bidang dalam organisasi saja melainkan seluruh bidang di organisasi itu.

9. Kebijakan menginspirasi pembaca.

Maksudnya setelah pengguna mengetahui dan menerapkan kebijakan yang ada di organisasinya, dia akan membawanya sebagai prinsip dalam kehidupan dan menjalankan tugas dari perannya di masyarakat.

Jadi, prinsip kebijakan digunakan sebagai patokan dalam pembentukan kebijakan yang baik. Prinsip kebijakan dibagi menjadi dua sesuai dengan penerapan prinsip dalam kebijakan, yaitu: prinsip kebijakan publik, yang digunakan dalam pembentukan kebijakan publik dan prinsip kebijakan privat, yang digunakan dalam pembentukan kebijakan privat.

**1.5 Sifat atau Karakter Kebijakan**

Segala yang ada di dunia ini pasti memiliki sifat yang mencirikan hal tersebut, begitu pula dengan kebijakan. Kebijakan memiliki beberapa ciri atau sifat yang mendasarinya sebagai kebijakan, sifat tersebut antara lain :

a. Regulatif: Regulasi dan kontrol aktivitas.

Suatu kebijakan itu dirancang untuk mengatur aktivitas berbagai pihak (publik maupun privat) dengan menjamin kepatuhan mereka terhadap standar atau prosedur tertentu.

Contoh: Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 828/MENKES/SK/IX/2008 yang menetapkan standar pelayanan minimal bidang kesehatan di kabupaten/kota dan kemudian otomatis mengatur segala bentuk aktivitas pelayanan dalam lembaga kesehatan di kabupaten/kota tersebut serta menjamin kepatuhan para pelaku di dalamnya yakni para pegawai dalam lembaga kesehatan tersebut untuk melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan.

b. Distributif: Distribusi sumber daya baru.

Suatu kebijakan itu bersifat distributif, dimana kebijakan itu menyebarluaskan segala informasi, sumber daya, dan aturan yang bersifat baru kepada pihak yang terkait pada kebijakan tersebut.

Contoh: Adanya pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok yang terbilang baru untuk masyarakat dan disebarluaskan melalui papan-papan dan tanda-tanda kawasan tanpa rokok di berbagai wilayah Surabaya sesuai dengan ketetapan yang ada.

1. Protektif: Melindungi kepentingan dan keinginan publik maupun privat

Kebijakan selalu bersifat melindungi keinginan pihak terkait melalui tiap isi yang ada di dalamnya.

Contoh: (Kebijakan makro) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Undang-Undang ini diciptakan setelah melihat fakta publik bahwa banyak terjadi kekerasan dalam rumah tangga dan telah menyebabkan banyak korban terutama kaum istri yang lemah. UU tersebut merupakan satu contoh kebijakan yang diciptakan untuk melindungi hak pasangan suami-istri yang mengalami kekerasan dalam rumah tangganya.

(Kebijakan Meso) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok, merupakan suatu kebijakan yang dibuat dengan tujuan melindungi keselamatan berbagai pihak yang dapat dirugikan dengan sengaja maupun tidak sengaja oleh para perokok aktif. Mereka itu disebut sebagai perokok pasif yang memiliki resiko terserang penyakit lebih besar dibanding perokok aktif. Perlindungan dalam kebijakan tersebut, seperti dilarangnya perokok aktif merokok di tempat umum yang sejatinya banyak terdapat perokok pasif.

1. Redistributif: Perubahan distribusi sumberdaya yang sudah ada.

Potentially redistributive policies are, in effect, redefined as regulative through weakening amendments (Goliath Business Knowledge on Demand, 2007). Kebijakan berpotensi redistributif adalah kebijakan yang dapat didefinisi ulang dengan perubahan setelah melalui proses evaluasi dari hasil implementasi kebijakan sebelumnya.

Contoh: Kegagalan PIN putaran pertama tahun 2005 di Jawa Barat yang kemudian diatasi dengan diselenggarakannya program PIN putaran kedua dengan format yang lebih diperbaiki dengan meninjau letak kesalahan yang terjadi pada putaran pertama.

**1.6 Unsur-Unsur Kebijakan**

Kebijakan secara umum mempunyai 5 (lima) unsur utama, yaitu:

1. Masalah publik (Public Issue); merupakan isu sentral yang akan diselesaikan dengan sebuah kebijakan. Kebijakan selalu diformulasikan untuk mengatasi ataupun mencegah timbulnya masalah, khususnya masalah yang bersifat isu publik. Masalah disebut sebagai isu publik manakala masalah itu menjadi keprihatinan (concern) masyarakat luas dan mempengaruhi hajat hidup masyarakat luas.
2. Nilai Kebijakan (Value); setiap kebijakan selalu mengandung nilai tertentu dan juga bertujuan untuk menciptakan tatanilai baru atau norma baru dalam organisasi. Seringkali nilai yang ada di masyarakat atau anggota organisasi berbeda dengan nilai yang ada di pemerintah. Oleh karena itu perlu partisipasi dan komunikasi yang intens pada saat merumuskan kebijakan.
3. Siklus Kebijakan; proses penetapan kebijakan sebenarnya adalah sebuah proses yang siklis dan bersifat kontinum, yang terdiri atas tiga tahap:

(1) perumusan kebijakan (Policy Formulation)

(2) penerapan kebijakan (Policy Implementation)

(3) evaluasi kebijakan (Policy Review)

Ketiga tahap atau proses dalam siklus tersebut saling berhubungan dan saling tergantung, kompleks serta tidak linear, yang ketiganya disebut sebagai Policy Analysis.

1. Pendekatan dalam Kebijakan; pada setiap tahap siklus kebijakan perlu disertai dengan penerapan pendekatan (approaches) yang sesuai. Pada tahap formulasi, pendekatan yang banyak dipergunakan adalah pendekatan normatif, valuatif, prediktif ataupun empirik. Pada tahap implementasi banyak menggunakan pendekatan struktural (organisasional) ataupun pendekatan manajerial. Sedangkan tahap evaluasi menggunakan pendekatan yang sama dengan tahap formulasi. Pemilihan pendekatan yang digunakan sangat menentukan tingkat efektivitas dan keberhasilan sebuah kebijakan.
2. Konsekuensi Kebijakan; pada setiap penerapan kebijakan perlu dicermati akibat yang dapat ditimbulkan. Dalam memantau hasil kebijakan kita harus membedakan dua jenis akibat; luaran (Output) dan dampak (Impact). Apapun bentuk dan isi kebijakan pada umumnya akan memberikan dampak atau konsekuensi yang ditimbulkan. Tingkat intensitas konsekuensi akan berbeda antara satu kebijakan dengan yang lain, juga dapat berbeda berdasar dimensi tempat dan waktu. Konsekuensi lain yang juga perlu diperhatikan adalah timbulnya resistensi (penolakan) dan perilaku negatif.

**BAB II**

**SIKLUS KEBIJAKAN**

**2.1 Isu Publik**

Isu kebijakan (publik) adalah pandangan yang berbeda tentang masalah kebijakan serta berbagai cara untuk memecahkannya (W.N. Dunn). Isu publik adalah suatu masalah yang telah menjadi pembicaraan masyarakat luas, mempunyai pengaruh dalam masyarakat, dan juga menimbulkan keresahan bagi masyarakat. Masalah kebijakan itu sendiri adalah kebutuhan, nilai-nilai, atau berbagai kesempatan yang tidak terealisir tetapi yang dapat dicapai melalui tindakan publik.

Karakteristik isu:

1. Issue is a real world question or situation.

Merupakan masalah yang menjadi bahan pembicaraan masyarakat atau masalah yang memang harus didiskusikan masyarakat. Mempunyai makna yang ambigu tentang masalah tersebut adalah fakta atau bukan. Apabila muncul suatu informasi yang baru, masalah tersebut bisa menjadi berubah.

1. Multiple points of view.

Setiap orang atau setiap masyarakat memiliki perspektif yang berbeda dalam menilai suatu isu. Stakeholders akan tetap mempertahankan untuk menang atau kalah terhadap sesuatu yang berwujud nyata ataupun tidak nyata seperti keuntungan, kebebasan berbicara, dan juga pilihan.

1. Researchable.

Substansi yang berfungsi untuk menggali berbagai macam informasi yang tersedia. Adapun sumber informasi berasal dari berbagai macam sumber.

1. Worthy topic and personal involvement.

Isu membuat orang untuk mengajukan pertanyaan dan mencari jawaban. Mempunyai pengaruh bagi seseorang atau terhadap masyarakat.

1. Source requirements.

Minimal berasal dari tiga sumber. Dua dari tiga sumber tersebut bukan dari World Wide Web. Misalnya saja isu tersebut berasal dari televisi, radio, surat kabar, dan dari internet.

Tingkatan isu publik :

1. Isu Utama (*major issues*)

Secara khusus ditemui pada tingkat pemerintah tertinggi di dalam atau di antara jurisdiksi atau wewenang federal, negara bagian, dan lokal. Isu utama secara khusus meliputi pertanyaan tentang misi suatu instansi, yaitu pertanyaan mengenai sifat dan tujuan organisasi-organisasi pemerintah.

1. Isu sekunder (*secondary issues*)

Merupakan isu yang terletak pada tingkat instansi pelaksana program di pemerintahan federal, negara bagian, dan lokal. Isu yang kedua ini dapat berisi isu prioritas program dan definisi kelompok sasaran dan penerima dampak.

1. Isu fungsional (*functional issues*)

Terletak di antara tingkat program dan proyek, dan memasukkan pertanyaan-pertanyaan seperti anggaran, keuangan, dan usaha untuk memperolehnya.

1. Isu minor (*minor issues*)

Merupakan isu yang ditemukan paling sering pada tingkat proyek-proyek yang spesifik. Isu minor meliputi personal, petugas kesehatan, keuntungan bekerja, jam kerja, dan perunjuk pelaksanaan serta peraturan.

Kebijakan Operasional

Kebijakan Strategis

Isu utama

Isu sekunder

Isu fungsional

Isu minor

**Gambar 2.1 Hirarki tipe isu publik (William N. Dunn)**

Bila hirarki isu naik, masalah menjadi saling tergantung, subyektif, artifisial, dan dinamis. Meskipun tingkat ini saling tergantung, beberapa isu memerlukan kebijakan yang strategis, sementara yang lain meminta kebijakan operasional. Suatu kebijakan yang strategis (*strategic policy*) adalah salah satu kebijakan di mana konsekuensi dan keputusannya secara relatif tidak bisa dibalikkan. Suatu isu seperti pemerintah dalam menanggapi wabah demam berdarah yang sudah meluas, memerlukan kebijakan strategis karena konsekuensi dari keputusan tidak dapat dibalik ulang untuk beberapa tahun.

Sebaliknya, kebijakan operasional (*operational policy*) –yaitu, kebijakan di mana konsekuensi dari keputusan secara relatif dapat dibalik ulang— tidak menimbulkan risiko dan ketidakpastian masa kini pada tingkat yang lebih tinggi. Sementara semua tipe kebijakan adalah saling tergantung – sebagai contoh, realisasi dari misi-misi suatu instansi kesehatan tergantung sebagian pada kemampuan praktik-praktik personalnya— adalah penting untuk mengetahui bahwa kompleksitas dan tak dapat diulangnya suatu kebijakan akan semakin tinggi seiring dengan meningkatnya hirarki isu kebijakan.

* 1. **Tingkatan Kebijakan**
     1. **Tingkat Makro**

Kebijakan makro melibatkan masyarakat secara keseluruhan dan para pemimpin pemerintah umumnya dalam pembentukan kebijakan public. Kebijakan Makro merupakan kebijakan yang dapat mempengaruhi seluruh negeri (nasional). Misalnya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri Kesehatan, dan lainnya. Kebijakan Makro melibatkan komunitas secara keseluruhan dan para pemimpin pemerintah daerah pada umumnya dalam lingkup untuk kebijakan publik. Partisipan di area kebijakan makro termasuk presiden, eksekutif, legislatif, media komunikasi, juru bicara kelompok, dan lainnya.

Dalam pembuatan kebijakan makro, tidak hanya peran pemerintah saja yang ikut terlibat tapi juga peran aktif dari masyarakat. Keputusan kebijakan yang dibuat di area makro dapat menjadi landasan tentang hal yang akan dibuat pada tingkat meso dan mikro. Perubahan atau penambahan dalam kebijakan yang ada akan memungkinkan ditangani pada tingkat meso.

Contoh Kebijakan Makro dalam bidang kesehatan adalah Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1464/MenKes/Per/X/2010 tentang Ijin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan. Contoh kebijakan makro di Indonesia antara lain adalah UUD 1945, TAP MPR, UU,Perpu,PP dan Kepres. Berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945: merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR.
3. Undang-Undang: dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden untuk melaksanakan UUD 1945 serta TAP MPR-RI.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah: dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang.
6. Keputusan Presiden: bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan.
   * 1. **Tingkat Meso**

Kebijakan Meso biasanya berfokus pada kebijakan tertentu atau area fungsional, seperti angkutan udara niaga, kegiatan perluasan pertanian, pembangunan dermaga dan sungai, atau pemberian hak paten. Biasanya mencakup sarana oleh swasta maupun pemerintah pada tingkat setempat. Target pelaksanaan dari kebijakan meso dapat digunakan oleh umum atau perseorangan, misalnya : untuk memperkuat dukungan dalam lingkungan bisnis dan untuk mengubah bentuk struktural suatu otonomi daerah. Terbentuknya kebijakan Meso ini disebabkan tidak semua orang peduli terhadap kebijakan public yang telah ada, banyak masyarakat yang hanya tertarik pada satu bidang saja misalnya pejabat atau warga negara yang benar-benar tertarik dalam kebijakan pelayaran maritim mungkin memiliki minat yang kecil atau bahkan tidak ada dalam kebijakan kesehatan.

Contoh dari Kebijakan Meso dalam bidang kesehatan adalah Peraturan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 88 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Nomor 75 Tahun 2005 Tentang Kawasan Dilarang Merokok. Daerah Surabaya pun mempunyai kebijakan lain, yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok. Contoh di atas membuktikan bahwa Kebijakan Meso pada suatu daerah memiliki kebijakan yang berbeda.

* + 1. **Tingkat Mikro**

Kebijakan mikro lebih melibatkan upaya yang dilakukan oleh individu tertentu, suatu perusahaan, atau komunitas tertentu yang hanya bertujuan untuk medapatkan keuntungan bagi pihak mereka sendiri. Kebijakan mikro yang menjadi kompetensi pada umumnya pelaku bisnis swasta, biasanya mencakup strategi untuk peningkatan produktivitas manajerial, pengembangan mutu Sumber Daya Manusia (SDM), dan jejaringan kerja *(networking)*.Dalam suatu kebijakan mikro, pihak-pihak yang bersangkutan dalam suatu instansi tertentu cenderung memiliki peraturan-peraturan atau undang-undang pribadi tanpa campur tangan dari pemerintah. Suatu perusahaan ingin keputusan yang menguntungkan bagi perusahaanya sendiri, bagi beberapa pihak dalam kebijakn mikro ini, tindakan dan keputusan pemerintah tidak begitu diperhatikan selama campur tangan dari pemerintah tersebut mendatangkan kerugian bagi penganut kebijakan mikro.

Contoh kebijakan mikro adalah penerapan kebijakan dalam rumah sakit swasta yang lebih mengutamakan keuntungan secara maksimal namun dengan pelayanan optimal. Seperti contohnya kebijakan yang ada di Rumah Sakit Islam kota Madiun, dalam rumah sakit tersebut terdapat kebijakan bahwa setiap perekrutan tenaga kesehatan yang baru wajib lolos seleksi test tulis keagamaan. Selain itu dalam praktek rumah sakitnya terdapat kebijakan bahwa setiap paginya sebelum dilakukan pemeriksaan rutin, pasien yang dipimpin oleh beberapa tenaga kesehatan dari rumah sakit melakukan doa bersama demi kesembuhan semua pasien dan hal tersebut dilakukan rutin sesuai jadwal yang telah ditentukan. Oleh karena itu rumah sakit Islam Madiun memperoleh kepercayaan yang besar dari masyarakat karena pelayanannya yang optimal sehingga mendapatkan keuntungan yang maksimal.

Contoh lain yang dapat diambil adalah Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No 11 Tahun 2004 tentang Pengendalian Merokok di Tempat Kerja di Lingkungan Pemerintahan adalah ilustrasi yang bagus dari kebijakan mikro. Hal ini dikategorikan sebagai Kebijakan Mikro karena peraturan tersebut hanya berlaku dalam lingkup organisasi (Tempat Kerja di Lingkungan Pemerintahan). Contoh lainnya adalah pemberlakuan peraturan tertulis di lingkungan FKM Unair tentang tata cara berpakaian sopan, berkerah, tidak ketat, dan bersepatu.

**2.3 Metode Analisis Kebijakan**

William N Dunn (2004), merumuskan 5 metode analisis kebijakan dalam memformulasikan kebijakan public, yaitu:

1) perumusan masalah (*problem structuring*),

2) peramalan (*forecasting*),

3) rekomendasi (*recommendation*),

4) pemantauan (*monitoring*),dan

5) evaluasi (*evaluation*).

Perumusan masalah akan membantu untuk menghasilkan masalah apa yang hendak dipecahkan. Peramalan akan membantu menghasilkan formulasi atau berbagai hasil kebijakan yang diharapkan, dan rekomendasi membantu menghasilkan adopsi kebijakan. Monitoring akan membantu untuk menghasilkan berbagai hasil akibat implementasi kebijakan, dan evaluasi juga membantu menghasilkan kinerja kebijakan.

Perumusan masalah, peramalan, dan rekomendasi merupakan metode yang digunakan sebelum (*ex ante*) kebijakan diadopsi dan diimplementasikan, sedangkan metode monitoring dan evaluasi digunakan setelah (*ex post*) kebijakan diadopsi dan diimplementasika. Untuk memformulasikan sebuah kebijakan yang baik, tahap pertama yang harus dilakukan dan yang bersifat kritis adalah bagaimana merumuskan masalah secara benar. Dalam mencapai maksud tersebut, analis kebijakan dapat menggunakan metode perumusan masalah (*problem structuring*). Melalui metode ini analis harus mencari akar masalah atau sebab akar dari munculnya masalah, untuk mengetahui sebab akar dari munculnya masalah dapat menggunakan 4 fase perumusan masalah yang saling berkaitan. Empat fase itu  adalah sebagai berikut:

1. Pencarian masalah, (*problem search*),
2. Pendefinisian masalah (*problem definition*),
3. Spesifikasi masalah (*problem spesification*), dan
4. Pengenalan masalah (*problem sensing*).

Pengenalan masalah akan menghasilkan situasi masalah, pencarian masalah akan menghasilkan meta masalah (masalah atas masalah), pendefinisian masalah akan menghasilkan substansi masalah, dan spesifikasi masalah akan menghasilkan masalah formal. Dari masalah formal inilah analis akan mengetahui akar masalah yang sesungguhnya. Apabila masalah formal sudah ditemukan, maka akan mempermudah untuk melangkah ke tahap berikutnya. Hal ini sejalan dengan pernyataan bahwa masalah yang dirumuskan dengan baik adalah masalah yang setengah terpecahkan.

**2.4 Model Analisis Kebijakan**

Menurut William N. Dunn, model adalah sebuah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yg terpilih dr suatu kondisi masalah yg disusun untuk tujuan tertentu. Sedangkan menurut E.S. Quade, model adalah pengganti kenyataan *(a model is an abstraction of reality)*. Jadi, dalam arti lain, model merupakan sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Atau bisa diartikan pula bahwa model merupakan alat atau sarana untuk mentransformasikan suatu informasi untuk mempermudah pemahaman terhadap apa yang telah disampaikan. Dalam sebuah kebijakan,

1. Model Deskriptif

Model Deskriptif ini memiliki tujuan untuk menjelaskan dan/atau memprediksikan sebab-sebab dan konsekuensi (sebab-akibat) dari pilihan-pilihan kebijakan. Model ini biasa digunakan untuk memantau hasil-hasil dari aksi – aksi kebijakan maupun untuk meramalkan kinerja ekonomi.

1. Model Normatif

Tujuan dari model ini tidak hanya menjelaskan dan/atau memprediksi tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas (nilai). Model ini selain untuk menerangkan dan memprediksi sebab dan akibat suatu tindakan kebijakan, juga mengandung aturan atau acuan tentang bagaimana cara mengoptimalkan pencapaian suatu manfaat tertentu. Di antara beberapa jenis model normative yang digunakan oleh para analis kebijakan adalah model normative yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimum (model antri), waktu pelayanan dan perbaikan yang optimum (model penggantian), pengaturan volume dan waktu yang optimum (model inventaris) dan keuntungan yang optimum pada investasi public (model biaya-manfaat). Masalah-masalah keputusan normative biasanya dalam bentuk mencari nilai-nilai variable yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat yang terbesar (nilai), sebagaimana terukur dalam variable keluaran yang hendak diubah oleh para pembuat kebijakan.

1. Model Verbal

Model ini bersandar pada penilaian nalar untuk membuat prediksi dan menawarkan rekomendasi. Penilaian nalar menghasilkan argument kebijakan namun tidak digambarkan dalam bentuk angka-angka pasti. Kelebihan dari model ini lebih mudah dikomunikasikan dan biayanya murah. Sedangkan kelemahan dari model ini, masalah-masalah yang digunakan untuk memberikan prediksi dan rekomendasi bersifat implicit atau tersembunyi.

1. Model Simbolis

Model simbolis menggunakan symbol-simbol matematis dalam menerangkan hubungan di antara variable-varibel yang merupakan ciri dari suatu masalah. Model ini memiliki kelebihan yakni menggunakan data actual untuk memperkirakan hubungan di antara variable-variabel kebijakan dan hasil. Sedangkan kelemahannya, model ini sulit dikomunikasikan kepada orang awam, para pembuat kebijakan, bahkan para ahli pembuat model. Biayanya lebih besar, butuh waktu lama, dan usaha maksimal. Hasilnya juga tidak mudah untuk diinterpretasikan karena asumsi-asumsinya tidak dinyatakan secara jelas. Kelebihan dari model ini, dapat memperbaiki keputusan-keputusan kebijakan jika dalam premis-premisnya disusun secara eksplisit.

1. Model Prosedural

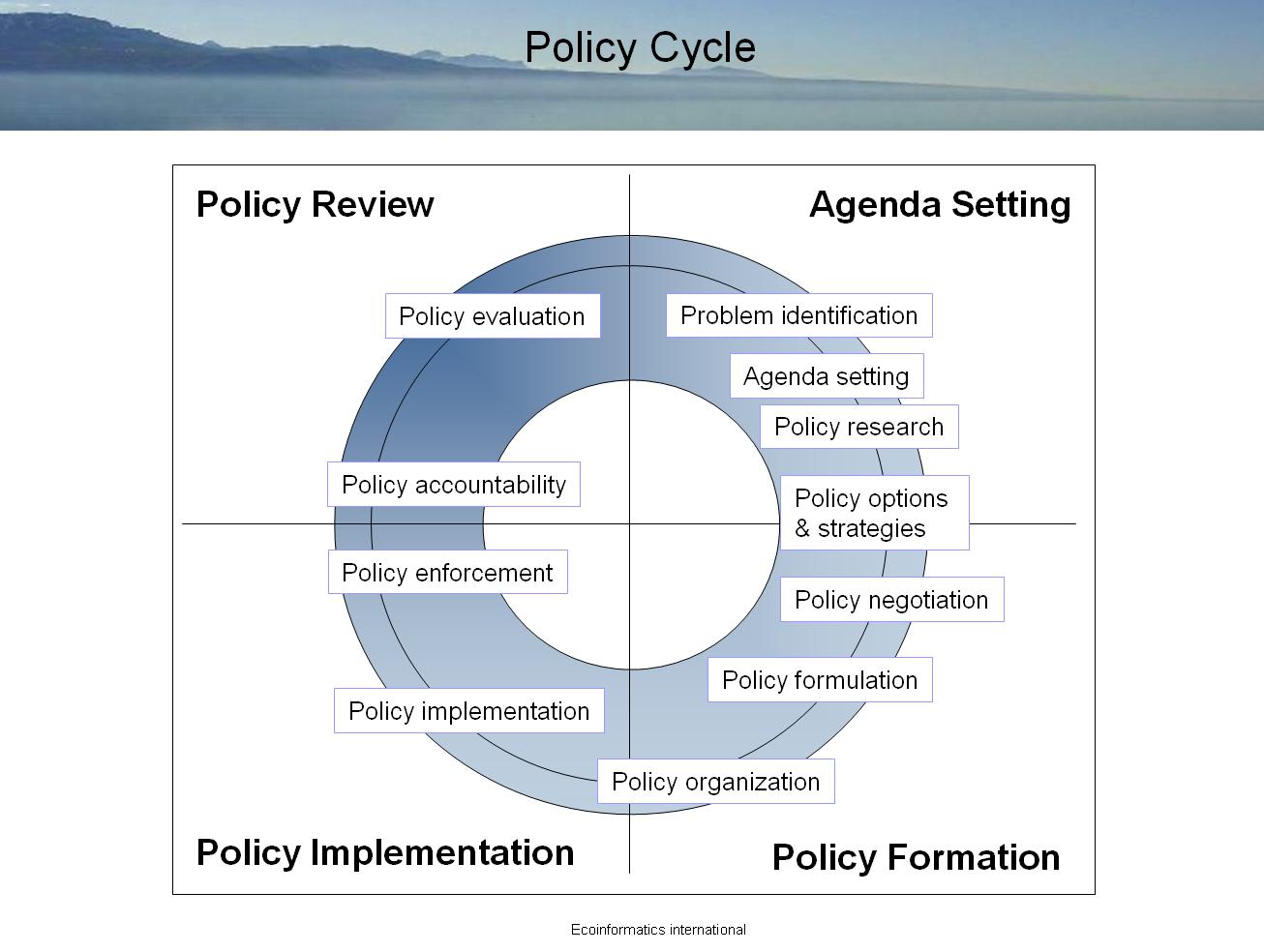
Dengan melihat variable-variabel dalam mengatasi suatu masalah kebijakan, model ini mengasumsikan (mensimulasikan) hubungan antar variabel-variabel kebijakan dan hasil. Kelemahan model ini membutuhkan biaya yang relative tinggi dan waktu yang relative lama karena waktu yang diperlukan untuk mengembangkan dan menjalankan program-program computer. Dalam model ini juga sering mengalami kesulitan untuk mencari data atau argument yang memperkuat asumsi-asumsinya. Sedangkan kelebihannya, model ini dapat ditulis dalam bahasa nonteknis yang terpahami, sehingga memperlancar komunikasi di antara orang-orang awam. Model ini memungkinkan simulasi dan penelitian yang kreatif.

1. Model sebagai Pengganti dan Perspektif

Model pengganti (surrogate model) diasumsikan sebagai pengganti dari masalah-masalah substantive. Masalah formal adalah representasi yang sah dari masalah substantive. Sedangkan model perspektif didasarkan pada asumsi bahwa masalah formal tidak pernah sepenuhnya mewakili secara sah masalah substantive. Perbedaan antara model pengganti dan perspektif sangat penting dalam analisis kebijakan karena kebanyakan masalah penting justru sulit dirumuskan (ill-structured).

**2.5 Siklus Kebijakan (Policy Cycle)**

Penyusunan kebijakan adalah suatu proses yang berkelanjutan, sebagai sebuah struktur lingkaran. Proses pembuatan kebijakan sejak desain hingga implementasi dan evaluasi, perlu dipandang sebagai suatu siklus dari serangkaian kegiatan kebijakan, yang secara umum seperti ditunjukkan pada gambar berikut.



**Gambar 2.2 Siklus Kebijakan (William N. Dunn)**

1. ***Agenda Setting***

*Agenda seting* merupakan proses politik, konflik dan kompetisi.

*“The agenda setting process is an ongoing competition among issue proponents to gain the attention of media professionals, the public, and policy elites.” (Dearing and Rogers, 1996)*

Proses *agenda setting* merupakan sebuah kompetisi yang dilakukan terus menerus diantara isu pendukung untuk memperoleh perhatian dari media professional ,masyarakat dan kebijakan elit.

*“The list of subjects or problems to which government officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some seriousattention at any given time the agenda settingprocess narrows [a] set of conceivable subjects to the set that actually becomes the focus of attention.”(*Kingdon’s 1984, p.3)

Menurut kingdom, proses *agenda setting* terbatas pada sekumpulan subjek yang menjadi fokus dari perhatian dari berbagai kalangan. Proses *agenda setting* ini memerlukan identifikasi masalah untuk memperoleh hasil kebijakan yang sesuai dengan masalah yang menjadi fokus pada saat ini, kemudian mengatur agenda kebijakan, melakukan riset atau penelitian untuk menentukan hasil yang ingin dicapai. Terakhir menentukan pilihan kebijakan dan strategi kebijakan.

Dalam *agenda setting* terdiri atas 3 subsistem yaitu:

1. *Problem identification*

*Problem identification* merupakan tingkat awal dalam sebuah proses. Untuk membangun sebuah kebijakan dimulai dengan mendifinisikan atau mengidentifikasi masalah. Selama tahap ini, masalah diidentifikasi dan diperiksa. Untuk merencanakannya membutuhkan :

1. Merumuskan kunci pertanyaan penelitian berdasarkan pada sasaran hasil suatu proyek
2. Menetapkan data yang diperlukan
3. Keadaan terhadap hasil yang ingin dikehendaki oleh tim yang mungkin di explorasi melalui riset atau percobaan.
4. *Agenda setting*

Langkah selanjutnya adalah pengaturan agenda (*agenda-setting*). Tahap ini merupakan upaya yang digunakan untuk meningkatkan profil masalah dan solusi yang mungkin dibuat oleh kelangan publik dan pembuat kebijakan dalam pengaturan agenda ini dibutuhkan beberapa strategi yaitu sebagai berikut:

1. Pengorganisasian masyarakat
2. Pendidikan publik media dan komunikasi
3. Mengadakan *stakeholder*
4. Membangun koalisi.

Dasar pemikiran teori ini adalah topik yang dimuat lebih banyak, baik dalam media massa, elektronik maupun topik yang sedang mendapat perhatian dari masyarakat akan dianggap penting dalam suatu periode tertentu, sehingga dampaknya pun bisa dirasakan oleh masyarakat. Seringkali keprihatinan para pelaku bisnis atau opini dan telaahan para analis kebijakan merupakan pemicu penting untuk mengangkat suatu isu tertentu sebagai isu publik dan menjadi agenda kebijakan.

Berbagai hal ini akan mendorong pembuat kebijakan untuk segera menanggapinya:

1. *Policy research*

*“scientific research results do not play an important role in the agenda-setting process.”* Dearing and Rogers (1996)

Hasil Penelitian ilmiah yang harus dikerjakan tidak memainkan peran penting dalam proses *agenda setting*. Penelitian terhadap suatu masalah dibutuhkan untuk mendapatkan solusi yang diinginkan., mereka mengklaim bahwa dalam mencapai isu meminta perhatian pada yang melakukan pembuat keputusan. Sekali lagi media merupakan elemen kunci dalam pembuatan kebijakan arena penyampaian dan pengaruh sebuah kebijakan berkaitan dengan kualitas lingkungan tetapi relative tidak berpengetahuan tentang isu lingkungan yang lebih spesifik dan alasan mereka.

1. *Policy options and strategis*

Dimaksudkan untuk memahami langkah-langkah yang dibutuhkan untuk mendapatkan sebuah kebijakan. Strategi dibutuhkan untuk mendapatkan hasil jangka panjang.

1. ***Policy Formation***

Merumuskan tujuan kebijakan untuk menyelesaikan masalah, melalui inisiasi dan perkembangannya dengan bagian perencanaan kebijakan, kepentingan kelompok, birkorasi pemerintah, presiden dan kongres. Rincian proposal kebijakan biasanya diformulasikan oleh staff yang di pandu oleh atasannya.

Proses ini terutama mencakup penetapan instrumen beserta aspek legal, kerangka pengorganisasian (termasuk struktur kelembagaannya) dan mekanisme operasionalnya. Tidak memperhatikan bagaaimana jangkauan isu agenda kebijakan, keahlian dapat menjadi sebuah bagian dari solusi.

Proses formulasi kebijakan juga meliputi berbagai persiapan bagi implementasi operasionalnya. Pembuatan dan penetapan kebijakan pada dasarnya merupakan kewenangan pembuat kebijakan (*policy maker*), walaupun pihak-pihak lain dapat berpartisipasi dalam penyiapannya.

Untuk itu *policy formation* terdiri atas 3 subsistem, yaitu:

1. *Policy negotiation*

Meskipun penetapan dan pembuatan merupakan wewenang pembuat kebijakan , pihak-ihak lain dapat berparisipasi di dalamnya.

Misalnya :

Dalam pembuatan sebuah kebijakan mengenai adanya jaminan kesehatan masyarakat sebagai penyelesaian masalah kesehatan yang sering di alami masyarakat miskin, tentunya bukan hanya pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah saja yang berperan dalam pembuatan kebijakan, implementasinya maupun evaluasinya. Lembaga-lembagaa masaraakaat yang mempunyai hubungan erat dengan masalah ini seperti puskesmas, rumah sakit atau pusat pelayanan kesehatan lain juga ikut berperan dalam pelaksanaan kebijakan. Untuk itu pemerintah dan pembuat kebijakan harus bekerjasama dengan lembaga-lembaga tersebut. Hal ini merupakan salah satu bentuk *policy negotiation* yang dilakukan dalam proses pembentukan kebijakan.

1. *Policy formulation*

Langkah pertama dalam proses perumusan kebijakan adalah menangkap semua nilai atau prinsip yang akan menuntun seluruh proses dan membentuk dasar untuk menghasilkan sebuah pernyataan masalah. Pernyataan masalah melibatkan identifikasi peluang dan hambatan. Pernyataan masalah adalah dasar bagi perumusan dan serangkaian tujuan yang dirancang untuk mengatasi identifikasi masalah dan mengeksploitasi peluang yang muncul.

Langkah berikutnya adalah mengidentifikasi dan menganalisis berbagai pilihan kebijakan yang dapat diterapkan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan. Pilihan yang tersedia tergantung pada situasi.Sebuah program implementasi untuk mewujudkan rekomendasi kebijakan harus disiapkan untuk mengatasi kebutuhan anggaran dan pemrograman, mengalokasikan peran dan tanggung jawab.

Terakhir, pelaksanaan strategi perlu di *monitoring* dan evaluasi secara sistematis terhadap tujuan serta sasaran, dan berbagai komponen strategi dimodifikasi atau diperkuat sesuai kebutuhan. Pada setiap langkah, setiap komponen dari strategi perlu didiskusikan dan diperdebatkan. Proses konsultasi publik dan peserta yang terlibat akan berbeda pada setiap tahap.

1. *Policy organization*

Pengorganisasian kebijakan umumnya membahas struktur dan fungsi organisasi dalam perencanaan pembuatan kebijakan. Sebuah kebijakan dilaksanakan atau dibuat oleh organisasi tertentu untuk mengejar sasaran strategis yang diinginkan.

1. ***Policy implementation***

Impementasi kebijakan adalah tahap yang selalu menerima sandaran dari tahap formulasi kebijakan pada siklus kebijakan. Keberhasilan suatu kebijakan pada akhirnya ditentukan pada tataran implementasi kebijakan. Sering dijumpai bahwa proses perencanaan kebijakan yang baik sekalipun tidak dapat menjamin keberhasilan dalam implementasinya. Namun yang tidak kalah penting adalah kesungguhan dan konsistensi dalam implementasi kebijakan.

Kebijakan yang sebenarnya telah dikaji dan dirancang dengan cukup baik, dalam pelaksanaannya tidak berhasil karena ketidaksungguhan dan inkonsistensi pelaksanaan di lapangan. Hal demikian dapat terjadi baik pada pihak pemerintah, pelaku bisnis, atau bahkan keduanya. Oleh sebab itu fungsi pengawasan atau kontrol sangat penting agar implementasi kebijakan dapat berjalan lancar.

Terdiri atas dua subsistem, yaitu:

1. *Policy implementation*

*"Policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions." (Van Meter and Van Horn ,1974, pp. 447-448)*

Implementasi kebijakan meliputi tindakan-tindakan oleh individu umum atau pribadi (atau kelompok) yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. *Policy implementation* merupakan tahap pelaksanaan dari desain kebijakan yang telah dirumuskan. Berbagai aktivitas termasuk penyiapan, pelaksanaan, sosialisasi, peningkatan kapasitas (*capacity building*) pihak tertentu (misalnya aparatur pemerintah pelaksana tertentu) merupakan hal penting dalam proses sebelum dan selama implementasi.

1. *Policy enforcement*

Keahlian memainkan peran kunci dalam menyediakan ketegasan untuk janji yang samar-samar dari mandat legislatif.

1. ***Policy review***

Proses *pemantauan* (*monitoring*) dan peninjauan idealnya merupakan bagian integral dari proses kebijakan. Melalui *policy review*, berdasarkan umpan balik (*feedback*), maka upaya perbaikan kebijakan terus dilakukan dengan efektif. *Policy review* terdiri atas dua subsistem yaitu *policy accountability* dan *policy evaluation.*

1. *Policy accountability*

Kebijakan yang telah dibuat harus dipertanggungjawabkan baik dari pembuat kebijakan maupun yang diatur dalam kebijakan tersebut (masyarakat).

1. *Policy evaluation*

*Policy evaluation* adalah suatu tahap penilaian dan pengevaluasian kebijakan yang telah diimplementasikan. *Policy evaluation* adalah penentu kelangsungan kebijakan tersebut. Kebijakan akan diakhiri dan direvisi setelah dipertimbangkan di tahap evaluasi. Kegiatan yang dilaksanakan dalam proses *policy evaluation* adalahdiantaranya sebagai berikut:

1. Mempelajari program
2. Melaporkan output dari program pemerintah.
3. Evaluasi dampak kebijakan.
4. Mengusulkan perubahan kebijakan.
5. Dilakukan oleh pemerintah sendiri, konsultan luar, pers, dan public.

**BAB III**

**ANALISIS KEBIJAKAN**

**3.1 Pengertian Analisis Kebijakan**

Analisis Kebijakan adalah suatu disiplin ilmu social terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. (William N. Dunn, 2000)

Setiap jenis analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sehingga dapat menjadi dasar bagi para pengambil kebijakan di dalam menguji berbagai pendapat mereka.

Dalam analisis kebijakan, kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum. Kata tersebut secara tidak langsung menunjukkan penggunaan intuisi dan pertimbangan dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan pemecahan ke dalam berbagai komponennya tetapi juga merencanakan dan mencari sintesis atas berbagai alternatif baru. Berbagai aktivitas ini meliputi sejak penelitian untuk menjelaskan atau memberikan wawasan terhadap problem atau isu yang mendahului atau untuk mengevaluasi program yang sudah selesai.

Beberapa analisis bersifat informal yang tidak hanya berupa pemikiran yang keras dan teliti. Sedang lainnya membutuhkan data yang luas sehingga dapat dihitung dengan proses matematika yang rumit. (E.S. Quade dalam Darwin, 1988 : 44)

Jadi, analisis kebijakan public dapat diartikan sebagai suatu kajian terhadap sebuah kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah sebagai sarana untuk memperbaiki atau meningkatkan kualitas dari kebijakan tersebut sehingga kebijakan itu akan dapat bertahan lebih lama.

**3.2 Ciri Analisis Kebijakan**

Analisis Kebijakan Publik adalah proses penciptaan pengetahuan dari dan dalam proses penciptaan kebijakan. Maka dari itu analisis kebijakan publik menurunkan beberapa ciri yakni :

1. Analisis kebijakan publik merupakan kegiatan kognitif, yang terkait dengan proses pembelajaran dan pemikiran.
2. Analisis kebijakan publik merupakan hasil kegiatan kolektif, karena keberadaan sebuah kebijakan pasti melibatkan banyak pihak, dan didasarkan pada pengetahuan kolektif dan terorganisir mengenai masalah-masalah yang ada.
3. Analisis kebijakan merupakan disiplin intelektual terapan yang bersifat reflektif, kreatif, imajinatif dan eksploratori.
4. Analisis kebijakan publik berkaitan dengan masalah-masalah publik, bukan masalah pribadi walaupun masalah tersebut melibatkan banyak orang.

**3.3 Siklus Analisis Kebijakan (Policy Analysis Cycle)**

**Gambar3.1 Siklus Analisis Kebijakan Publik (William N. Dunn)**

[Analisis kebijakan publik](http://rimaru.web.id/tugas-kuliah-metodologi-analisis-kebijakan-publik/) (*public policy analysis*) merupakan upaya untuk mencegah kegagalan dalam pemecahan masalah melalui kebijakan publik. Oleh karena itu, salah satu esensi kehadiran [analisis kebijakan publik](http://rimaru.web.id/tugas-kuliah-metodologi-analisis-kebijakan-publik/) (*public policy*) adalah dengan memecahkan masalah yang berkembang di masyarakat secara benar, sehingga selalu berada pada setiap tahapan dalam proses kebijakan publik (*public policy process).* Analis kebijakan sering diharuskan untuk memberikan nasihat kepada para pembuat kebijakan (para eksekutif).

Kebijakan publik dapat dilihat dari dua sudut pandang, dari pra dan pasca terbentuknya. Pertama (pra) terbentuknya kebijakan publik, melihat dari proses pembentukan sedangkan. Kedua (pasca) terbentuknya kebijakan publik, memandang dari setelah menjadi produk kebijakan, berupa perundangan dan atau peraturan publik.

Dalam pendekatan pertama, terdapat tahapan yang lazim berlaku.Diawali dengan identifikasi terhadap problematika yang muncul di ranah publik, pihak tertentu yang berkepentingan kemudian mengupayakan permasalahan tersebut dikemukakan ke hadapan publik sehingga diketahui dan disadari bahwa persoalan yang muncul terkait dengan kepentingan public (public issues). Ketika semakin banyak yang menaruh perhatian (concerned), maka isu publik beranjak menjadi agenda publik, yang biasanya ditindak-lanjuti dengan berbagai aksi-reaksi antara pemangku kepentingan dengan lembaga publik yang berwenang menerbitkan kebijakan. Pada tahap ini acap timbul pro dan kontra, adu argumentasi, saling mempengaruhi, pengerahan dukungan dan lain sebagainya. Jika tercapai konklusi, hasil akhir produk kebijakan publik berupa perundangan dan atau peraturan publik.

Adapun metodologi analisis kebijakan dengan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu:

1. **Perumusan masalah.** Perumusan masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondis yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. **Peramalan.** Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan.
3. **Rekomendasi.** Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.
4. **Pemantauan.** Pemantauan (deskripsi), menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
5. **Evaluasi.** Evaluasi, yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.

Dalam analisis kebijakan publik paling tidak meliputi tujuh langkah dasar. Ke tujuh langkah tersebut adalah:

***1) Formulasi Masalah Kebijakan***. Untuk dapat mengkaji sesuatu masalah publik diperlukan teori, informasi dan metodologi yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi. Sehingga identifikasi masalah akan tepat dan akurat.

***2) Formulasi Tujuan.*** Suatu kebijakan selalu mempunyai tujuan untuk memecahkan masalah publik. Analis kebijakan harus dapat merumuskan tujuan-tujuan tersebut secara jelas, realistis dan terukur.

***3) Penentuan Kriteria.*** Analisis memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif-alternatif.

***4) Penyusunan Model.*** Model adalah abstraksi dari dunia nyata, dapat pula didefinisikan sebagai gambaran sederhana dari realitas permasalahan yang kompleks sifatnya.

***5) Pengembangan Alternatif.*** Alternatif adalah sejumlah alat atau cara-cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun tak langsung sejumlah tujuan yang telah ditentukan. Alternatif-alternatif kebijakan dapat muncul dalam pikiran seseorang karena beberapa hal: (1) Berdasarkan pengamatan terhadap kebijakan yang telah ada, (2) Dengan melakukan semacam analogi dari suatu kebijakan dalam sesuatu bidang dan dicoba menerapkannya dalam bidang yang tengah dikaji, (3) merupakan hasil pengkajian dari persoalan tertentu.

***6) Penilaian Alternatif.*** Alternatif-alternatif yang ada perlu dinilai berdasarkan kriteria sebagaimana yang dimaksud pada langkah ketiga. Tujuan penilaian adalah mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan fisibilitas tiap alternatif dalam pencapaian tujuan, sehingga diperoleh kesimpulan mengenai alternatif mana yang paling layak , efektif dan efisien.

***7) Rekomendasi kebijakan.*** Penilaian atas alternatif-alternatif akan memberikan gambaran tentang sebuah pilihan alternatif yang tepat untuk mencapai tujuan-kebijakan publik. Tugas analis kebijakan publik pada langkah terakhir ini adalah merumuskan rekomendasi mengenai alternatif yang diperhitungkan dapat mencapai tujuan secara optimum. Rekomendasi dapat satu atau beberapa alternatif, dengan argumentasi yang lengkap dari berbagai faktor penilaian tersebut. Dalam rekomendasi ini sebaiknya dikemukakan strategi pelaksanaan dari alternatif kebijakan yang yang disodorkan kepada pembuat kebijakan publik.

Mengikuti proses di atas seringkali melelahkan, oleh karenanya, banyak pihak memilih mengomentari produk kebijakan, menganalisis mengapa, untuk apa, dan siapa yang diuntungkan/dirugikan dari produk kebijakan publik tersebut. Tentu saja analisis yang dikemukakan dipengaruhi oleh posisi relatif dan kepentingan yang bersangkutan terhadap isu-isu terkait kebijakan publik tersebut. Oleh karena itulah menjadi tidak aneh bila timbul kelucuan dan ketidak-pasan antara komentar dan substansi kebijakan.

**3.4 Pendekatan dalam Analisis Kebijakan**

Pendekatan adalah berbagai metoda pengkajian dan argumentasi untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi-informasi kebijakan agar dapat digunakan secara politis untuk menyelesaikan masalah kebijakan. Sedangkan kebijakan public menurut William N Dunn (N. Dunn, 2000:132) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Menurut William N Dunn pula, analisis kebijakan publik adalah ilmu social terapan yang menggunakan beragai macam metodologi penelitian dan argument untuk menghasilkan dan mentransformasikan yang relevan dengan kebijakan yang digunakan dalam lingkungan politik tertentu untuk memecahkan masalah-masalah kebijakan.

Analisis kebijakan, dalam pengertiannya yang luas, melibatkan hasil pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Secara historis, tujuan analisis kebijakan adalah menyediakan informasi bagi pembuat kebijakan untuk dijadikan bahan pertimbangan yang nalar guna menemukan pemecahan masalah kebijakan.

Analisis kebijakan mengambil dari berbagai disiplin yang tujuannya bersifat deskriptif, evaluatif, dan normatif. Sebagai disiplin ilmu terapan, analisis kebijakan meminjam tidak hanya ilmu sosial dan perilaku tetapi juga administrasi publik, hukum, etika, dan berbagai macam cabang analisis sistem matematika dan terapan. (Diskusi klasik analisis kebijakan sebagai disiplin terapan adalah karya Duncan Macrae, Jr., The Social Functions of Social Science, (New Haven, CT : Yale University Press, 1976), hal 277-307). Analisis kebijakan diharapkan untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi tentang: (1) nilai-nilai, yang pencapaiannya merupakan tolok ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi, (2) fakta-fakta, yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai, dan (3) tindakan-tindakan, yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Ketiga macam tipe informasi tersebut dapat dihasilkan dengan menggunakan satu atau lebih dari tiga pendekatan analisis kebijakan utama menurut William N. Dunn, yaitu empiris, valuatif, dan normatif.

1. Pendekatan Empiris

Pendekatan empiris ditekankan terutama pada penjelasan berbagai sebab dan akibat dari suatu kebijakan publik tertentu. Dari sini, pertanyaan utama akan bersifat faktual (apakah sesuatu ada?) dan macam informasi yang dihasilkan bersifat deskriptif. Misalnya, analis dapat mendeskripsikan, menjelaskan, atau meramalkan pengeluaran publik untuk kesehatan, pendidikan, atau jalan raya.

1. Pendekatan Valuatif

Pendekatan ini merupakan kebalikan dari pendekatan empiris. Pendekatan ini lebih ditekankan pada penentuan bobot atau nilai beberapa kebijakan. Maka dalam hal ini, pertanyaan yang muncul akan berkenaan dengan nilai (berapa nilainya?) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat valuatif. Sebagai contoh, setelah memberikan informasi deskriptif mengenai berbagai macam kebijakan perpajakan, analis dapat mengevaluasi berbagai cara yang berbeda dalam mendistribusikan beban pajak menurut konsekuensi etis dan moral mereka.

1. Pendekatan Normatif

Pendekatan ini lebih ditekankan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang dapat menyelesaikan masalah-masalah publik. Dalam kasus ini, pertanyaannya berkenaan dengan tindakan (Apa yang harus dilakukan?) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat preskriptif. Sebagai contoh, kebijakan jaminan pendapatan minimum tahunan dapat direkomendasikan sebagai cara untuk menyelesaikan masalah kemiskinan.

**Tabel 3.1 Pendekatan dalam Analisis Kebijakan**

| PENDEKATAN | PERTANYAAN UTAMA | TIPE INFORMASI |
| --- | --- | --- |
| Empiris | Adakah dan akankah ada (fakta) | Deskriptif dan prediktif |
| Valuatif | Apa manfaatnya (nilai) | Valuatif |
| Normatif | Apakah yang harus diperbuat (aksi) | Preskriptif |

Seorang analis kebijakan dapat menggunakan satu atau lebih dari ketiga pendekatan tersebut. Namun ketika seorang analis menggunakan ketiganya, dapat dikatakan analis tersebut telah melampaui tujuan dari disiplin ilmu tradisional, di mana disiplin ilmu tradisional cenderung mengabaikan berbagai nilai dan fakta yang ada (mengabaikan pendekatan valuatif dan normative).

**BAB IV**

**MASALAH UTAMA DI BIDANG KESEHATAN**

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari 13.487 pulau dengan populasi sebesar 237.641.326 jiwa (237 juta jiwa) pada tahun 2010. Mayoritas masyarakat Indonesia berdomisili di Pulau Jawa, Madura, Sumatra, dan sisanya tersebar di kepulauan lainnya di Indonesia. Dengan banyaknya penduduk di Indonesia, semakin banyak pula masalah yang harus dihadapi untuk memenuhi kesejahteraan rakyatnya. Masalah politik, ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, serta pertahananan dan keamanan masih menimbulkan berbagai masalah saat ini.

Indonesia saat ini berada pada pertengahan transisi epidemiologi dimana penyakit tidak menular meningkat drastis sementara penyakit menular masih menjadi penyebab penyakit yang utama (*double burden of disease*). Transisi epidemiologi terhadap penyakit tidak menular (PTM) menjadi masalah besar dan tantangan tambahan bagi Indonesia. Selain itu, PTM sedang menuju menjadi masalah kesehatan masyarakat yang utama. memerlukan pencegahan berkelanjutan dan pengendalian faktor risiko yang terlibat.

Meskipun kejadian menurun, penyakit menular tetap penting dan membentuk 43 persen kematian di Indonesia. Di saat bersamaan, penyakit menular dan bersifat parasit menjadi penyebab dari sekitar 22 persen kematian. Angka kematian ibu dan bayi di Indonesia juga lebih tinggi dibandingkan dengan kebanyakan negara tetangga.

Selain itu kesenjangan geografis juga masih terjadi di wilayah indonesia. Kemajuan pembangunan, ekonomi, sosial, dan berbagai aspek kehidupan lain yang terlihat menonjol ada di wilayah Jawa dan Bali. Serupa dengan sektor lain indikator kesehatan rata-rata lebih baik di Jawa dan Bali, sedangkan Indonesia bagian timur dan daerah terpencil lainnya masih tertinggal.

Menurut Health Public Expenditure Review 2008, masalah utama di bidang kesehatan meliputi :

1. Angka Kematian Bayi (AKB) dan Angka Kematian Ibu (AKI) yang tinggi

MDGs nomor 4 adalah menurunkan kematian anak dengan salah satu indikatornya menurunkan angka kematian bayi sebesar dua-pertiga dari 1.000 kelahiran hidup (32 per 1.000 kelahiran hidup). Angka Kematian Bayi (AKB) di Indonesia telah mengalami perubahan yang signifikan. Sejak 1960-an kematian bayi menurun dari 220 per 1.000 kelahiran hidup berubah menjadi 46 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 2002 (Demographic and Health Survey 2002/3). Meskipun terus menurun, AKB di Indonesia masih tergolong tinggi jika dibandingkan dengan berbagai negara anggota ASEAN lainnya, yaitu 4,6 kali lebih tinggi dari Malaysia (10 per 1.000) dan 1,8 kali lebih tinggi dari Thailand (20 per 1.000).

Saat ini, masalah geografis masih menjadi masalah yang serius dalam perkembangan kesehatan. Walaupun sudah ada perbaikan secara signifikan, tetapi perbedaan geografis serius yang ditunjukkan oleh variasi yang besar dalam Angka Kematian Bayi (AKB) masih tetap ada. Sebagai contoh, AKB di Nusa Tenggara Timur (NTT) adalah 80 sementara AKB di Bali adalah 20.

MDGs nomor 5 adalah meningkatkan kesehatan ibu dengan salah satu indikatornya menurunkan Angka Kematian Ibu (AKI) sebesar tiga-perempat per 100.000 kelahiran hidup (102 per 100.000 kelahiran hidup). AKI di Indonesia mengalami penurunan menjadi 307 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2002-2003 dibandingkan dengan tahun 1994 yang mencapai 390 kematian per 100.000 kelahiran hidup. Walaupun menurun tetapi hal ini masih jauh dari target MDGs. Tingginya AKI dan AKB menunjukkan masih rendahnya status kesehatan ibu dan bayi baru lahir, rendahnya kualitas pelayanan kesehatan ibu dan anak, perilaku ibu hamil, keluarga serta masyarakat yang belum mendukung perilaku hidup bersih dan sehat, serta persalinan yang tidak dilakukan oleh petugas kesehatan. Padahal persalinan yang aman sangat mempengaruhi AKB dan AKI sekaligus.

1. Akses air bersih dan sanitasi lingkungan

Akses air bersih dan sanitasi lingkungan merupakan dua faktor penentu yang penting dari kesehatan karena sebagian besar masalah kesehatan di Indonesia disebabkan oleh sanitasi yang buruk, khususnya di daerah terpencil. Sanitasi yang buruk merupakan faktor penyebaran penyakit menular dan bersifat parasit. Indonesia hampir tidak berada pada jalur untuk mencapai target air minum sebesar 85 persen yang ditetapkan MDGs nomor 7 yaitu memastikan kelestarian lingkungan hidup untuk dicapai pada tahun 2015. Berdasarkan kondisi saat ini, Indonesia hanya mampu mencapai target sanitasi MDGs sebesar 73 persen. Target tersebut pun hanya dipenuhi oleh beberapa daerah di Indonesia saja. Kenyataannya masih banyak daerah terpencil yang jauh dari target MDGs untuk sanitasi.

1. Masalah malnutrisi di masyarakat

Indonesia telah membuat kemajuan dalam hal nutrisi, yaitu telah berkurang angka anak di bawah lima tahun dengan berat badan di bawah rata-rata dari 37,47 persen pada tahun 1989 menjadi 27,30 persen pada tahun 2002. Tetapi, pada tahun 2005 meningkat kembali manjadi 28,17 persen. Sesuai MDGs nomor 1, yaitu menanggulangi kemiskinan dan kelaparan Indonesia diharapkan mencapai target 18,74 persen pada tahun 2015. Tidak hanya malnutrisi yang terjadi, tetapi kekurangan mikronutrien seperti vitamin B12 tetap menjadi masalah di Indonesia. Sekitar 19 persen wanita usia reproduksi dan sekitar 53 persen anak antara 1-4 tahun menderita anemia (Indonesia Life Family Survey, 2000).

Selain itu, rata-rata nasional untuk konsumsi garam beryodium dalam rumah tangga adalah 85 persen. Namun, banyak wilayah memiliki tingkat konsumsi yodium yang rendah dan kasus kekurangan yodium masih ditemukan di beberapa daerah di Indonesia. Pada ibu hamil, kekurangan hormon tiroid dikhawatikan bayinya akan mengalami cretenisma, yaitu tinggi badan di bawah ukuran normal yang disertai dengan keterlambatan perkembangan jiwa dan tingkat kecerdasan. Hal tersebut semakin menambah angka malnutrisi pada anak dan berdampak pada penurunan kualitas sumber daya manusia.

1. Tingkat penyebaran dan epidemi HIV/AIDS yang menyebar ke wilayah Indonesia

Dari tahun ke tahun, angka kejadian HIV/AIDS di Indonesia selalu mengalami peningkatan, yaitu dari 2.682 kasus pada tahun 2004 menjadi 19.973 kasus pada tahun 2007. Padahal tujuan MDGs nomor 6 yaitu memerangi HIV dan AIDS, malaria dan penyakit menular lainnyaadalah mengendalikan penyebaran dan mulai menurunkan jumlah kasus baru HIV/AIDS hingga tahun 2015.  Begitu pula dengan angka prevalensinya, epidemi HIV/AIDS masih terkonsentrasi pada masyarakat yang berisiko, seperti pekerja seks komersial dan *Intravenous Drug User* (IDU) atau pengguna narkoba suntik.

Epidemi HIV/AIDS pun sudah menyebar ke seluruh wilayah Indonesia dan kasus yang dilaporkan juga terus mengalami peningkatan. Hasil survei dari Indonesia Bio-Behavior Survey atau IBBS menunjukkan bahwa prevalensi HIV/AIDS di Provinsi Papua jauh lebih tinggi daripada provinsi lain di Indonesia, yaitu 2,4 persen kasus HIV/AIDS positif dalam sampel populasi. Upaya pencegahan perlu dilakukan untuk mencegah HIV/AIDS tidak menyebar ke populasi umum di luar masyarakat berisiko.

1. Angka harapan hidup yang bervariasi di beberapa provinsi

Ketidaksetaraan dalam angka harapan hidup masih saja terjadi di Indonesia. Angka harapan hidup rata-rata nasional adalah 69 tahun, tetapi masih ada provinsi yang angka harapan hidupnya di bawah angka harapan hidup rata-rata nasional dan provinsi lain berada di atasnya. Misalnya angka harapan hidup di Nusa Tenggara Barat (NTB) hanya 59 tahun, sedangkan angka harapan hidup di Yogyakarta adalah 72 tahun. Angka harapan hidup yang rendah biasanya terjadi pada daerah terpencil.

1. Sistem administrasi kesehatan yang masih buruk

Meskipun terdapat kemajuan dalam beberapa indikator, Indonesia masih dinilai buruk dibandingkan dengan negara tetangga seperti dalam hal tingkat kematian dan angka harapan hidup. Selain itu, terdapat perbedaan yang signifikan pada bidang sosial ekonomi dalam kematian balita. Kematian balita mencapai 77 per 1.000 kelahiran hidup antar rumah tangga miskin, sedangkan dari keluarga kaya yaitu 22 per 1.000 kelahiran hidup. Akses ke pelayanan kesehatan juga bervariasi menurut tingkat ekonomi dan wilayah.

Hal tersebut berkaitan dengan pemberlakuan pola desentralisasi di Indonesia. Dengan pola desentralisasi, masing-masing wilayah bertanggung jawab atas pendanaan pelayanan kesehatan. Dengan demikian, pemerintah daerah akan lebih berkonsentrasi pada kondisi kesehatan dan variasi dari pola penyakit di wilayah lokalnya. Pelayanan kesehatan di masing-masing daerah diharapkan dapat berjalan optimal. Namun dengan ditetapkannya desentralisasi, semakin tidak seimbangnya derajat kesehatan antarwilayah di Indonesia dan kurangnya informasi kesehatan yang terbaru dari masing-masing wilayah.

Pembangunan kesehatan sebagai bagian dari pembangunan nasional diarahkan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia dan dilaksanakan guna tercapainya kesadaran, kemauan, dan kemampuan untuk hidup sehat bagi setiap penduduk agar dapat meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Indikator keberhasilan pembangunan kesehatan antara lain adalah penurunan angka kematian bayi dan peningkatan status gizi masyarakat.

Indonesia saat ini masih menghadapi masalah gizi ganda yaitu kondisi dimana di satu sisi masih banyaknya jumlah penderita gizi kurang, sementara di sisi lain jumlah masyarakat yang mengalami gizi lebih cenderung meningkat. Masalah gizi ganda ini sangat erat kaitannya dengan gaya hidup masyarakat dan perilaku gizi. Status gizi masyarakat akan baik apabila perilaku gizi yang baik dilakukan pada setiap tahap kehidupan termasuk pada bayi.

Salah satu upaya untuk meningkatkan gizi pada bayi dapat dilakukan dengan cara memberikan ASI eksklusif. Beberapa kendala dalam hal pemberian ASI eksklusif karena ibu tidak percaya diri bahwa dirinya mampu menyusui dengan baik sehingga mencukupi seluruh kebutuhan gizi bayi. Hal ini antara lain disebabkan karena kurangnya pengetahuan ibu dan dukungan keluarga serta rendahnya kesadaran masyarakat tentang manfaat pemberian ASI Eksklusif. Selain itu kurangnya dukungan tenaga kesehatan, fasilitas pelayanan kesehatan, dan maraknya produsen makanan bayi juga mempengaruhi keberhasilan ibu dalam menyusui bayinya.

Dalam rangka melindungi, mendukung, dan mempromosikan pemberian ASI eksklusif perlu dilakukan upaya untuk meningkatkan dukungan dari pemerintah, pemerintah daerah, fasilitas pelayanan kesehatan dan tenaga kesehatan, masyarakat serta keluarga agar ibu dapat memberikan ASI eksklusif kepada bayi. Untuk maksud tersebut, maka diperlukan peraturan pemerintah tentang pemberian asi eksklusif.

**1. Contoh hasil kebijakan**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2012 Tentang Pemberian Air Susu Ibu Ekslusif

1. **Program Kebijakan**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 33 Tahun 2012 tentang pemberian ASI eksklusif, salah satu contoh kebijakan yang diputuskan yaitu bahwa pemberian ASI yang efektif dilakukan dengan pola :

1. Memberikan ASI kepada Bayi segera dalam waktu 1 (satu) jam setelah lahir;

2. Memberikan hanya ASI saja sejak lahir sampai umur 6 (enam) bulan.

3. Memberikan Makanan Pendamping ASI (MP-ASI) yang tepat sejak genap umur 6 (enam) bulan;

4. Meneruskan pemberian ASI sampai anak berumur 2 (dua) tahun.

Penerapan pola pemberian makan ini akan meningkatkan status gizi Bayi dan anak serta mempengaruhi derajat kesehatan selanjutnya.

Program dari kebijakan tersebut diambil dengan alasan menyusui menurunkan risiko infeksi akut seperti diare, pnemonia, infeksi telinga, *haemophilus influenza*, meningitis dan infeksi saluran kemih. Menyusui juga melindungi Bayi dari penyakit kronis masa depan seperti diabetes tipe 1. Menyusui selama masa Bayi berhubungan dengan penurunan tekanan darah dan kolesterol serum total, berhubungan dengan prevalensi diabetes tipe 2 yang lebih rendah, serta kelebihan berat badan dan obesitas pada masa remaja dan dewasa. Menyusui menunda kembalinya kesuburan seorang wanita dan mengurangi risiko perdarahan pasca melahirkan, kanker payudara, pramenopause dan kanker ovarium. Selain itu, kebijakan mengenai pemberian ASI Eksklusif bertujuan untuk:

1. Menjamin pemenuhan hak Bayi untuk mendapatkan ASI Eksklusif sejak dilahirkan sampai dengan berusia 6 (enam) bulan dengan memperhatikan pertumbuhan dan perkembangannya;

2. Memberikan perlindungan kepada ibu dalam memberikan ASI Eksklusif kepada bayinya

1. Meningkatkan peran dan dukungan Keluarga*,* , Pemerintah Daerah, dan Pemerintan terhadap pemberian ASI Eksklusif.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2012 juga diatur:

1. Tanggung jawab Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota;
2. Air Susu Ibu Eksklusif;
3. Penggunaan susu formula dan produk bayi lainnya;
4. Tempat kerja dan tempat sarana umum;
5. Dukungan masyarakat;
6. Pendanaan; dan
7. Pembinaan dan pengawasan.

**3. Masalah Kebijakan**

Masalah pemberian ASI di Indonesia, masih perlu mendapatkan perhatian serius. Dalam kenyataannya, masih ditemui banyak kasus mengenai pola pemberian ASI yang kurang efektif. Bahkan sekarang kesadaran ibu akan pemberian ASI pada bayinya mengalami penurunan.

Temuan para peneliti tentang adanya kontaminan pada produk susu formula dan makanan bayi membuat banyak kalangan, terutama ibu-ibu panik. Kejadian ini kembali mengingatkan kita akan salah satu hak bayi yang sering dilupakan oleh para ibu, yakni hak untuk memperoleh Air Susu Ibu (ASI) yang dengan mudahnya digeser oleh susu formula. Betapa tidak, data menyebutkan hanya 14 persen bayi di Indonesia yang disusui secara eksklusif oleh ibunya hingga usia empat bulan. Pemasaran yang agresif dari produsen susu pengganti ASI (PASI) merupakan salah satu faktor penghambat pemberian ASI di Indonesia.

Pemberian susu formula pada bayi yang semestinya mendapatkan ASI eksklusif menjadi gaya hidup saat ini. Berdasarkan survei tahun 1999, bayi di Indonesia rata-rata memperoleh ASI eksklusif 1,7 bulan. Survei Demografi Kesehatan Indonesia Tahun 1997 dan 2002 menunjukkan pemberian ASI kepada bayi satu jam setelah kelahiran menurun dari 8 persen menjadi 3,7 persen. Pemberian ASI eksklusif selama enam bulan menurun dari 42,2 persen menjadi 39,5 persen, sedangkan penggunaan susu formula meningkat tiga kali lipat dari 10,8 persen menjadi 32,5 persen.

Kehebatan ASI padahal tak mungkin dipungkiri karena ASI adalah sebuah cairan tanpa tanding untuk memenuhi kebutuhan gizi bayi dan melindunginya dalam melawan kemungkinan serangan penyakit. Keseimbangan zat-zat gizi dalam ASI berada pada tingkat terbaik dan memiliki bentuk paling baik bagi tubuh bayi karena kelenjar susu ibu adalah “pabrik susu” paling efisien di dunia. Kelenjar susu ibu bisa mengolah dan mengubah apa saja yang dimakan oleh ibu menjadi air susu yang berkualitas bagus. ASI mengandung lebih dari 1.000 jenis nutrien sehingga tidak ada satu pun jenis susu lain yang bisa menyamainya.

Susu formula yang diracik agar memenuhi semua zat gizi seperti yang ada dalam ASI pun belum tentu bisa diserap oleh bayi seperti ASI. Ibu melahirkan di rumah sakit ternyata menjadi pasar utama para produsen susu formula untuk bayi yang baru lahir (0-6 bulan), sehingga produsen susu tidak perlu melakukan promosi di media massa. Cukup mendatangi pihak rumah sakit, rumah sakit bersalin maupun praktik bidan, kemudian melakukan pendekatan agar rumah sakit atau klinik bersalin mau mendorong pasiennya memberi susu formula pada bayi.