



BUKU PEGANGAN KULIAH

**ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN  
(SUATU PENGANTAR)**

OLEH

**MADA SUTAPA**

**JURUSAN ADMINISTRASI PENDIDIKAN  
FAKULTAS ILMU PENDIDIKAN  
UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA  
2005**

## KATA PENGANTAR

Syukur kehadirat Allah SWT atas segala hidayah dan ilmuNya sehingga Buku Pegangan Kuliah (BPK) sebagai buku ajar Mata Kuliah Analisis Kebijakan Pendidikan (2 sks) dapat diselesaikan dengan baik. Buku ajar ini didanai dari dana PHK A2 Jurusan Administrasi Pendidikan FIP UNY Tahun Anggaran 2005.

Untuk itu kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendorong dan membantu selesainya BPK ini baik langsung maupun tidak langsung, khususnya kepada:

1. Pengelola PHK A2 Jurusan Administrasi Pendidikan FIP UNY yang telah memfasilitasi penulisan BPK Mata Kuliah Analisis Kebijakan Pendidikan
2. Dewan Dosen Jurusan Administrasi Pendidikan yang telah banyak membantu baik lewat diskusi terbatas, kajian literature dan referensi, baik secara langsung maupun tidak langsung
3. Keluarga khususnya diri sendiri yang senantiasa berdoa dan berusaha untuk menyelesaikan penulisan BPK Mata Kuliah Analisis Kebijakan Pendidikan.

Sebagai buku ajar, BPK ini masih memerlukan kajian mendalam mengenai konseptual dan faktual analisis kebijakan bidang pendidikan.

Semoga Allah SWT memberikan ilmu yang bermanfaat dan menjauhkan dari kejahatan ilmu yang diperoleh aamiin.

Terima kasih dan hormat kami.

Jogjakarta, Desember 2005

Mada Sutapa

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Kata Pengantar .....	ii
Daftar Isi .....	iii
<b>BAB I KONSEP DASAR ANALISIS KEBIJAKAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Arti Penting Mempelajari Kebijakan .....	1
1.2. Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik .....	2
1.3. Proses Pembuatan Kebijakan .....	3
1.3.1. Agenda Kebijakan .....	8
1.3.1.1. Agenda Setting .....	8
1.3.1.2. Dari Isu Menjadi Agenda .....	12
1.3.2. Formulasi dan Legitimasi Kebijakan .....	14
1.3.2.1. Formulasi Kebijakan .....	14
1.3.2.2. Legitimasi Kebijakan .....	16
1.3.3. Implementasi Kebijakan .....	17
1.3.3.1. Penentu Implementasi .....	17
1.3.3.2. Perspektif Keberhasilan Implementasi ..	19
1.3.4. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan .....	20
1.3.4.1. Monitoring kebijakan .....	20
1.3.4.2.1. Evaluasi Implementasi .....	
1.3.4.2.2. Evaluasi Dampak Kebijakan .....	23
<b>BAB II STUDI ANALISIS KEBIJAKAN .....</b>	<b>25</b>
2.1. Karakteristik Studi Analisis Kebijakan .....	25
2.2. Analisis Kebijakan Sebagai Diskursus .....	26
2.3. Ragam Teknik Analisis Kebijakan .....	28
2.3.1. Model Kuantitatif Analisis Kebijakan .....	28
2.3.2. Model Kualitatif Analisis Kebijakan .....	33
2.4. Keterbatasan Analisis Kebijakan .....	35

2.5. Skenario Analisis Kebijakan .....	35
BAB III STUDI ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN .....	37
3.1. Kerangka Berpikir Studi Analisis Kebijakan Pendidikan ...	37
3.2. Perspektif Dalam Analisis Kebijakan Pendidikan .....	
SUMBER BACAAN .....	

# **BAB I**

## **KONSEP DASAR ANALISIS KEBIJAKAN**

### **1.1. Arti Penting Mempelajari Kebijakan**

Merupakan suatu kebutuhan bagi ilmuwan pendidikan, utamanya ilmuwan administrasi pendidikan untuk memahami studi mengenai kebijakan publik (*public policy*) khususnya kebijakan pendidikan (*educational policy*). Kepentingan ini erat kaitannya dengan peran yang diharapkan dari ilmuwan administrasi pendidikan, tidak saja nantinya diharapkan sebagai seorang perumus kebijakan pendidikan yang berkualitas – apabila ilmuwan administrasi pendidikan terlibat dalam proses pembuatan kebijakan (*policy maker*) – akan tetapi lebih dari sekedar itu, ilmuwan administrasi pendidikan diharapkan akan memberikan peran yang besar dalam memberikan koreksi terhadap berbagai kesalahan-kesalahan (ketidaktepatan) dalam perumusan berbagai kebijakan pendidikan yang telah dihasilkan oleh pemerintah selama ini. Dengan demikian studi kebijakan pendidikan akan memberikan dasar yang kuat bagi seseorang yang ingin mengembangkan profesi sebagai seorang analis kebijakan pendidikan. Profesi analis kebijakan pendidikan ini merupakan bidang kajian yang mulai berkembang dan merupakan peluang bagi ilmuwan administrasi pendidikan.

## 1.2. Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik

Mengkaitkan studi kebijakan publik, khususnya kebijakan pendidikan dengan ilmu administrasi pendidikan akan selalu berbicara tentang administrasi pendidikan secara makro. Secara prinsip, administrasi pendidikan merupakan aplikasi ilmu administrasi ke dalam lingkup pendidikan dan merupakan bagian dari *applied sciences* terutama pada bidang pendidikan baik di sekolah maupun luar sekolah. Prinsip-prinsip yang dimiliki oleh ilmu administrasi pendidikan tidak berbeda dengan prinsip-prinsip yang ada pada konsep administrasi pada umumnya, demikian pula dengan fungsi-fungsi administrasi pendidikan adalah juga merupakan rangkaian konsep dari rumusan administrasi dan manajemen. Penerapan administrasi di bidang pendidikan diarahkan pada usaha untuk menunjang kelancaran pencapaian tujuan pendidikan, sedangkan untuk fungsi dan strategi dari konsep manajerial pada prinsipnya sama dengan yang diterapkan dalam lingkup manajemen.

Administrasi pendidikan dapat dikatakan sebagai kegiatan penataan aspek pendidikan, termasuk dalam sistem penyelenggaraan pendidikan yang tercakup dalam proses pembuatan kebijakan pendidikan, seperti yang dilakukan dalam kegiatan administrasi pendidikan di level nasional (makro) maupun level regional (meso).

Aspek pendidikan yang merupakan kajian administrasi pendidikan merupakan *public goods* bukan *private goods*. Dalam konteks ini, pendidikan merupakan barang dan jasa milik umum (publik), yang mana masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran (pasal 31 UUD 1945), dan pendidikan merupakan kewajiban pemerintah untuk melaksanakannya, utamanya peranan

mendasar menyediakan kesempatan belajar.. Oleh karena pendidikan merupakan *public goods*, maka sudah semestinya kajian kebijakan pendidikan masuk dalam dimensi kajian administrasi pendidikan yang multidisipliner.

### **1.3. Proses Pembuatan Kebijakan**

Sebelum membicarakan mengenai kebijakan publik, sangat perlu memahami dahulu konsep kebijakan. Hal ini perlu dilakukan karena begitu luasnya penggunaan konsep dan istilah kebijakan, sehingga akan menimbulkan sudut pandang yang berbeda dalam memahami konsep kebijakan dan kebijakan publik, khususnya kebijakan pendidikan. Solichin Abdul Wahab (1990) menjelaskan mengenai ragam penggunaan istilah kebijakan sebagai berikut: (a) merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu; (b) pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki; (c) usulan khusus; (d) keputusan pemerintah; (e) bentuk pengesahan formal; (f) program; (g) keluaran; (h) hasil akhir; (i) teori atau model; (j) proses.

Terdapat perbedaan definisi tentang konsep kebijakan publik (*public policy*) dengan kebijakan privat (*private policy*). Kebijakan publik biasanya dibuat oleh pemerintah dan memberikan dampak yang besar dan luas pada publik (masyarakat), misalnya kebijakan Sisdiknas dan UAN. Sedangkan kebijakan privat biasanya dibuat oleh badan perseorangan atau swasta, namun bisa juga kebijakan tersebut membawa dampak dan mengikat pada publik (masyarakat), misalnya kebijakan yang berupa iklan dari perusahaan di media televisi yang memberikan dampak yang besar bagi publik.

Beragam definisi tentang konsep kebijakan publik dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat dua pendapat yang mengemuka. *Pertama*, pendapat yang memandang bahwa kebijakan publik identik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Pendapat ini cenderung beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya dapat disebut sebagai kebijakan publik. *Kedua*, pendapat yang memusatkan perhatian pada implementasi kebijakan (*policy implementation*). Pandangan yang pertama melihat bahwa kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau sasaran tertentu, dan pandangan yang kedua beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat-akibat atau dampak yang dapat diramalkan atau diantisipasi sebelumnya.

Definisi kebijakan publik yang agak menyeluruh dikemukakan oleh Peters (1980) yang melihat bahwa kebijakan negara adalah keseluruhan aktivitas pemerintah baik yang dilakukan sendiri atau melalui berbagai badan-badan yang lain yang dimaksudkan untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat atau warga negara. Selanjutnya Peters (1980) membagi tingkat kebijakan dengan menggolongkan berdasarkan pengaruhnya terhadap perubahan yang ditimbulkan pada kehidupan masyarakat. Pada tingkat pertama adalah keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh DPR, Presiden dan berbagai kelompok penekan (*pressure groups*), yang hasilnya berupa kebijakan untuk dilakukan (*policy in action*). Pada tingkat kedua adalah *output* kebijakan, yang mana pemerintah melaksanakan hasil-hasil kebijakan dengan membelanjakan uang dan membuat peraturan pelaksanaan yang akan mempengaruhi

kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Pada tahap ketiga adalah *policy impact* (akibat-akibat kebijakan) yang ditimbulkan oleh berbagai pilihan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Pada dasarnya aspek kebijakan publik sangat kompleks. Pertama, dalam pelaksanaannya yang menyangkut pada strukturnya. Struktur yang ada dalam sistem pemerintahan seringkali menimbulkan konflik dalam implementasi kebijakan karena adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan. Kedua, bahwa tidak semua kebijakan pemerintah dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah sendiri, seringkali kebijakan pemerintah dilaksanakan oleh organisasi swasta dan individu. Ketiga, bahwa kebijakan yang diambil pemerintah akan selalu menimbulkan akibat terhadap kehidupan warga negara.

Dengan kata lain kebijakan publik merupakan suatu proses yang amat kompleks, bersifat analitis dan politis yang tidak mempunyai awal atau akhir dan batas-batas dari proses tersebut pada umumnya tidak pasti. Kadangkala rangkaian kekuatan-kekuatan yang kompleks yang disebut pembuatan kebijakan itu menghasilkan suatu akibat yang dinamakan kebijakan (Lindholm, 1986).

Untuk dapat melaksanakan berbagai kebijakan yang telah dibuat pemerintah, maka sangat diperlukan instrumen untuk mempengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan berbagai kebijakan (Peters, 1980).

#### a. Hukum

Instrumen yang paling umum digunakan pemerintah, karena hanya pemerintah yang berwenang menetapkan hukum. Dengan menetapkan suatu

hukum, pemerintah mempunyai legitimasi untuk dapat melaksanakan suatu kebijakan yang dapat memaksa setiap warga negara untuk mentaatinya. Sebagai instrumen kebijakan, hukum mempunyai kegunaan, pertama, hukum merupakan hasil kebijakan yang sangat penting terhadap warga negara seperti menjamin hak-hak warga negara dan mengatur kedudukan warga negara. Kedua, hukum merupakan alat pengatur kehidupan masyarakat. Ketiga, hukum dapat digunakan untuk membuat batasan-batasan tertentu atau untuk mendapatkan keuntungan tertentu pada masyarakat.

*b. Services*

Dalam melaksanakan kebijakan, pemerintah dapat melakukannya dengan memberikan pelayanan kepada warga negara. Pemberian pelayanan dapat meliputi berbagai bidang termasuk pelayanan pendidikan. Yang harus diperhatikan adalah bagaimana agar pelayanan tersebut dapat diberikan oleh pemerintah secara efisien, dalam arti tidak hanya menekan pengeluaran pemerintah, tetapi harus diupayakan bahwa pelayanan tersebut sampai pada masyarakat yang membutuhkan.

*c. Dana*

Instrumen kebijakan yang penting, karena pemberian pelayanan kepada masyarakat dan jalannya organisasi pemerintah hanya mungkin dilakukan apabila tersedia sumberdaya untuk membiayai semua kegiatan pemerintah.

*d. Pajak*

Instrumen kebijakan pemerintah untuk terciptanya pemerataan berbagai jenis pelayanan kepada masyarakat. Walaupun pajak dipungut dari masyarakat, namun akan dikembalikan oleh pemerintah kepada masyarakat melalui berbagai bentuk program yang lebih memberikan keuntungan secara lebih baik kepada masyarakat yang kurang beruntung. Pajak dapat dijadikan instrumen untuk distribusi atau redistribusi dalam masyarakat dengan penetapan pajak progresif; dan instrumen regulasi bagi pemerintah dalam bidang ekonomi untuk mendorong perkembangan sektor ekonomi tertentu atau memberikan proteksi terhadap kelompok usaha tertentu.

e. Suasi

Apabila semua instrumen di atas gagal digunakan oleh pemerintah, maka pemerintah dapat menggunakan keyakinan moral untuk mempengaruhi masyarakat. Karena kedudukan pemerintah dan lembaga politik lain, sepanjang mereka masih memiliki legitimasi di mata rakyat, mereka mempunyai posisi yang menguntungkan untuk menumbuhkan keyakinan dalam mempengaruhi masyarakat, sebab mereka memiliki akses untuk berbicara atas nama *kepentingan umum*.

Untuk lebih memahami kebijakan publik dengan memahami secara lebih seksama terhadap proses penyusunan kebijakan. Namun Lindblom (1986) memperingatkan adanya bahaya yang harus diperhatikan dalam membuat pengkategorian atau pembagian secara kaku pada proses pembentukan suatu kebijakan. Namun demikian adalah hal yang logis bagi analisis kebijakan untuk

melihat sebuah kebijakan melalui tahapan proses perumusannya secara lebih mendalam bagaimana suatu kebijakan dapat terjadi.

### **1.3.1. Agenda Kebijakan**

#### **1.3.1.1. Agenda Setting**

Tahapan pembuatan agenda kebijakan (*agenda setting*) adalah langkah pertama yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan. Tahapan ini merupakan langkah kunci yang harus dilalui sebelum suatu isu kebijakan diangkat dalam agenda kebijakan pemerintah (*government agenda*) dan akhirnya menjadi suatu kebijakan. Sebab tanpa terlebih dahulu masuk dalam *agenda setting*, tidak mungkin suatu masalah yang ada pada masyarakat – seberapa pentingnya masalah tersebut – dapat diangkat menjadi suatu kebijakan oleh pemerintah.

Masalah merupakan keadaan atau kondisi yang mampu menciptakan ketidakpuasan pada sebagian besar orang dan mendorong mereka untuk memenuhi ketidakpuasannya atau mencari penyelesaiannya. Masalah bukan merupakan sesuatu yang berdiri sendiri. Persoalan pendidikan misalnya, bisa terkait dengan perangkat undang-undangnya, sumberdaya insani (Depdiknas, Kementrian PAN, Guru, Dosen, Peneliti), maupun organisasi pelaksanaannya (Depdiknas, Depkeu, Dinas Pendidikan Propinsi, Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, SD, SMP, SMA, PT). Yang kadangkala menimbulkan persoalan dilematis adalah bahwa perhatian pada satu persoalan tertentu akan cenderung mengabaikan pada persoalan lain.

Suatu masalah tidak selamanya dapat menjadi masalah publik. Suatu masalah dapat menjadi masalah publik apabila: pertama, masalah tersebut memiliki dampak yang luas; kedua, melibatkan banyak aktor; dan ketiga, mampu menimbulkan persepsi yang sam antar aktor. Misalnya, karena tidak punya biaya, Si Dul tidak bisa menempuh jenjang pendidikan. Persoalan yang dihadapi Si Dul adalah *private problem*, tetapi kalau persoalan pendidikan yang dihadapi Si Dul dikarenakan sistem distribusi pendidikan yang tidak merata dan terjadi pada banyak masyarakat, maka persoalan distribusi pendidikan yang tidak merata menjadi *public problems*.

Terdapat sejumlah kriteria untuk membedakan masalah publik yang ada. Pertama, berdasarkan pada aktor perumus kebijakan. Masalah publik dibedakan dalam *procedural problems* dan *substantive problems*. *Procedural problems* berkaitan dengan bagaimana persoalan tersebut disusun oleh pemerintah, termasuk operasionalisasi dan kegiatannya, dan penentuan sepenuhnya di tangan pemerintah. *Substantive problems* adalah persoalan publik yang terkait dengan akibat nyata dari aktivitas masyarakat, yang penentuan persoalan sepenuhnya di tangan masyarakat. Kedua, berdasarkan pada kemurnian persoalan (*originality*). Persoalan publik dibedakan menjadi persoalan domestik (seperti pendidikan, transportasi, pajak) dan non domestik (*foreign problems*) seperti liberalisasi pendidikan dalam WTO. Ketiga, persoalan publik yang didasarkan pada jumlah orang yang dipengaruhi dan hubungan antar aktornya, yang dibedakan persoalan distributif (*distributive problems*) seperti permintaan masyarakat mengenai program kompensasi BBM untuk pendidikan; persoalan regulasi (*regulatory problems*) adalah persoalan yang mampu

memunculkan seperangkat aturan yang membatasi aktivitas kelompok tertentu dan membiarkan kelompok lain melakukannya untuk mencegah akibat yang tidak diinginkannya, misalnya persoalan peredaran buku-buku pelajaran berbasis KBK; dan persoalan redistributif (*redistributive problems*) yang menyangkut pada persoalan yang menimbulkan kebijakan transfer sumberdaya maupun dana antar kelompok atau kelas dalam masyarakat, misalnya persoalan pendapatan yang memunculkan kebijakan kompensasi dana BBM untuk pendidikan.

Terdapat perbedaan agenda kebijakan dalam melihat tingkat perhatian yang diberikan oleh pemerintah terhadap masalah yang diangkat menjadi isu kebijakan sebagai berikut (Islamy, 1986). Pertama, agenda sistemik merupakan semua isu yang secara umum dipandang masyarakat politik sebagai hal yang patut memperoleh perhatian publik. Agenda ini bersifat lebih abstrak, umum dan kurang menunjukkan alternatif cara pemecahan masalahnya. Kedua, agenda pemerintah merupakan serangkaian masalah yang secara tegas memerlukan pertimbangan secara aktif dan serius dari *policy maker*. Agenda ini lebih konkrit dan mempunyai sifat khas.

Agenda sistemik sering masih memerlukan tahapan panjang – melalui konsesus – untuk dapat menentukan apakah masalah tersebut memperoleh persepsi yang sama sebagai masalah publik. Misalnya wacana tentang desentralisasi pendidikan di pemerintahan propinsi bukan kabupaten/kota. Meskipun masalah ini sudah diangkat dalam wacana nasional, namun masalah ini belum memperoleh kesepakatan untuk diangkat menjadi agenda kebijakan pemerintah.

Meskipun agenda pemerintah disusun berdasarkan isu-isu yang lebih konkrit, akan tetapi bukan berarti bahwa tiap-tiap masalah yang masuk agenda pemerintah menunjukkan urutan prioritas kebijakan untuk segera dilaksanakan. Seringkali terjadi masalah yang masuk dalam agenda pemerintah sering hanya berupa masalah-masalah yang palsu (*pseudo issues*) (Peters, 1982:44). Masalah tersebut dimasukkan dan didiskusikan dalam agenda pemerintah hanya untuk meredam gejala yang ada dalam masyarakat, atau untuk memuaskan tuntutan kelompok-kelompok tertentu yang menekan pemerintah, atau dengan menggunakan istilah *masalah akan ditampung* oleh pemerintah apabila menghadapi banyak tekanan, yang tentunya merupakan *basa-basi politik* untuk melegakan perasaan kelompok-kelompok penekan. Misalnya adalah tuntutan biaya pendidikan di sekolah dan perguruan tinggi yang terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, bukan hanya kalangan *the have*.

Terdapat beragam pendekatan dalam pembuatan agenda kebijakan sebagai berikut.

a. Pendekatan Pluralistik

Pendekatan ini berasumsi bahwa semua kekuatan baik lembaga pemerintah maupun bukan mempunyai kesempatan yang sama dalam membuat suatu agenda kebijakan melalui *mekanisme pasar* untuk diusulkan kepada pemerintah.

b. Pendekatan Elitis

Pendekatan ini berasumsi bahwa hanya ada kelompok kecil dalam suatu negara yang mempunyai kewenangan untuk merumuskan suatu agenda kebijakan,

dengan argumentasi ada keterbatasan kemampuan warga negara dan golongan di luar elit dalam memahami masalah yang dihadapi negara.

c. Pendekatan Negara – Pusat Kekuasaan

Menekankan bahwa penyusunan agenda kebijakan merupakan wewenang lembaga negara melalui interaksi eksekutif, legislatif, dan yudikatif, daripada wewenang kelompok kepentingan ataupun masyarakat.

d. *Outside Initiative Model*

Model inisiatif dari luar untuk menggambarkan proses yang datang dari masyarakat melalui tahapan artikulasi masalah, memperluas isu menjadi masalah publik dan memberikan tekanan kepada pemerintah untuk mengambil kebijakan.

e. *Inside Access Model*

Model akses dari dalam digunakan bahwa agenda kebijakan publik hanya dibuat oleh unit atau lembaga resmi pemerintah dan mencegah adanya keterlibatan pihak dari luar.

f. *Mobilization Model*

Untuk menjelaskan proses penyusunan agenda kebijakan yang dilakukan pemimpin politik dan perlunya dukungan dari masyarakat dalam implementasinya.

### **1.3.1.2. Dari Issue Menjadi Agenda**

Untuk dapat menjadi agenda kebijakan, baik sistemik maupun pemerintah, suatu masalah harus melalui proses atau tahapan tertentu. Ripley (1985) menguraikan

proses suatu isu diangkat menjadi agenda kebijakan dan selanjutnya menjadi kebijakan yang diambil pemerintah sebagai berikut: terdapat (1) masalah sosial dan (2) diterima kelompok, kemudian (3) bergabung dengan kelompok yang berbeda dan (4) menjadi isu sosial (5) sampai pada agenda publik. Dalam tahapan ini memerlukan (6) tindakan pengartikulasian isu (7) sampai pada agenda pemerintah. Selanjutnya pemerintah menetapkan (8) keputusan kebijakan mengenai beberapa masalah telah dibuat, dan (9) kelompok mulai menekankan strategi isu terkait.

Dengan memperhatikan pada jenis masalah, Peters (1985) memberikan strategi untuk memperbesar peluang suatu masalah dapat masuk dalam agenda kebijakan pemerintah sebagai berikut.

- a. Efek yang ditimbulkan oleh suatu masalah, menyangkut siapa yang terkena dampak, konsentrasinya, intensitas dan visibilitas masalah
- b. Membuat analogi dan mengkaitkannya dengan kebijakan yang telah ada, karena seringkali suatu program yang dibuat pemerintah menimbulkan kebutuhan akan program tambahan, sehingga efek peluberan dapat dimanfaatkan untuk membawa kebijakan baru dalam agenda pemerintah
- c. Menghubungkan dengan simbol-simbol dan nilai-nilai yang dianut suatu negara, seperti di Indonesia dengan simbol Pancasila, adil makmur, menjaga persatuan dan kesatuan
- d. Tidak dapat dilakukan oleh swasta
- e. Ketersediaan teknologi.

## 1.3.2. Formulasi dan Legitimasi Kebijakan

### 1.3.2.1. Formulasi Kebijakan

Setelah tahapan *agenda setting* dilalui atau suatu isu telah masuk agenda pemerintah, maka tahapan berikutnya adalah membuat formulasi kebijakan. Tahapan formulasi kebijakan merupakan mekanisme yang sesungguhnya untuk memecahkan masalah publik yang telah masuk dalam agenda pemerintah. Tahapan ini lebih bersifat teknis – dibandingkan tahapan *agenda setting* yang lebih bersifat politis – dengan menerapkan berbagai teknis analisis untuk membuat keputusan terbaik. Model-model ekonomi dan teori pengambilan keputusan (*decision making*) merupakan alat analisis yang berguna untuk mengambil keputusan yang terbaik, dengan meminimalkan resiko kegagalan. Selain menggunakan aspek rasionalitas *cost - benefit analysis* dalam memilih alternatif keputusan, juga harus menggunakan pertimbangan *social - cost - benefit analysis* dalam memahami aspek masyarakat.

Aktor-aktor yang terlibat dalam proses formulasi tersebut, menurut Peters (1985) terbagi dalam:

- a. Birokrasi publik merupakan aktor yang menonjol peranannya dalam setiap proses formulasi kebijakan, *bureaucracies are central to the process of policy formulation* (Peters, 1985), karena birokrasi mempunyai pengalaman yang paling banyak dalam prosedur formulasi kebijakan
- b. Tangki-tangki pemikir dan kabinet bayangan yang berada di sekitar birokrasi merupakan alternatif lain sebagai formulator kebijakan publik diluar birokrasi pemerintah, karena bisa disebabkan oleh kepakarannya

- c. Kelompok kepentingan (*interest groups*) dengan memberikan tekanan kepada pemerintah agar suatu masalah dapat masuk dalam agenda pemerintah dan berlanjut pada proses formulasi kebijakan
- d. Anggota dewan secara individual juga merupakan salah satu aktor yang cukup berperan dalam proses formulasi kebijakan, yang kadangkala dimaksudkan untuk menunjang karier politik mereka sebagai perumus kebijakan.

Meskipun birokrasi seringkali merasa sebagai pekerjaan yang bersifat rutin, namun proses formulasi kebijakan juga menuntut kreativitas dan kepekaan politik (*political sensitivity*) untuk menghasilkan formulasi kebijakan yang berkualitas.

Problem yang dimiliki pemerintah dalam setiap pemecahan masalah adalah kurangnya informasi yang dimiliki oleh pemerintah tentang masalah; dan kurangnya informasi yang dimiliki pemerintah tentang hubungan sebab akibat timbulnya masalah. Alat bantu untuk membantu menganalisis masalah dan mencari pemecahan masalah dalam proses formulasi adalah:

- a. *Social - cost – benefit analysis*, digunakan untuk menekan biaya yang harus dikeluarkan pemerintah dan memaksimalkan manfaat yang dapat diperoleh. Dalam analisis ini juga menggunakan perhitungan *social cost* dan efek perluasan manfaat (*externalities*)
- b. *Decision analysis*, dengan asumsi bahwa suatu akibat tertentu akan terjadi bila *decision maker* mengambil keputusan yang tertentu pula, seperti dalam *pohon pembuatan keputusan*.

### **1.3.2.2. Legitimasi Kebijakan**

Setelah kebijakan berhasil diformulasikan, sebelum diterapkan pada masyarakat, kebijakan tersebut haruslah memperoleh legitimasi (pengesahan) atau kekuatan hukum yang mengatur penerapan (implementasi) kebijakan pada masyarakat.

Legitimasi sangat penting karena akan membawa pengaruh terhadap masyarakat banyak, baik yang menguntungkan bagi sebagian masyarakat maupun yang membawa dampak yang merugikan kelompok lain. Selain itu setiap kebijakan juga membawa implikasi terhadap anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah.

Pada umumnya wewenang melakukan legitimasi dimiliki oleh pemerintah atau badan legislatif. Namun kalau dikaji lebih mendalam, bahwa proses legitimasi tersebut tidak dapat dipisahkan dari hubungan antara negara dan rakyat sebagai sumber legitimasi yang paling utama, sebab ukuran legitimasi yang dimiliki oleh pemerintah sangat tergantung pada tersedianya dukungan bagi pemerintah dan apa yang ingin diperoleh dari masyarakat.

Terdapat beberapa tipe legitimasi yang umum digunakan pemerintah dalam melegitimasi suatu kebijakan sebagai berikut.

- a. Legitimasi oleh lembaga legislatif sebagai perwujudan dari rakyat, sebagai pemegang legitimasi tertinggi dalam kehidupan bernegara
- b. Peraturan dan prosedur administrasi, dengan memberlakukan peraturan tertentu yang ditetapkan pemerintah

- c. Lembaga peradilan dengan maksud untuk melindungi warga negara yang berupa ketetapan hukum
- d. Legitimasi oleh masyarakat dengan melalui proses secara langsung seperti referendum.

### **1.3.3. Implementasi Kebijakan**

#### **1.3.3.1. Penentu Implementasi**

Implementasi merupakan tahapan pelaksanaan atas sebuah kebijakan. Interaksi merupakan konsep penting dalam implementasi, yang mengacu pada suatu hubungan yang terkadang kompleks. Dalam implementasi terdapat dua hal yang harus diperhatikan, yaitu (a) formulasi tujuan kebijakan harus jelas termasuk kelompok sasaran; siapa yang berperan; dan bagaimana kebijakan tersebut harus dilaksanakan; dan (b) dana pendukung yang proporsional. Tanpa dana kebijakan tidak akan pernah terealisasi.

Implementasi dalam kenyataannya tidak selalu berjalan dengan baik, beberapa faktor diantaranya adalah:

##### **a. Faktor organisasi**

Suatu kebijakan dalam implementasinya seringkali memerlukan keterlibatan dari banyak organisasi (aktor) yang terkadang memiliki persepsi dan *interest* yang berlainan, baik dalam organisasi pemerintah maupun antara organisasi pemerintah dengan organisasi swasta. Keadaan ini sering menimbulkan masalah (a) koordinasi, menyangkut bagaimana mengkoordinasikan kepentingan yang

berbeda; (b) *compliance*, menyangkut ketaatan bawahan pada instansi yang lebih tinggi.

b. Faktor politik

Faktor politik seringkali disebut sebagai faktor non teknis, yang mencakup: (a) legislasi tentang isu yang terlalu kabur sebagai akibat dari tujuan yang ingin dicapai yang sering tidak jelas. Misalnya masalah penanggulangan anak putus sekolah; (b) *log-rolling*, dimaksudkan sebagai gagalnya implementasi suatu program diakibatkan kesalahan pada saat proses legitimasi, proses *bargaining* yang dilakukan aktor-aktor perumus kebijakan dilakukan dengan cara setuju atau ketidaksetujuan terhadap usulan kebijakan dilakukan dengan tukar tambah atau modifikasi usulan, sehingga akibatnya setelah usulan ditetapkan menjadi kebijakan, tujuan menjadi tidak jelas (*vague*).

c. Faktor politik antar organisasi (aktor)

Merupakan perbedaan mengenai lingkungan politik masing-masing organisasi, yang disebabkan oleh perbedaan *interest* dan persepsi masing-masing aktor.

Dalam konteks hubungan antar organisasi politik (pelaksana) terbagi dalam:

a. Struktur implementasi secara vertikal

Yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat untuk melaksanakan kebijakan seperti yang telah digariskan

b. Struktur implementasi secara horisontal

Dalam struktur ini, koordinasi menjadi kata kunci keberhasilan implementasi, walaupun seringkali ada *kesombongan sektoral* masing-masing instansi dalam mengejar keberhasilan mereka sendiri-sendiri, yang dalam terminologi implementasi disebut *politik antar organisasi dalam implementasi*.

Implementasi kebijakan dalam beberapa kasus dapat dilakukan oleh bukan organisasi pemerintah, tetapi oleh swasta (*interest groups*), yang sering bias karena pelaksana mempunyai keterkaitan dengan kelompok sasaran (*target groups*).

#### **1.3.3.2. Perspektif Keberhasilan Implementasi**

Implementasi tidak hanya dilihat dari pendekatan kepatuhan semata, tetapi juga melihat bagaimana meraih hasil-hasil program yang diinginkan, baik jangka pendek maupun jangka panjang, sehingga implementasi menjadi lebih kompleks.

Untuk melihat keberhasilan implementasi dapat dilihat dari dua perspektif yaitu: (a) melihat implementasi sebagai kepatuhan pemerintah daerah (organisasi pelaksana) terhadap pemerintah pusat atau organisasi di atasnya (*compliance perspective*) dengan menggunakan pendekatan satu organisasi pelaksana (*single agency*); dan (b) melihat apa yang terjadi (*what happened perspective*). Pendekatan ini melihat interaksi berbagai organisasi baik pemerintah maupun non pemerintah (*multiple agency and non governmental actor*) untuk melihat faktor-faktor penyebab yang mempengaruhi suatu kejadian (*a linier model of antecendent*).

Tipe ideal organisasi yang menjamin implementasi yang berhasil baik adalah:

- a. Adanya kesatuan dalam organisasi

- b. Standar pelaksanaan prosedur yang jelas
- c. Mekanisme komunikasi dalam organisasi yang baik
- d. Tidak ada masalah waktu dalam implementasi
- e. Tidak ada masalah informasi dalam implementasi

Namun tipologi organisasi tersebut dalam kenyataannya sulit diwujudkan, dan menghadapi permasalahan di lapangan sebagai berikut:

- a. Dalam keadaan senyatanya, organisasi sering dihadapkan pada adanya perbedaan pandangan atau persepsi dalam melihat suatu masalah
- b. Suatu kebijakan sering telah mengatur bagaimana program tersebut dilaksanakan, melalui juklak (petunjuk pelaksanaan) dan juknis (petunjuk teknis)
- c. Organisasi pelaksana tidak mempunyai mekanisme sistem komunikasi yang baik antar masing-masing organisasi
- d. Suatu kebijakan dalam implementasinya mengalami masalah waktu (time problem) karena kelambatan komunikasi dan hilangnya momentum yang tepat dalam implementasi
- e. Masalah penyampaian informasi dalam pelaksanaan implementasi karena akumulasi kesalahan penyampaian informasi dari bawah ke atas

### **1.3.4. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan**

#### **1.3.4.1. Monitoring Kebijakan**

Monitoring ditujukan untuk menghasilkan informasi dalam usaha menjawab pertanyaan mengapa kebijakan / program itu pada suatu tahap dapat menghasilkan

konsekuensi yang demikian. Monitoring sendiri terutama berhubungan dengan mendapatkan premis faktual suatu kebijakan, dengan bergerak mundur dari apa yang diamati sekarang untuk menginterpretasikan apa yang telah terjadi sebelumnya (*ex post facto*). Dunn (1981) mengemukakan bahwa monitoring berfungsi untuk:

1. Ketaatan (*compliance*)

Menentukan apakah tindakan administrator, staf dan semua yang terlibat mengikuti standar dan prosedur yang ditetapkan

2. Pemeriksaan (*auditing*)

Menetapkan apakah sumber dan layanan yang diperuntukkan bagi *target group* telah mencapai sasaran

3. Laporan (*accounting*)

Menghasilkan informasi yang membantu menghitung hasil perubahan sosial dan masyarakat sebagai akibat implementasi kebijakan sebuah periode waktu tertentu

4. Penjelasan (*explanation*)

Menghasilkan informasi yang membantu menjelaskan bagaimana akibat kebijakan dan mengapa antara perencanaan dan pelaksanaan tidak cocok.

Selanjutnya Dunn (1981) menggambarkan keterkaitan monitoring dan evaluasi kebijakan dalam diagram berikut.

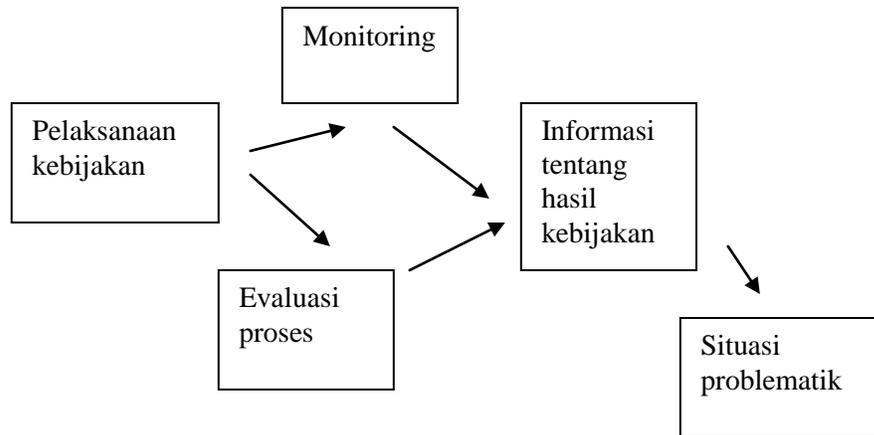


Diagram 1.1. Pengolahan informasi kebijakan melalui monitoring dan evaluasi

Dalam memahami bagaimana memonitor keluaran dan dampak, Dunn (1981,284) menjelaskan dalam beragam pendekatan monitoring berikut.

Pendekatan	Jenis kontrol	Jenis informasi yang diperlukan
Pelaporan sistem sosial	Kuantitatif	Informasi yang ada / baru
Eksperimentasi sosial	Manipulasi langsung dan kuantitatif	Informasi baru
Pemeriksaan sosial	Kuantitatif dan kualitatif	Informasi baru
Pengumpulan bahan untuk penelitian sosial	Kuantitatif dan kualitatif	Informasi yang ada

Diagram 1.2. Penggambaran pendekatan dakan monitoring.

#### 1.3.4.2.1. Evaluasi Implementasi

Tahap akhir proses kebijakan adalah penilaian mengenai apa yang telah terjadi sebagai akibat pilihan dan implementasi kebijakan, dan apabila dipandang

perlu, dapat dilakukan perubahan terhadap kebijakan yang telah dilakukan. Menghasilkan evaluasi yang akurat bukanlah pekerjaan mudah, apalagi untuk merubah kebijakan bila ditemukan kesalahan yang memerlukan perbaikan segera.

Pada tahap evaluasi, hasil evaluasi akans sangat berguna bagi pemerintah terutama untuk menentukan apakah kebijakan atau program tersebut dapat dilanjutkan, di *determinate*, atau direvisi atau dimodifikasi.

Kegiatan evaluasi bukanlah kegiatan yang mudah dilakukan. Berbagai kendala yang menghambat evaluasi adalah (Peters,1985, 146-157) sebagai berikut.

- a. Kebijakan publik kadang tidak memiliki tujuan yang jelas, yang diakibatkan dari pertimbangan politis. Ketidakjelasan tujuan meliputi: (1) tujuan yang tidak mungkin dicapai; (2) tujuan yang kontradiktif; (3) tujuan yang terlalu sempit atau terlalu spesifik; dan (4) tujuan antara atau tujuan sementara.
- b. Pengukuran (*measurement*), menyangkut pada penggunaan konsep tertentu sebagai suatu alat untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan suatu program. Misalnya persoalan *efisiensi*: perbandingan *cost - benefit* atau *input - output*, sangat sulit untuk mengukur *cost* maupun *benefit* khususnya untuk persoalan sosial. Contoh lain persoalan *efektivitas*: sulit dilihat khususnya yang menyangkut kualitasnya.
- c. Kelompok sasaran (*target groups*), yang perlu diperhatikan adalah program meskipun berdampak pada keseluruhan populasi sasaran, tetapi belum tentu memiliki dampak terhadap kelompok sasaran. Seringkali terjadi justru bukan

kelompok sasaran yang memperoleh manfaat program tetapi kelompok lain dalam populasi tersebut, yang kadang disebabkan *bias birokrasi*.

- d. Sistem nilai yang berkembang di masyarakat. Seorang analis kebijakan terkadang sulit untuk menterjemahkan sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat. Padahal pertimbangan sistem nilai tidak dapat diabaikan dalam melakukan evaluasi kebijakan.

Secara khusus evaluasi implementasi menurut Ripley (1985,144) adalah (1) ditujukan untuk melakukan evaluasi terhadap proses; (2) menambah pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab pada perspektif apa yang terjadi dan perspektif kepatuhan; dan (3) ditujukan untuk melakukan evaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang terjadi dalam jangka pendek.

Dapat disimpulkan bahwa evaluasi implementasi mempunyai beberapa kegunaan yaitu:

- a. Untuk menggambarkan realitas yang muncul dengan pola-pola sejauh dapat dilakukan
- b. Menjelaskan pola-pola yang ada termasuk berbagai pengaruh yang ada, arah, dan hubungan sebab akibat dari berbagai pengaruh tersebut
- c. Untuk melakukan evaluasi terhadap berbagai aspek proses implementasi pada fase awal program dilaksanakan; bagaimana pencapaian terhadap tujuan yang telah ditetapkan; bagaimana cara menghadapi perbedaan dari berbagai harapan dan tujuan.

Evaluasi implementasi akan mencapai hasil yang memuaskan apabila dapat dipenuhi berbagai atribut yang diperlukan sebagaimana penjelasan Ripley (1985) sebagai berikut.

- a. Perlu adanya berbagai studi terhadap berbagai macam program atau kebijakan yang ada sehingga akan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan
- b. Perlu adanya petugas lapangan yang cukup pada berbagai lokasi penelitian
- c. Sumber-sumber informasi yang diwawancarai harus berasal dari berbagai sumber
- d. Wawancara akan lebih baik jika dilakukan dengan sistem terbuka dan tertutup sekaligus
- e. Dalam pelaksanaan evaluasi yang berskala besar, kelompok pengevaluasi dapat tinggal bersama dalam kelompok kecil dalam mengunjungi sumber-sumber informasi.
- f. Kondisi organisasi pengevaluasi (*evaluator*) yang dapat membantu keberhasilan pelaksanaan evaluasi

#### **1.3.4.2.2. Evaluasi Dampak Kebijakan**

Evaluasi dampak (*evaluation of impact*) berbeda dengan evaluasi implementasi dalam hal waktu. Evaluasi dampak hanya dapat dilakukan secara memuaskan apabila program telah dilaksanakan secara lengkap dan berjalan dalam waktu yang relatif lama. Kebijakan hanya akan terlihat dampaknya apabila telah cukup lama diimplementasikan dalam masyarakat.

Dampak atau hasil-hasil kebijakan memiliki makna atau arti yang berlainan. Pemberian arti sangat tergantung siapa aktor yang menafsirkan arti dampak tersebut sesuai dengan latar belakang kepentingan mereka. Secara konseptual, dampak kebijakan akan dicari dengan pertanyaan, *apa yang telah dicapai dari suatu program?*

Evaluasi dampak sering bersifat *terlalu ilmiah* dan cenderung mengabaikan realitas. Sebagai akibatnya akan muncul beberapa tipe evaluasi yang terlalu baik tapi justru mengandung kelemahan antara lain anekdot murni; menampilkan data statistik terlalu rinci; berbagai analisis tanpa kesimpulan; argumentasi ahli; dan dominasi intuisi.

Menurut Ripley (1985) ada empat dimensi yang berkaitan dengan dampak yaitu: waktu; hubungan antara dampak yang sebenarnya dengan dampak yang ingin dicapai; akumulasi dampak; dan tipe dampak (kesejahteraan ekonomi; pembuatan keputusan; sistem politik; kualitas kehidupan).

Untuk membuat desain evaluasi, maka dapat digunakan evaluasi formatif yang merupakan bagian dari penelitian evaluasi yang dilaksanakan pada awal program dilaksanakan dan biasanya dilakukan bersama-sama dengan evaluasi implementasi. Desain evaluasi formatif berisi tentang tujuan yang erat dengan evaluasi implementasi; mengidentifikasi sumber-sumber pembuat tujuan program; pelaksanaan evaluasi dengan fokus analisis pada salah satu tujuan yang ingin diwujudkan dari program; dan mengorganisasi petugas lapangan.

## BAB II

### STUDI ANALISIS KEBIJAKAN

#### 2.1. Karakteristik Studi Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan menurut Dunn (1981) merupakan disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan metode *inquiri* dan argumentasi berganda untuk menghasilkan dan mendayagunakan informasi kebijakan yang sesuai dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat politis untuk memecahkan masalah kebijakan. Dapat disimpulkan bahwa pengertian tersebut mengandung dimensi rasional yaitu analisis yang menghasilkan informasi teknis; dan dimensi politik yaitu proses penentuan kebijakan melalui suatu perjuangan politik dari beberapa kelompok kepentingan berbeda. Studi analisis kebijakan sendiri mempunyai karakteristik berikut.

1. Bersifat terapan (*applied*)

Analisis kebijakan lebih berorientasi pada masalah (*problem oriented* bukan *problem blind*)

2. Bersifat deskriptif dan preskriptif

Analisis kebijakan bersifat preskriptif, bila upaya analisis berserta semua hasilnya secara sengaja dimaksudkan untuk keperluan pragmatis praktis dengan membantu menyediakan input yang mungkin dapat dimanfaatkan untuk memecahkan masalah kebijakan relevan. Dengan pengertian itu analisis kebijakan identik dengan penelitian kebijakan (*policy research*) (Majchrzak, dalam Solichin

Abdul Wahab, 1998) yaitu proses pelaksanaan penelitian / analisis mengenai suatu masalah sosial mendasar guna membantu pembuat kebijakan dengan cara menyajikan rekomendasi bersifat pragmatis, berorientasi pada aksi untuk mengatasi masalah tersebut.

Analisis kebijakan bisa bersifat deskriptif, analitis atau berkaitan dengan proses-proses kausal dan penjelasan atas proses itu sendiri (Marshall, dalam Solichin Abdul Wahab, 1998). Bersifat deskriptif apabila kegiatan analisis kebijakan beserta seluruh hasil pengetahuan yang diperoleh dimaksudkan untuk tujuan mencari hubungan kausalitas antara tindakan pemerintah dan efek / perubahan yang ditimbulkan pada kelompok sasaran / masyarakat umum; dan memperkuat pemahaman atas proses pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan sebagai sistem tindakan atau sebagai suatu subsistem dari sistem politik yang lebih luas.

### 3. Bersifat interdisipliner, multidisipliner, dan integratif

Analisis kebijakan bukan sebuah disiplin tunggal (*a single discipline*) melainkan bersifat multidisipliner terhadap persoalan-persoalan sosial yang kompleks dan saling berkaitan.

### 4. Kaitan relevansi sosial

## **2.2. Analisis Kebijakan Sebagai Diskursus**

Pemikiran mengenai analisis kebijakan sebagai diskursus dapat dijelaskan berikut (Solichin Abdul Wahab, 1998,61-62).

1. Para analis kebijakan umumnya menolak anggapan bahwa dengan menggunakan metode ilmiah bisa memperoleh pemahaman yang netral dan objektif atas isu-isu kebijakan. Mereka meyakini bahwa fakta mesti berdiri pada *apa yang penting* dan *apa yang menyebabkan apa*. Realitas sesungguhnya bukanlah gambaran mengenai *apa yang ada di luar sana*, melainkan apa yang secara sosial dikonstruksikan (*socially construct*) melalui keyakinan dan nilai-nilai.
2. Adanya kemajemukan / pluralisme nilai-nilai dan argumentasi yang bisa dimanfaatkan untuk memahami isu kebijakan apapun.

Pemahaman analisis kebijakan sebagai diskursus berdasar White (dalam Solichin Abdul Wahab, 1998,62-66) dikelompokkan berikut.

1. Model diskursus analitik

Teknik-teknik analisis apapun pada dasarnya memuat bias tertentu, dan untuk mengatasinya dengan mengundang beragam pendapat dan pandangan. Analisis kebijakan perlu memanfaatkan beragam perumusan masalah, beragam sumber data dan menggunakan beragam teknik dalam menganalisis data, serta menghendaki adanya keterbukaan dan keluwesan sikap analis pada keseluruhan tahap proses analisis.

2. Model diskursus kritis

Pentingnya kaitan fakta dan nilai-nilai, bukan hanya pada nilai-nilai semata dan bukan hanya pertukaran gagasan dan pandangan secara kritis, melainkan juga pengujian kritis atas fakta-fakta yang relevan. Rasionalitas bukan sekedar dipelakukan dan dipahami sebagai instrumen untuk menemukan cara yang tepat

mencapai tujuan, melainkan justru dijadikan sebagai refleksi kritis dalam menetapkan asumsi dan pilihan.

### 3. Model diskursus persuasif

Para analis dan pembuat kebijakan bermaksud mempengaruhi gagasan-gagasan, namun untuk bisa berbuat demikian mereka harus mau berbagi gagasan atau pengalaman dengan publik (masyarakat atau *target group*) lewat diskursus. Gagasan dan preferensi individu sulit untuk dibedakan apakah merupakan pengejawantahan kepentingan pribadi (*self interest*) atau kepentingan umum (*public interest*). Oleh karenanya perspektif ini memfokuskan persoalan itu dengan melihat pada bagaimana gagasan dan preferensi itu terbentuk, dan lewat mekanisme tertentu bagaimana hal tersebut dapat diubah, serta peluang yang dimiliki para pembuat kebijakan dan analis kebijakan dalam mempengaruhi preferensi tersebut.

## 2.3. Pendekatan Dalam Analisis Kebijakan

### 1. Pendekatan deskriptif / positif

Merupakan prosedur / cara untuk menerangkan suatu gejala yang terjadi dalam masyarakat dengan keadaan tidak adanya kriteria; bertujuan mengemukakan penafsiran yang benar secara ilmiah mengenai keadaan apa adanya (*state of the art*) dari gejala kemasyarakatan agar diperoleh kesepakatan umum mengenai suatu permasalahan yang sedang disoroti. Dengan kata lain

pendekatan ini menekankan pada penafsiran tentang terjadinya gejala yang bersangkutan.

Dalam analisis kebijakan, pendekatan ini dimaksudkan menyajikan informasi apa adanya pada para pengambil keputusan, agar memahami permasalahan yang sedang disoroti dari kebijakan. Pendekatan ini hanyalah sebagian dari proses analisis kebijakan dalam dimensi rasional.

## 2. Pendekatan normatif / preskriptif

Merupakan upaya untuk menawarkan suatu norma, kaidah, resep yang dapat digunakan dalam rangka memecahkan suatu masalah, yang. Dalam analisis kebijakan, pendekatan ini dimaksudkan membantu para pengambil keputusan dalam bentuk pemikiran mengenai prosedur paling efisien dalam memecahkan masalah kebijakan publik, yang biasanya berbentuk alternatif kebijakan sebagai hasil dari analisis data. Pendekatan ini hanyalah sebagian dari proses analisis kebijakan dalam dimensi rasional.

## 3. Pendekatan evaluatif

Menerangkan apa adanya tentang hasil dari suatu keadaan / upaya yang dilakukan oleh suatu kegiatan / program dengan menerapkan kriteria atas terjadinya keadaan tersebut. Gejala yang diterangkan adalah gejala yang berkaitan dengan nilai dan pengukuran setelah dihubungkan dengan kriteria yang sudah ditentukan sebelumnya. Misalnya, meningkatnya mutu pendidikan adalah suatu gejala yang dipersepsikan setelah dilakukan pengukuran dalam kaitannya dengan

kriteria tentang mutu pendidikan yang ditentukan sebelumnya. Dengan kata lain, pendekatan ini lebih menekankan pada pengukuran.

## **2.4. Ragam Model Analisis Kebijakan**

1. Teknik yang dikembangkan sebagai alat bantu untuk mendesain sistem informasi, sehingga keputusan kebijakan dapat dibuat lebih baik dan implementasinya dapat dikontrol.
2. Teknik analisis yang dimaksudkan untuk mendesain dan mengembangkan organisasi, dengan cara menciptakan unit organisasi spesialis yang dimaksudkan untuk memberikan dukungan analisis bagi perumusan pilihan kebijakan (*policy options*) (Solichin Abdul Wahab, 1998,76).

### **2.4.1. Model Kuantitatif Analisis Kebijakan**

Metode kuantitatif merupakan bentuk operasional dari paradigma empiris atau pendekatan kuantitatif-empiris. Pengukuran secara objektif masalah sosial dilakukan dengan menjabarkan terlebih dahulu masalah sosial ke dalam beberapa komponen masalah, variabel, dan indikator . Setiap variabel yang ditentukan dalam suatu model kemudian diukur dengan memberikan simbol-simbol angka yang berbeda-beda terhadap kategori informasi yang berkaitan dengan variabel yang sedang diukur. Dengan menggunakan simbol angka, teknik perhitungan secara kuantitatif-matematik dapat dilakukan sehingga dapat menghasilkan suatu kesimpulan yang berlaku umum dalam suatu parameter.

Tujuan utama kuantitatif bukan menjelaskan suatu masalah tetapi menghasilkan suatu *generalisasi* atau realitas yang diperkirakan. Dengan generalisasi, peneliti dan analis kebijakan dituntut menghasilkan alternatif kebijakan yang dapat diterapkan secara menyeluruh dalam lingkup lebih luas secara efisien dan objektif. Generalisasi tidak perlu dilakukan pengukuran / pengkajian terhadap keadaan sebenarnya dalam populasi, karena dapat dihasilkan melalui metode perkiraan / estimasi yang umum berlaku dalam metodologi statistik induktif. Metode estimasi dilakukan berdasar pengukuran terhadap keadaan nyata yang lebih terbatas lingkungannya melalui *sampel*, sehingga yang diukur dalam penelitian sebenarnya bagian kecil dari populasi atau disebut sebagai *data*. Dengan demikian, kemampuan dalam mengembangkan model yang akan digunakan untuk estimasi merupakan salah satu kemampuan penting yang harus dimiliki seorang analis kebijakan yang menggunakan metode kuantitatif.

Beragam teknik kuantitatif untuk analisis kebijakan – disebut pula pendekatan *analycentric* sebagai bentuk *social engineering* – yang umumnya digunakan adalah *operation research* (OR); *programme evaluation and review technique* (PERT) sebagai *network analysis*; *critical path method* (CPM) sebagai *network analysis*; *planning programming and budgeting system* (PPBS) yang merupakan pengembangan dari *budgeting theory*; *management by objective* (MBO); *cost-benefit analysis* (CBA); dan *game theory*. Studi kuantitatif tersebut dalam penggunaannya menggunakan pendekatan analisis sistem (*system analysis*) yang memadukan beragam model kuantitatif. Menurut Quade (dalam Solichin Abdul Wahab, 1998)

analisis sistem merupakan studi analitik yang dirancang secara khusus untuk membantu pembuat kebijakan mengidentifikasi suatu pilihan tindakan tertentu yang diinginkan diantara sejumlah alternatif yang tersedia.

Dalam aplikasi yang terbatas dan selektif, analisis sistem dengan kuantitatif dapat meningkatkan derajat rasionalitas dalam proses pembuatan keputusan di sektor publik (termasuk kebijakan pendidikan). Pendekatan dalam analisis *analycentric* lebih ditujukan pada dekomposisi masalah sosial makro strategis menjadi beberapa masalah yang lebih operasional. Sebagai contoh, *masalah mutu pendidikan* dapat didekomposisikan menjadi beberapa komponen masalah yang berkaitan langsung atau tidak, seperti mutu guru, mutu siswa, mutu pengelolaan, mutu proses pendidikan, mutu sarana prasarana, mutu proses pengajaran. Selanjutnya dilakukan analisis kebijakan terhadap masing-masing komponen secara tuntas sehingga menghasilkan beberapa alternatif kebijakan yang masing-masing diperkirakan mempunyai akibat yang komplementer terhadap pemecahan masalah makro mutu pendidikan tersebut, dan setiap akibat yang ditimbulkan masing-masing bagian harus terorganisasi dalam kesatuan konsep.

Dalam analisis efisiensi pendidikan baik internal maupun eksternal, pendekatan *analycentric* menganggap bahwa pendidikan dapat dianalogikan sebagai suatu industri, yang mana output pendidikan merupakan fungsi dari berbagai faktor input pendidikan. Sumbangan masing-masing input terhadap output pendidikan dapat diukur secara tepat sehingga dimungkinkan untuk dilakukan simulasi yang mampu

menghasilkan kesimpulan, *seberapa besar suatu input pendidikan dapat ditingkatkan / ditekan agar menghasilkan suatu tingkat output yang diinginkan.*

Namun kritik yang ditujukan pada model ini adalah kentalnya pengaruh model-model ekonomi yang mengutamakan aspek rasionalitas dan pendekatan kuantitatif – dari teori ekonomi (*neo-classical economic theory*), ekonomi mikro (*micro economics*), ekonomi kesejahteraan (*welfare economics*), dan teori kuantitatif dalam pengambilan keputusan (*quantitative decision theory*) – sehingga masalah kebijakan publik yang sangat kompleks dan beragam cenderung direduksi dan dipandang hanya sekedar persoalan teknis semata yaitu bagaimana mengalokasikan sumberdaya ekonomi (*the economic models of resources*) secara tepat diantara sejumlah alternatif.

Dalam kompleksitas kebijakan, sungguh sulit mengaplikasikan bagaimana mengalokasikan sumberdaya politik (*political resources*) – status, legitimasi, kewenangan, kekuasaan, kepentingan – secara tepat. Dalam kasus lain, sesungguhnya sangat sulit untuk merumuskan realitas masalah sosial politik dalam ukuran kuantitatif. Demikian pula dengan sejumlah isu dan masalah politik problematik yang dihadapi akan cenderung disederhanakan untuk menyesuaikan diri pada keinginan analisis dan metode kuantitatif yang dipakai, sehingga mengakibatkan hal mendasar menyangkut konteks realitas sosial politik yang bersifat keperilakuan dan dianggap tidak bisa dikuantitatifkan dalam analisis cenderung diabaikan dan tidak dapat digambarkan secara penuh.

Dalam derajat terbatas metodologi analisis kuantitatif memang dapat membantu pembuat kebijakan untuk mengklarifikasi isu kebijakan dan menganalisis masalah-masalah kebijakan. Namun menurut Dror (dalam Solichin Abdul Wahab, 1998) bahwa keberhasilan analisis sistem tersebut lebih terletak pada kearifan, kecanggihan dan keterbukaan dari orang-orang yang berada di belakangnya, serta kesigapan sikap mereka untuk memerangi kelambanan organisasi dan kecenderungan berpikir yang bertele-tele ketimbang pada teknik itu sendiri (atau dengan kata lain *human factors* yang menjadi penentu). Oleh karenanya analisis sistem kuantitatif sekedar berfungsi sebagai faktor penunjang dalam analisis kebijakan.

Dampak dari aplikasi model ekonomi ke dalam pembuatan kebijakan menurut Johnson (dalam Solichin Abdul Wahab, 1998) mengakibatkan cenderung dianggap tidak pentingnya dimensi kekuasaan, nilai-nilai prosedural diabaikan, hadirnya kepentingan kolektif (*collective interest*) dan dampaknya tidak dilihat, dan faktor ketidakpastian dalam pencapaian tujuan dan harapan cenderung diremehkan. Padahal esensi atau substansi pembuatan kebijakan publik adalah proses politik bukan sekedar proses solusi atas suatu masalah secara intelektual (Gregory dan Hammerseley, dalam Solichin Abdul Wahab, 1998).

Untuk mengatasi permasalahan bagaimana teknik analisis kebijakan alternatif yang baik dan mampu menjelaskan kompleksitas kebijakan, Dror (dalam Solichin Abdul Wahab, 1998) mengemukakan persyaratan berikut.

1. Aspek politik dari pembuatan kebijakan publik, khususnya kelayakan politik, perekrutan dukungan politik, pengakomodasian atas tujuan yang saling bertentangan, dan kesadaran diri akan adanya keragaman nilai-nilai
2. Konsepsi pembuatan kebijakan haruslah diperluas tidak sekedar memandang pembuatan keputusan sebagai persoalan alokasi sumberdaya ekonomi semata namun diperlukan eksplorasi kualitatif jauh melampaui analisis kuantitatif dan estimasi biaya- manfaat (*cost-benefit*)
3. Upaya kreatif dan pencarian alternatif kebijakan baru dibarengi dengan pemikiran inovatif, ketimbang pada analisis yang hanya memperbandingkan alternatif yang telah tersedia
4. Aspek kearifan (*tacit knowledge*), pemunculan ide segar, pemanfaatan pemikiran imajinatif, pengintegrasian secara sistematis intuisi terlatih dalam analisis kebijakan (penyusunan skenario dengan *soft system methodology in action*), model dan metode kualitatif, ketimbang pada pengetahuan eksplisit dan model kuantitatif
5. Pemikiran ke depan dengan jangkauan prediksi panjang, dan pemikiran spekulatif mengenai keadaan masa depan sebagai esensi untuk pembuatan kebijakan sekarang
6. Pendekatan harus luwes, tidak kaku, dan sistematis. Harus menyadari kompleksitas saling ketergantungan sarana (*means*) dan tujuan (*ends*), sifat kemajemukan kriteria pengambilan keputusan, sifat parsial dan sifat

kesementaraan. Sedangkan tujuan utamanya adalah klarifikasi isu, upaya penemuan alternatif baru, dan perhatian lebih masa depan.

#### **2.4.2. Model Kualitatif Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan pada dasarnya merupakan proses pemahaman terhadap masalah kebijakan sehingga dapat melahirkan gagasan / pemikiran mengenai cara-cara pemecahannya. Masalah kebijakan sendiri bersifat kualitatif sehingga proses pemahaman tersebut juga penuh dengan pemikiran yang bersifat kualitatif. Pemahaman terhadap masalah kebijakan dilahirkan dari cara berpikir deduktif, cara berpikir yang dimulai dari wawasan teoritis yang dijabarkan menjadi satuan konsep yang lebih operasional dan dapat dihubungkan dengan kenyataan. Wawasan teoritis sendiri tidak berdiri sendiri karena sangat tergantung pada subjektivitas seorang analis kebijakan. Perbedaan wawasan tidak semata disebabkan oleh sifat dan jenis masalah kebijakan, namun cenderung diakibatkan oleh cara pandang berlainan atau perbedaan paradigma pemikiran atau filsafat pemikiran yang berlainan.

Metode kualitatif dalam analisis kebijakan dilakukan untuk memahami secara mendalam terhadap masalah kebijakan daripada melihat permasalahan kebijakan untuk kepentingan generalisasi. Metode ini menggunakan teknis analisis mendalam (*in-depth analysis*) yang mengkaji masalah kebijakan secara kasus per kasus dikarenakan sifat masalah yang berbeda satu sama lain, sehingga cara pemecahannya pun akan berbeda antar satu masalah dengan masalah lain.

Model kualitatif menurut Kent (dalam Solichin Abdul Wahab, 1998) dijabarkan ke dalam langkah-langkah dalam analisis kebijakan berikut.

1. Mengidentifikasi masalah yang dihadapi sekarang
2. Mengidentifikasi para aktor kepada siapa rekomendasi / nasehat kebijakan ditujukan
3. Mendeskripsikan karakteristik permasalahan secara rinci; identifikasi pihak terkait; bagaimana preferensi, sikap, nilai mereka terhadap masalah
4. Mengkaji saran dan pandangan yang pernah diajukan dalam menangani masalah tersebut
5. Mengkaji pengalaman sebelumnya dalam menangani masalah tersebut
6. Membuat daftar tentang berbagai macam tindakan yang mungkin akan ditempuh aktor berkenaan dengan masalah tersebut
7. Memilih tindakan tertentu yang bermanfaat untuk diteliti lebih lanjut dengan masuknya sejumlah informasi, opini dan peluang baru dalam analisis
8. Menguraikan secara rinci tindakan yang telah disusun, termasuk saran bagaimana mengimplementasikan, sehingga dihasilkan *daftar calon tindakan yang direkomendasikan*
9. Menguraikan berbagai akibat / konsekuensi dari masing-masing tindakan, termasuk tanggapan stakeholders / pihak yang akan dipengaruhi
10. Mengestimasi bagaimana peluang masing-masing tindakan akan membawa konsekuensi / akibat

11. Mengevaluasi kualitas dampak yang diduga muncul, akibat mana yang dikehendaki dan tidak dikehendaki
12. Menyingkirkan tindakan tertentu yang menimbulkan dampak tidak baik
13. Merumuskan kembali *daftar tindakan yang mungkin* menjadi seperangkat alternatif yang sifatnya *mutually exclusive* (satu sama lain jelas bedanya) untuk mempertegas pilihan yang harus dilakukan
14. Mengemukakan akibat / hasil tindakan yang direkomendasi dan alasan mengapa alternatif itu dipilih
15. Menguraikan rinci karakter masing-masing tindakan dan peluang modifikasi, dan bagaimana kriteria memilihnya
16. Mengkaji ulang estimasi akibat yang bakal terjadi dari tindakan yang direkomendasi beserta asumsi mengenai fakta dan nilai yang mendasari rekomendasi, resiko yang mungkin terjadi, dan mengembangkan cara baru mengurangi resiko
17. Menguraikan rangkuman kesimpulan dari rekomendasi yang diajukan
18. Merangkum rekomendasi pada pihak berkompeten untuk kritik, dan revisi analisis / rekomendasi dari hasil kritik
19. Mengkomunikasikan rangkuman hasil analisis dan kesimpulan rekomendasi pada pembuat kebijakan dan pihak yang akan dipengaruhi kebijakan

## **2.5. Keterbatasan Analisis Kebijakan**

1. Analisis kebijakan tidak dapat menyediakan jawaban yang cepat untuk masalah yang ruwet dan tidak bisa dikelola (*intractable*)
2. Analisis kebijakan bukan ilmu pasti dan tidak akan menjadi demikian
3. Analisis kebijakan bukanlah obat mujarab bagi kerusakan-kerusakan yang terjadi pada kebijakan publik, dan tidak akan menjamin bahwa keputusan kebijakan akan dengan sendirinya berpihak / sejalan dengan kepentingan publik (Quade dalam Solichin Abdul Wahab, 1998)

Namun demikian, fungsi utama analisis kebijakan adalah kemampuan memainkan peran secara maksimal utamanya dalam meluruskan kembali posisi suatu permasalahan; menjernihkan sesuatu isu kebijakan; dan menemukan alternatif baru dengan cara melibatkan diri secara total dalam proses pemikiran yang kreatif dan imajinatif.

## **2.6. Skenario Analisis Kebijakan**

Skenario merupakan langkah-langkah hipotetik yang difokuskan pada proses-proses kausalitas dan titik-titik kritis keputusan (Solichin Abdul Wahab, 1998). Selanjutnya seorang analis perlu memikirkan beberapa hal dalam menentukan langkah menyusun skenario analisis kebijakan sebagai berikut.

1. Merumuskan lingkungan politik yang relevan dengan masalah kebijakan yang ditanganinya
2. Menghimpun dan mengorganisasikan informasi politik yang diperlukan

3. Membuat pertimbangan politik dan menyiapkan perkiraan kelayakan politiknya.

Adapun langkah-langkah secara garis besar dalam membuat skenario analisis kebijakan adalah sebagai berikut.

1. Sebelum menyusun desain alternatif kebijakan, perlu merumuskan dulu bentuk serangkaian pernyataan-pernyataan hipotetikal, misalnya, *jika kita merekomendasikan kebijakan X, maka kelompok Y akan mendukungnya, sebaliknya kelompok Z akan cenderung menentangnya*
2. Merumuskan secara tepat *policy space* (ruang kebijakan) dan mengkaitkannya dengan substansi kebijakan sebagai *policy issue area* (daerah isu kebijakan). Setiap sistem politik pada esensinya diasumsikan terdiri atas sejumlah ruang-ruang kebijakan yang posisinya tumpang tindih, yang dicirikan adanya sejumlah aktor tertentu yang preferensi dan predesposisi atas kebijakan sangat jelas. Misalnya guru, siswa, dinas pendidikan, orangtua murid, stakeholders adalah termasuk *daerah isu kebijakan* dalam lingkup *ruang kebijakan pendidikan dasar dan menengah*.
3. Memperhatikan aspek waktu dan fisibilitas sebuah kebijakan
4. Mengkaji informasi politik yang relevan yaitu menyangkut aktor kunci; motivasi aktor; kepercayaan politik aktor; sumberdaya; pentas para aktor; dan pertukaran (Solichin Abdul Wahab, 1998,102).

Dalam kaitan dengan skenario analisis kebijakan, ramalan (estimasi) merupakan hal penting bagaimana fakta yang ada digunakan untuk memperkirakan apa yang akan terjadi. Estimasi sendiri berkaitan dengan data dan teori yang dapat

menjelaskan tentang subjek yang kompleks. Data dilihat dalam kaitannya dengan teori yang menjelaskan tentang hubungan antara komponen dalam sistem sosial. Kekurangpahaman tentang hubungan sosial elementer dalam mengidentifikasi, mengumpulkan dan mengklasifikasikan data akan mengakibatkan gagalnya analisis kebijakan dilaksanakan. Dunn (1981) mengemukakan mengenai bentuk-bentuk estimasi (ramalan) kebijakan seperti berikut.

Bentuk ramalan	Dasar ramalan	Fokus utama argumen yang mendukung
Proyeksi	Kecenderungan sekarang dan historis	Metode kasus paralel
Prediksi	Asumsi teoritis	Sebab (hukum teoritis) analogi
Perkiraan	<i>Judgment</i> subjektif	Pemahaman motivasi

Diagram 2.1. Bentuk estimasi (ramalan) kebijakan

## **BAB III**

### **STUDI ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

#### **3.1. Kerangka Berpikir Studi Analisis Kebijakan Pendidikan**

##### 1. Dimensi Metodologis

Analisis kebijakan mempunyai fungsi yang integral sebagai fungsi alokasi, *inquiri*, dan komunikasi. Fungsi alokasi menunjukkan kemampuan analisis kebijakan untuk melahirkan agenda penelitian dan pengembangan tepat guna dan tepat waktu dan mengacu permasalahan makro dalam kebijakan pendidikan. Fungsi *inquiri* menunjuk pada kemampuan dalam melakukan analisis lanjutan terhadap penemuan penelitian dan pengembangan sehingga melahirkan usulan kebijakan yang realistis dan sesuai kebutuhan. Fungsi komunikasi menunjuk pada kemampuan dalam menyampaikan gagasan yang dihasilkan dari proses *inquiri* dan mewujudkan menjadi keputusan pimpinan.

##### 2. Dimensi Substansi

Analisis substansi dimaksudkan untuk mengorganisasikan berbagai isu kebijakan pendidikan sehingga penyajiannya dapat dilakukan secara sistematis (Ace Suryadi,1993,9).

Selanjutnya kerangka berpikir makro dalam analisis kebijakan pendidikan dapat digambarkan berikut (Ace Suryadi,1993,10).

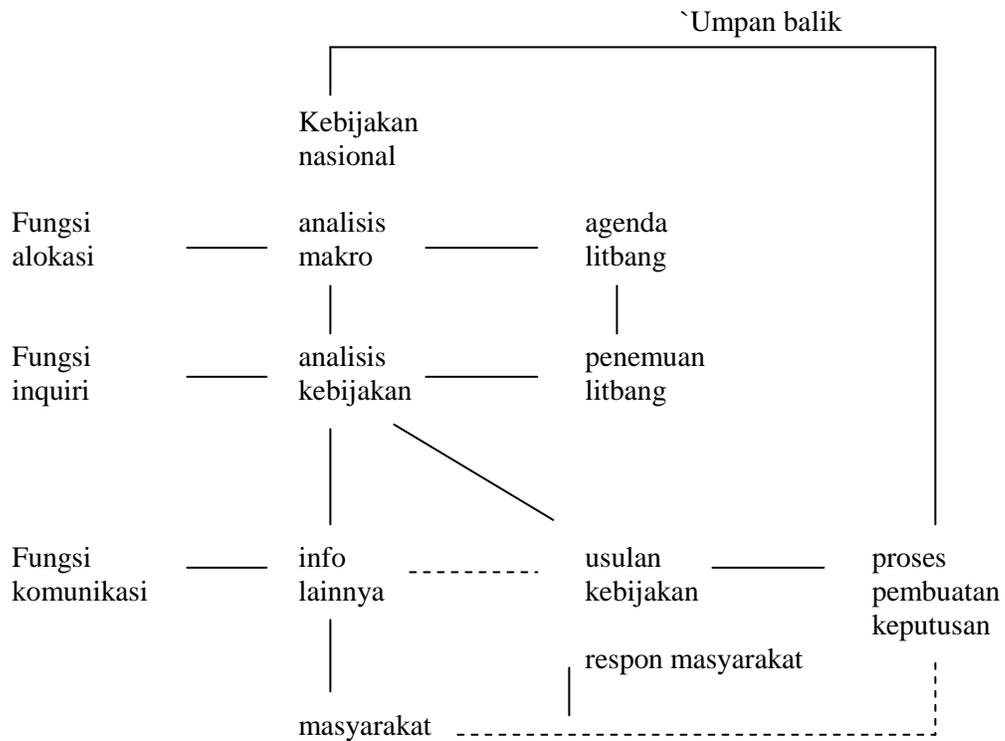


Diagram 3.1. Kerangka Berpikir dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

Kemudian kerangka berpikir dalam mengoperasikan isu-isu kebijakan pendidikan dapat digambarkan berikut (Shiefelbein dan farrell dalam Ace Suryadi,1993).

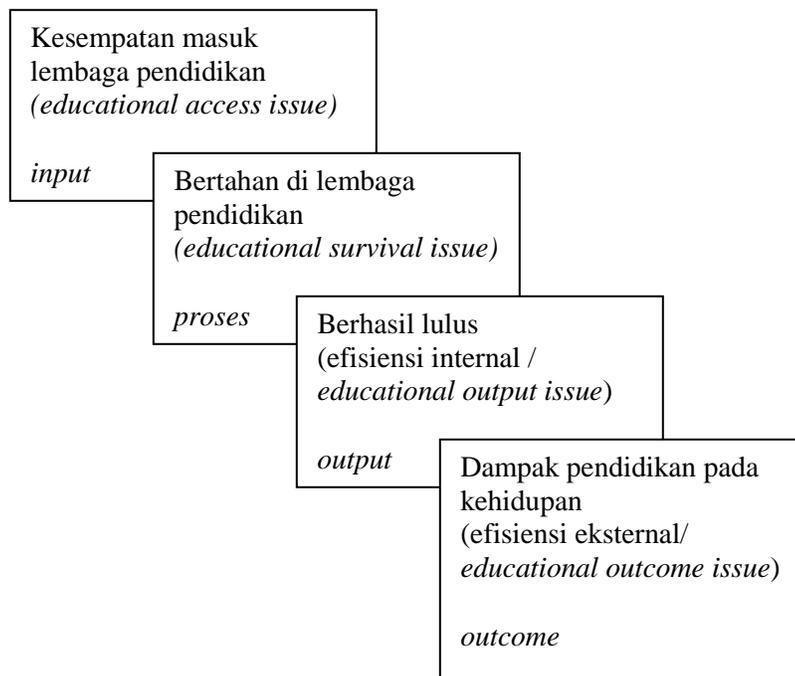


Diagram 3.2. Kerangka Berpikir dalam Mengoperasikan Isu-Isu Kebijakan Pendidikan

Kegiatan analisis kebijakan berfungsi untuk melaksanakan berbagai kajian yang bersifat komprehensif terhadap hasil-hasil penelitian dan pengembangan yang tersusun secara terorganisasi sesuai dengan isu kebijakan strategis yang sedang disorot. Kajian komprehensif dapat berbentuk kajian metodologis, yang dimaksudkan untuk memberikan umpan balik bagi peneliti agar dicapai kesempurnaan metodologi di masa datang; dan kajian substansi, yang dimaksudkan untuk memperoleh sistesis dari berbagai kelompok jenis penemuan penelitian dan pengembangan yang sudah ada agar diperoleh usulan kebijakan lebih realistis berkaitan dengan isu kebijakan

yang sudah diidentifikasi sebelumnya. Berikut dijabarkan kajian interdisipliner sistem pendidikan dalam kaitannya dengan bidang kehidupan lain (Ace Suryadi,1993,61).

Isu-isu kebijakan	Bidang kehidupan lain						
	Globalisasi	Struktur ekonomi	Politik	Budaya nasional	Manusia & masyarakat	Iptek	Infor masi
Masukan pendidikan							
Proses pendidikan							
Hasil pendidikan							
Dampak pendidikan							

Diagraml 3.3. Kajian interdisipliner sistem pendidikan dalam kaitan dengan bidang kehidupan lain

Kajian substansi analisis kebijakan selain untuk menghasilkan beberapa alternatif kebijakan sehubungan dengan isu kebijakan yang sedang disoroti, juga dimaksudkan untuk menguji apakah suatu gagasan kebijakan cukup realistis. Untuk memperoleh usulan kebijakan yang diuji, maka harus didasarkan pula pada analisis ekonomis, politis, sosiologis / sosiokultural, dan administratif sehingga setiap gagasan pembaharuan dapat dilaksanakan sesuai kondisi objektif yang ada.

Terdapat ragam untuk menterjemahkan suatu penemuan penelitian / suatu informasi menjadi suatu alternatif tindakan kebijakan. Argumentasi kebijakan dapat menggunakan pendekatan silogisme , suatu cara untuk menarik suatu kesimpulan dari dua kebenaran yang tingkatannya berbeda, yaitu premis mayor dan premis minor.

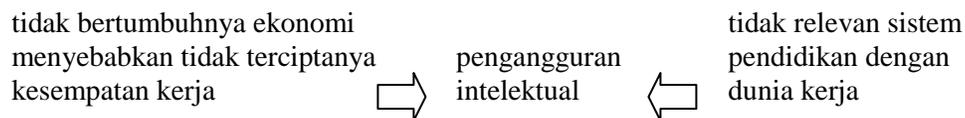
Dunn (1981) sendiri mengemukakan tentang *modes of policy arguments*.

Argumentasi kebijakan model ini dapat digambarkan berikut.

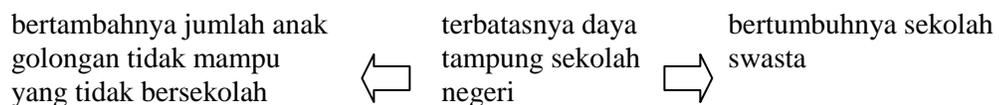
1. Seorang analis kebijakan akan dihadapkan pada penemuan penelitian / informasi yang sesuai dengan kebijakan yang sedang disoroti (*info*)
2. Info tersebut akan memiliki konsekuensi langsung dengan alternatif / usulan kebijakan (*claim*) yang mungkin dapat memecahkan masalah bersangkutan
3. Hubungan langsung antara info dengan *claim* tidak terjadi secara otomatis karena masih harus diuji dengan faktor pendukung (*warrant*) dan faktor penghambat (*rebutal*).

Dengan aplikasi argumen kebijakan dari Dunn, Sutjipto (1987,78) mengemukakan tentang argumen kebijakan sebagai berikut.

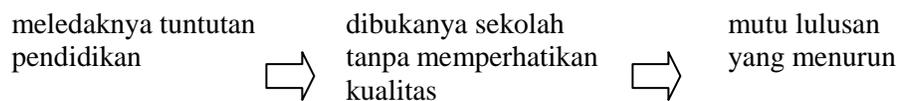
### 1. Argumen konvergen



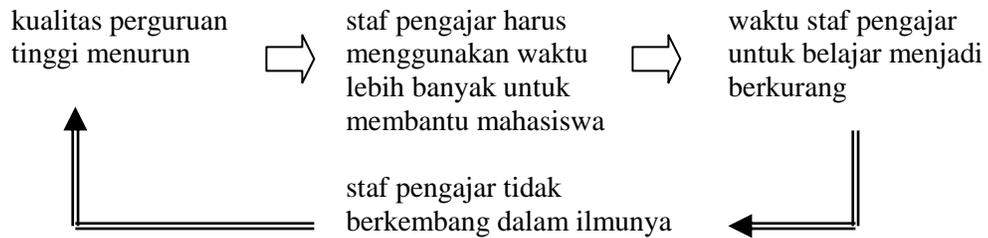
### 2. Argumen divergen



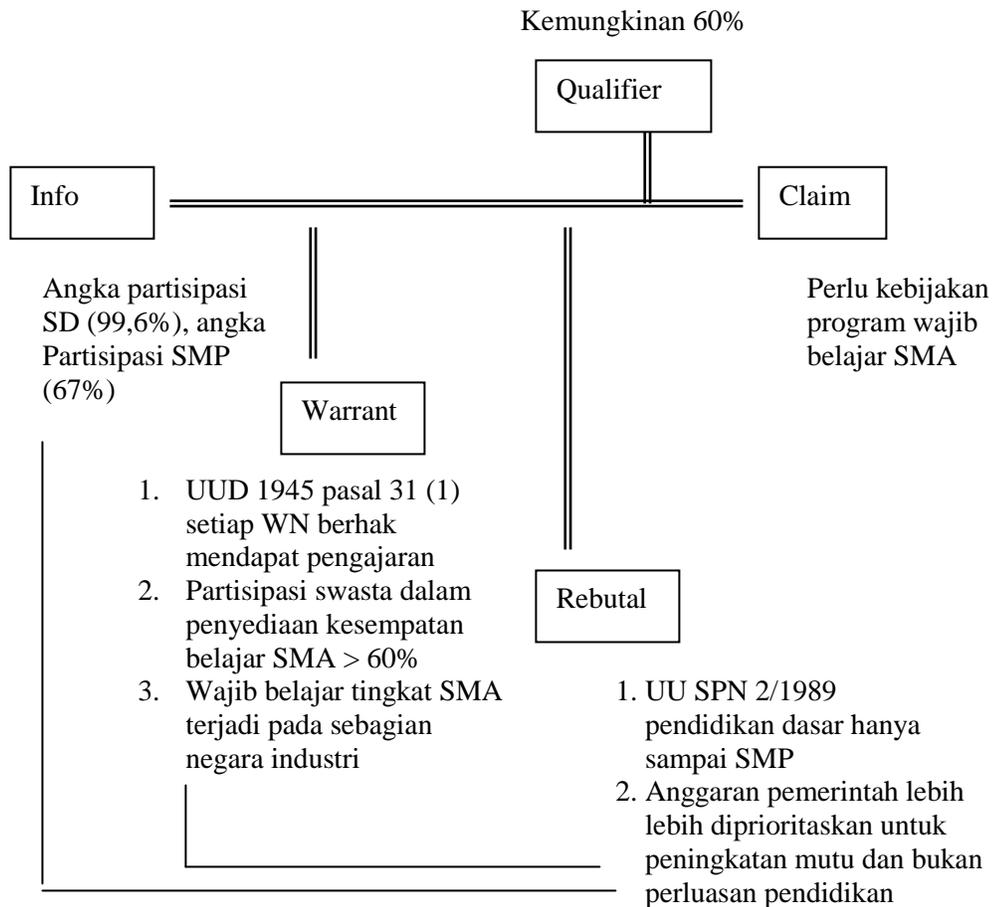
### 3. Argumen serial



#### 4. Argumen melingkar



Berikut digambarkan pula contoh argumentasi kebijakan pendidikan mengenai *perluah wajib belajar di tingkat SMA* (Ace Suryadi, 1993, 68).



Diagraml 3.4. Argumentasi kebijakan pendidikan dalam kasus perluah wajib belajar tingkat SMA

### 3.3. Perspektif Dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

#### 1. Perspektif Fungsionalisme

Mencurahkan pada perhatian bagaimana mendayagunakan SDM intelektual secara efektif sehingga berdampak sangat besar pada kekuatan negara. Sebagai pencetus *technological functionalism* (landasan penting bagi pengembangan dan pemeliharaan SDM intelektual), Clark (dalam Ace Suryadi,1993) mengemukakan bahwa perluasan pendidikan di sekolah tidak selamanya merupakan suatu ciri demokratisasi pendidikan. Kesempatan memperoleh pendidikan di sekolah dapat diperluas dan merata, tetapi apa yang diterima peserta didik tidak seluruhnya sama. Clark menilai bahwa sruktur pendidikan yang ada merupakan suatu fungsi pemilihan golongan masyarakat, dan sistem pendidikan dianggap sebagai alat ideologis atau sebagai alat saring terhadap golongan yang ada dalam masyarakat. Merton (dalam Ace Suryadi,1993) menjelaskan pula, bahwa perluasan kesempatan pendidikan dan pemilihan program pendidikan menjadi program pendidikan umum dan kejuruan memiliki ciri ideologis tertentu sebagai suatu upaya legitimasi *status quo* karena jenis program pendidikan yang selama ini diperoleh golongan masyarakat beruntung (*advantaged group*) dibuat sedemikian rupa agar tidak dapat dijangkau golongan masyarakat luas atau kelompok masyarakat tidak beruntung (*disadvantaged group*).

Perspektif *technological functionalism* sendiri mencoba menjawab persoalan *ascription* yaitu faktor-faktor pembawaan (status sosial, ekonomi, koneksi, jenis

kelamin, keturunan, karakteristik individual dan lainnya) yang sering memberikan pengaruh lebih besar dalam mekanisme seleksi dan promosi tenaga kerja.

Perspektif *technological functionalism* juga melihat bahwa keuntungan perseorangan dari pendidikan akan memberikan keuntungan pada masyarakat dan negara. Kondisi demikian akan terwujud apabila pola-pola seleksi didasari pada *merit system* dengan melihat faktor kemampuan dan ketrampilan tenaga kerja sebagai faktor penentu dalam mekanisme seleksi dan promosi tenaga kerja. Di sisi lain, perspektif ini menganggap bahwa mekanisme seleksi yang menekankan faktor askriptif sangat berbahaya bila telah dimulai dalam sistem pendidikan, yang mengakibatkan sistem pendidikan dapat digunakan sebagai alasan untuk menyeleksi pihak-pihak yang secara askriptif telah *diuntungkan* dengan menggunakan justifikasi bahwa pendidikan dapat menumbuhkan tenaga terampil dan terlatih. Pada akhirnya pendidikan hanya dijadikan sebagai alat saring yang dianggap memiliki kekuatan dalam suatu mekanisme seleksi dan promosi, dan bukan merupakan suatu sistem yang berguna untuk mengembangkan kemampuan dan produktivitas SDM.

Dalam perkembangannya muncul perspektif *technological society* yang menekankan perkembangan teknologi dalam sistem produksi akan memberikan dorongan kuat terhadap perubahan bidang pendidikan. Kegiatan inovasi dalam bidang pendidikan turut mempengaruhi perubahan struktural dalam sistem pendidikan. Perkembangan perspektif muncul ini akibat terjadinya konflik dan perpecahan antara berbagai golongan masyarakat yang ditafsirkan sebagai

perbedaan keahlian teknologis diantara golongan masyarakat sendiri, satu sisi; sisi lain adanya keraguan kalangan peneliti dan masyarakat mengenai teori fungsionalisme dalam perubahan sosial. Munculnya keraguan akan teori fungsionalisme dipengaruhi oleh perspektif egalitarianisme (berkaitan dengan tujuan peningkatan efisiensi pendidikan dalam memelihara dan mengembangkan SDM) yang menekankan pentingnya pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan (*equity of educational opportunity*) sebagai salah satu kekuatan penggerak dalam perubahan sosial. Mereka menilai bahwa ketidakmerataan kesempatan memperoleh pendidikan bukan hanya tidak adil, tetapi juga tidak efisien, sehingga harus perubahan struktur pendidikan dalam meningkatkan pemerataan memperoleh pendidikan.

Perspektif fungsionalisme mendapat kritikan, bahwa penerapan *technological functionalism* dalam bidang pendidikan terlalu mempersoalkan peranan sisi teknis pendidikan, dan tidak menganggap penting sisi lain seperti pentingnya konflik dan ideologi dalam pendidikan. Namun demikian, perspektif ini banyak berguna dalam melihat peranan lembaga pendidikan sebagai fungsi seleksi dalam suatu mobilitas sosial yang sangat berguna dalam analisis hubungan antara pendidikan dengan bidang kehidupan lain. Dalam perkembangannya, perspektif ini lebih banyak menekankan pada konsensus dan keseimbangan dalam masyarakat.

## 2. Perspektif Human Capital

Perspektif ini mencoba menjawab persoalan *ekonomik* yang juga menjadi pusat perhatian para pembuat keputusan, yaitu apakah investasi pendidikan

merupakan suatu hal yang lebih menguntungkan bagi pertumbuhan ekonomi, dan mencoba menjawab tantangan persoalan *underinvestment in human capital* yaitu kurang dikembangkannya seluruh potensi SDM untuk membangun pertumbuhan ekonomi. Pemikiran *human capital* mendasarkan pada konsep tentang investasi SDM (*human capital*) yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi. Tenaga kerja menurut *human capital* merupakan pemegang kapital yang tercermin dalam ketrampilan, pengetahuan dan produktivitas kerja; sehingga dapat menginvestasikan dirinya untuk kepentingan dirinya, bukan untuk dimanfaatkan bagi keuntungan seseorang atau kelompok (tuan tanah, majikan, pemilik modal dan lainnya). Apabila eksploitasi terjadi pada tenaga kerja, maka mereka hanya memiliki fungsi sebagai alat produksi kekayaan pemilikan, proses produksi dan hasil produksi, yang pada akhirnya keuntungan potensial mereka telah dipindahkan ke tangan para pemilik modal.

Schultz sebagai peletak dasar perspektif *human capital* (dalam Ace Suryadi,1993) menekankan bahwa proses perolehan pengetahuan dan ketrampilan melalui pendidikan bukan merupakan suatu bentuk konsumsi semata, akan tetapi juga merupakan suatu investasi.

Manusia merupakan suatu bentuk kapital (sebagaimana teknologi, mesin, tanah, uang, dan lainnya) yang sangat menentukan terhadap pertumbuhan produktivitas bangsa. Melalui investasi dirinya sendiri, seseorang dapat memperluas alternatif untuk memilih profesi, pekerjaan atau kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. *Human capital* dapat diaplikasikan

melalui bentuk investasi SDM dalam pendidikan di sekolah, pendidikan luar sekolah, pengalaman kerja, kesehatan dan lainnya.

Pendidikan sebagai salah satu bentuk investasi SDM mempunyai fungsi membantu meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan untuk bekerja lebih produktif sehingga dapat meningkatkan penghasilan di masa datang; sebagai bentuk konsumsi yang dapat memenuhi kepuasan seseorang untuk menikmati perolehan pengetahuan dan ketrampilan waktu sekarang; dan memberikan pengaruh pemerataan pendapatan masyarakat melalui pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan.

### 3. Perspektif Empirisme

Perspektif ini disebut juga sebagai *methodological empiricism* (Karabel & Halsey dalam Ace Suryadi,1993) yang memusatkan perhatian pada kombinasi antara metodologi dan substansi, khususnya dalam melakukan diagnosis terhadap masalah pemerataan pendidikan. Dasar pemikirannya adalah metodologi dalam penelitian pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan substansinya. Sebagai sebuah pendekatan, teori empiris mempunyai beberapa kelebihan. *Pertama*, analisis yang didukung oleh pengujian secara matematis-empiris merupakan bagian yang secara intrinsik tidak dapat dipisahkan dari prosedur ilmiah yang terlahir dari ilmu-ilmu sosial modern; *kedua* penelitian yang sifatnya empiris-kuantitatif berakar pada aliran positivisme.

Permasalahan pemerataan pendidikan sendiri semakin mengemuka setelah adanya tuntutan masyarakat luas mengenai perluasan dan pemerataan kesempatan

pendidikan sebagai akibat meluasnya paham egalitarianisme. Permasalahan pemerataan pendidikan sendiri menurut *conflict theory*, terjadi sebagai akibat perselisihan antara kelas sosial yang berbeda kepentingan. Kelas sosial elit dianggap lebih suka mempertahankan terjadinya ketidakmerataan pendidikan untuk mempertahankan *status quo* mereka. Sedangkan kelas yang dianggap *populis* berjuang melawan kelas *elite* agar memperoleh kesempatan pendidikan yang merata sehingga memungkinkan untuk memperoleh kesempatan dan pemerataan pendidikan.

Secara metodologis, penelitian tentang pemerataan pendidikan berkembang mencakup hal berikut (Ace Suryadi,1993,27). *Pertama*, penelitian pendidikan bersifat empiris dan kuantitatif telah menyerap sejumlah besar dana dan daya, hasil-hsilnya diarahkan untuk melakukan analisis terhadap peranan pendidikan dalam mengurangi / mempertahankan struktur pemerataan pendidikan. *Kedua*, berkembang penelitian terapan (*action research*) pada bidang pendidikan dalam bentuk quasi-experiments yang umumnya dilaksanakan atas dasar dukungan dana penelitian dari pemerintah.

## SUMBER BACAAN

- Ace Suryadi dan HAR Tilaar, 1983, *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Checkland, Peter and Scholes, Jim, 1990, *Soft Systems Methodology in Action*, John Wiley & Sons, England.
- Dye, Thomas R, 1981, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood, Cliff.
- Dunn, William N, 1981, *An Introduction to Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliff, NJ.
- Erman Aminullah, Mustopadidjaja AR, dkk, 2000, *Berpikir Sistemik, Analisis Kebijakan Dengan Simulasi Komputer*, PSIOAN LAN, Jakarta.
- Grindle, Merielle S, 1980, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princenton University Press, New Jersey.
- Jones, Charles O, 1991, *An Introduction to The Study of Public Policy*, Duxbury Press, North Scituate, Massachusetts.
- Kim, Daniel H and Anderson, Virginia, 1998, *Systems Archetype Basics From Strory to Structure*, Pegasus Communication, Waltham MA.
- Lindblom, Charles E, 1986, *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall Inc, New Jersey.
- Mazmanian, Daniel A, and Sabatier, Paul A, 1983, *Implementation and Public Policy*, The Scott, Foresman and Company, Dallas, Texas.
- Muhadjir Darwin, 1993, Implementasi Kebijakan, dalam *Pelatihan Analisis Kebijaksanaan Sosial*, PPK UGM, Yogyakarta.
- Peters, B. Guy, 1982, *American Public Policy Process and Performance*, Frankiln Watts, New York.

Pressman, Jeffrey L, and Wildavsky, Aaron, 1984, *Implementation*, The Oakland Project, University of California, Berkeley.

Quade, E.S, 1984, *Analysis for Public Decisions*, North-Holland, New York.

Ripley, Randall, 1985, *Political Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Publisher, Chicago.

Sholihin Abdul Wahab, 1991, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Impelementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Sholihin Abdul Wahab, 1998, *Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya*, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang.

Sutjipto, 1987, *Analisis Kebijaksanaan Pendidikan Suatu Pengantar*, IKIP Padang, Padang.