

# **KEBIJAKAN PUBLIK & HUKUM**

*Dr. Tunggul Sihombing, M.A.*

*Prof. Dr. Munawar Noor, MS.*

**USU Press**

*Art Design, Publishing & Printing*

Universitas Sumatera Utara, Jl. Pancasila, Padang Bulan,  
Kec. Medan Baru, Kota Medan, Sumatera Utara 20155

Telp. 0811-6263-737

usupress.usu.ac.id

© USU Press 2024

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang; dilarang memperbanyak menyalin, merekam sebagian atau seluruh bagian buku ini dalam bahasa atau bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

ISBN

Sihombing, Tunggul

Kebijakan Publik & Hukum/Tunggul Sihombing; Munawar Noor

-- Medan: USU Press 2024

vi, 92 p; illus : 25 cm

Bibliografi

ISBN: 978-602-465-564-8

Dicetak di Medan, Indonesia

## PENGANTAR PENYUSUN

Kebijakan publik dan hukum merupakan dua aspek penting dalam membangun suatu negara yang demokratis dan adil. Dalam konteks ini, buku kebijakan publik dan hukum memiliki peran yang krusial sebagai panduan bagi pemerintah dan masyarakat. Buku hukum dan kebijakan publik berfungsi sebagai acuan untuk pengambilan keputusan di tingkat pemerintah dan menjadi pegangan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan publik. Tujuan penyusunan buku kebijakan publik dan hukum adalah:

1. Untuk menciptakan sebuah peraturan yang jelas dan adil. Dalam era globalisasi dan kompleksitas yang tinggi, kebutuhan akan peraturan yang komprehensif dan mudah dimengerti semakin penting. Melalui buku kebijakan publik dan hukum, pemerintah dapat menetapkan aturan yang melindungi hak asasi manusia, mencegah tindakan korupsi, mengatur hubungan antara negara dan masyarakat, serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk investasi dan pertumbuhan ekonomi.
2. Kebijakan publik dan hukum juga terletak pada transparansi dan akuntabilitas pemerintah. Dengan memiliki peraturan yang terpublikasikan dengan baik, pemerintah dapat meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan dan tindakan korupsi. Buku kebijakan publik dan hukum yang transparan juga memungkinkan masyarakat untuk memahami hak dan kewajiban mereka sehingga mereka dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak pada kehidupan mereka.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan konstitusi Indonesia yang menjelaskan prinsip-prinsip dasar negara serta hak dan kewajiban warga negara. Sebagai panduan tertinggi dalam berlakunya hukum di Indonesia, menegaskan setiap orang memiliki hak untuk hidup, berpendidikan, bekerja, dan beribadah dengan bebas.

Buku ini memberikan panduan bagi pemerintah dan masyarakat dalam mengambil keputusan yang berdampak pada kehidupan sehari-hari dan pemerintah dapat menciptakan peraturan yang transparan, akuntabel, dan melindungi hak-hak warga Negara

Penyusun

Medan, Juni 2024

Tunggul Sihombing &  
Munawar Noor

## TUJUAN PENYUSUNAN BUKU

Buku kebijakan publik dan hukum memiliki peran penting dalam pembentukan sistem hukum yang efektif dan demokratis dalam suatu negara. Tujuan penyusunan buku kebijakan publik dan hukum adalah untuk :

1. Memberikan panduan dan pedoman yang jelas kepada masyarakat dalam menjalankan kehidupan mereka. Di sisi lain, buku kebijakan publik bertujuan untuk menentukan langkah-langkah dan strategi yang diambil oleh pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.
2. Menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat. Kepastian hukum merupakan prinsip yang penting dalam sistem hukum yang adil. Dengan adanya buku hukum yang lengkap dan terperinci, masyarakat dapat memiliki pemahaman yang lebih jelas tentang hak dan kewajiban mereka yang ditetapkan dalam hukum. Hal ini dapat mengurangi konflik dan memberikan rasa keadilan kepada semua pihak.
3. Melindungi hak asasi manusia. Sebuah sistem hukum yang baik harus dapat memberikan perlindungan yang memadai terhadap hak-hak individu. Dalam buku hukum, terdapat aturan yang mengatur tentang kebebasan berpendapat, hak atas kehidupan, hak atas kebebasan beragama, dan hak-hak lainnya yang penting bagi kesejahteraan individu. Penyusunan buku hukum yang baik dan komprehensif sangat penting untuk memastikan bahwa hak asasi manusia dihormati dan dilindungi.
4. Mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Buku ini berisi kebijakan-kebijakan yang dirumuskan dengan tujuan mendorong pembangunan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara. Dalam buku kebijakan publik, terdapat strategi- strategi yang ditetapkan untuk mencapai tujuan tersebut. Misalnya, pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan terkait pendidikan, kesehatan,

lingkungan, dan sektor lainnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

5. Untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Dengan adanya buku kebijakan yang tersedia untuk publik, pemerintah dapat bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan yang mereka buat. Publik dapat melihat dengan jelas apa yang telah dilakukan oleh pemerintah dan apakah langkah-langkah tersebut telah berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

## DAFTAR ISI

<b>PENGANTAR PENYUSUN</b> .....	i
<b>TUJUAN PENYUSUNAN BUKU</b> .....	iii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v

### **BAB I KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK**

A. Dimensi Kebijakan Publik .....	1
B. Kebijakan Publik yang Ideal .....	2
C. Hirarki dan Aktor Kebijakan Publik .....	4
D. Formulasi Kebijakan Publik.....	9
E.	

### **BAB II MEMAHAMI KONSEP HUKUM**

A. Dimensi Hukum .....	26
B. Proses Terjadinya Hukum .....	27
C. Pemahaman Dasar Tentang Hukum.....	29
D. Pengertian Hukum: Definisi, Unsur-Unsur, Tujuan dan Jenisnya .....	39

### **BAB III HUKUM SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN PUBLIK**

A. Fungsi Hukum Modern .....	45
B. Tujuan dan Sarana Kebijakan Publik.....	47
C. Peraturan Perundang-undangan sebagai Instrumen Kebijakan Publik.....	49
D. Partisipasi Publik dalam Proses Hukum dan Kebijakan Publik .....	59
E. Urgensi Partisipasi Publik: Upaya Pencapaian Legitimitas Kebijakan Publik.....	62
F. Konstitusionalitas dan Legalitas Partisipasi Publik .....	64
G. Logika Hubungan Teori Hukum dan Kebijakan Publik	67

### **BAB IV PERANAN HUKUM DALAM KEBIJAKAN PUBLIK**

A. Norma Hukum Dalam Kebijakan Publik .....	69
---	----

B. Peran Negara Dalam Hukum Dan Kebijakan Publik....	71
C. Peran Hukum Dan Kebijakan Publik Dalam Masyarakat	73
D. Peran Hukum Dan Kebijakan Publik Dalam Merawat Demokrasi .....	75
E. Konfigurasi Politik Dan Karakteristik Produk Hukum.	79
F. Proses Politik Terjadinya Hukum Dan Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Masyarakat .....	83
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>86</b>
<b>BIODATA PENULIS.....</b>	<b>91</b>



# **BAB I**

## **KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK**

### **A. Dimensi Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah proses pengambilan keputusan oleh pemerintah yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah sosial yang ada dalam masyarakat. Dalam upaya tersebut, kebijakan publik memiliki beberapa dimensi yang perlu dipahami dengan baik agar dapat diterapkan secara efektif dan efisien, yaitu:

1. Dimensi politik. Dimensi politik mengacu pada hubungan antara kebijakan publik dengan proses politik yang ada dalam suatu negara. Dalam demokrasi, kebijakan publik harus melibatkan partisipasi publik dan mempertimbangkan aspirasi serta kepentingan masyarakat. Keputusan yang diambil dalam kebijakan publik harus didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat.
2. Dimensi ekonomi. Dimensi ekonomi berkaitan dengan aspek-aspek ekonomi yang terkait dengan kebijakan publik. Kebijakan publik harus memperhatikan pertumbuhan ekonomi, stabilitas moneter, pengurangan kemiskinan, dan pemerataan pendapatan. Selain itu, kebijakan publik juga harus mempertimbangkan dampak ekonomi jangka panjang dan keberlanjutan dalam pengambilan keputusan.
3. Dimensi sosial. Dimensi sosial mencakup aspek-aspek sosial yang terkait dengan kebijakan publik. Kebijakan publik harus memperhatikan kesetaraan dan keadilan sosial, pengurangan ketimpangan, perlindungan hak asasi manusia, serta kualitas hidup masyarakat secara umum. Keputusan yang diambil dalam kebijakan publik harus dapat meningkatkan kesejahteraan sosial dan memperbaiki kondisi sosial yang ada.
4. Dimensi teknis. Dimensi teknis berkaitan dengan aspek-aspek teknis yang terkait dengan implementasi kebijakan publik. Kebijakan publik harus didukung oleh data dan

informasi yang akurat serta analisis yang komprehensif. Selain itu, kebijakan publik juga harus mempertimbangkan aspek-aspek administratif dan perencanaan yang diperlukan dalam implementasi kebijakan.

Ahli kebijakan publik bertugas untuk menganalisis, merencanakan, dan memantau implementasi kebijakan publik. Mereka juga bertanggung jawab untuk mengukur dampak kebijakan publik dan melaksanakan evaluasi kebijakan. Dengan demikian, ahli kebijakan publik berperan penting dalam memastikan kebijakan publik dapat berjalan sesuai dengan tujuannya dan memberikan manfaat kepada masyarakat.

Dalam implementasi kebijakan publik, penting untuk melibatkan partisipasi publik. Partisipasi publik memungkinkan masyarakat untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan, mempengaruhi kebijakan publik, dan memonitor implementasi kebijakan. Partisipasi publik juga dapat meningkatkan legitimasi kebijakan publik dan memperkuat demokrasi.

Dua contoh kebijakan publik yang memiliki dampak yang signifikan adalah kebijakan pendidikan gratis dan kebijakan pengurangan emisi gas rumah kaca. Kebijakan pendidikan gratis memiliki dampak positif dalam meningkatkan akses pendidikan bagi masyarakat yang kurang mampu sehingga dapat mengurangi kesenjangan pendidikan. Pada sisi lain, kebijakan pengurangan emisi gas rumah kaca bertujuan untuk mengatasi perubahan iklim dan menciptakan lingkungan yang lebih baik bagi generasi mendatang.

## **B. Kebijakan Publik yang Ideal**

Kebijakan Publik hadir untuk mengatur kehidupan bersama dalam kerangka mencapai tujuan (misi dan visi) bersama yang telah disepakati. Kebijakan publik merupakan jalan mencapai tujuan yang dicita-citakan beresama. Apabila cita-cita Negara kita adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945, maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai tempat tujuan tersebut. Dalam penetapan

kebijakan publik harus memperhatikan kondisi dan situasi serta kriteria yang pokok tersebut, sedang proses *decision making* untuk kebijakan publik itu mempunyai sifat *futuristis*, yaitu sifat yang berkaitan dengan masa depan, sehingga harus menemukan dan mempertimbangkan alternatif-alternatif keputusan sebanyak-banyaknya. Jadi kebijakan publik yang ideal adalah kebijakan publik yang membangun keunggulan bersaing dari setiap warga Negara tanpa pembedaan, setiap organisasi baik organisasi masyarakat maupun pemerintah, baik yang mencari laba maupun nirlaba. Kebijakan publik bukan saja mengatur kehidupan bersama warganya, namun untuk membangun kemampuan organisasi dalam lingkup nasional, dalam artian tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan dalam kebijakan-kebijakan publik.

Melibatkan publik dalam setiap tahap perumusan kebijakan, tujuannya adalah agar kebijakan tersebut benar-benar sesuai dengan kebutuhan publik kedepannya. Kondisi realistik harus bisa diterapkan dengan mempertimbangkan kemampuan dari pihak pemerintah baik hal organisasi, personalia maupun keuangan. Transparansi dalam mengakses informasi yang terkait dengan kebijakan publik termasuk target dan sarannya dan dasar hukumnya agar tidak terjadi masalah tumpang tindih (*overlapping*) apa yang sudah di jangkau oleh suatu kebijakan diatur lagi oleh kebijakan yang lain.

Kebijakan publik sebagai intervensi pemerintah, mengikut sertakan berbagai instrument/sumber daya di luar Negara/pemerintah, sehingga tidak hanya pemerintah saja yang menjadi aktor tunggal dan utama dalam pengambilan keputusan untuk mengatasi persoalan-persoalan publik. Peran pemerintah dalam kebijakan publik sangat penting karena mempunyai tugas pokok memastikan perumusan kebijakan dibuat sesuai dengan seharusnya. Untuk dapat mengambil kebijakan secara bijaksana, seorang pemimpin yang unggul sangat diperlukan dalam suatu

pemerintahan. Karakter pemimpin yang unggul harus adanya kredibilitas dalam keyakinan dan komitmennya. Nilai bagi organisasi yang dipimpin, teladan, cerdas, bijaksana, dan memberi harapan pada seluruh warga bahwa mereka dapat memasuki hari esok yang lebih baik dari hari ini. Jadi dapat disimpulkan bahwa, kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya dan pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah.

### **C. Hirarki dan Aktor Kebijakan Publik**

Untuk memahami siapa aktor kebijakan publik, maka terlebih dahulu perlu mengetahui jenis dan hirarki peraturan perundangan-undangan sebagai hirarki kebijakan publik yang berlaku di Indonesia, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang juga disebut sebagai hirarki kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah Provinsi
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota



*Hirarki UU di Indonesia (diadaptasi penulis)*

Selanjutnya Nugroho (2006) menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau hirarki kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni:

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD 1945, (b) UU/Perpu, (c) PP, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan Publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran/Keputusan Menteri, Surat Edaran/Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati atau Walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Peraturan Daerah merupakan jenis kebijakan publik yang bersifat strategis tapi belum implementatif, karenanya masih memerlukan derivasi kebijakan berikutnya atau kebijakan publik penjelas atau yang sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan.

Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, namun bisa juga bahwa sebuah kebijakan dalam bentuk Instruksi Presiden masih dijabarkan dalam bentuk Petunjuk Pelaksanaan atau Surat Edaran oleh Menteri terkait, Keputusan Gubernur /Walikota/ Bupati yang derivasinya bersifat teknis implementatif dan operasional.

Dari deskripsi tentang hirarki kebijakan di Indonesia, dapat dikatakan bahwa dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Republik Indonesia, aktor kebijakan adalah lembaga-lembaga negara dan pemerintah secara berjenjang dari pusat sampai ke daerah, yang berwenang membuat perundang-undangan atau kebijakan dan keputusan lain yang berdasarkan Undang-undang dan atau peraturan di atasnya, yang terdiri dari:

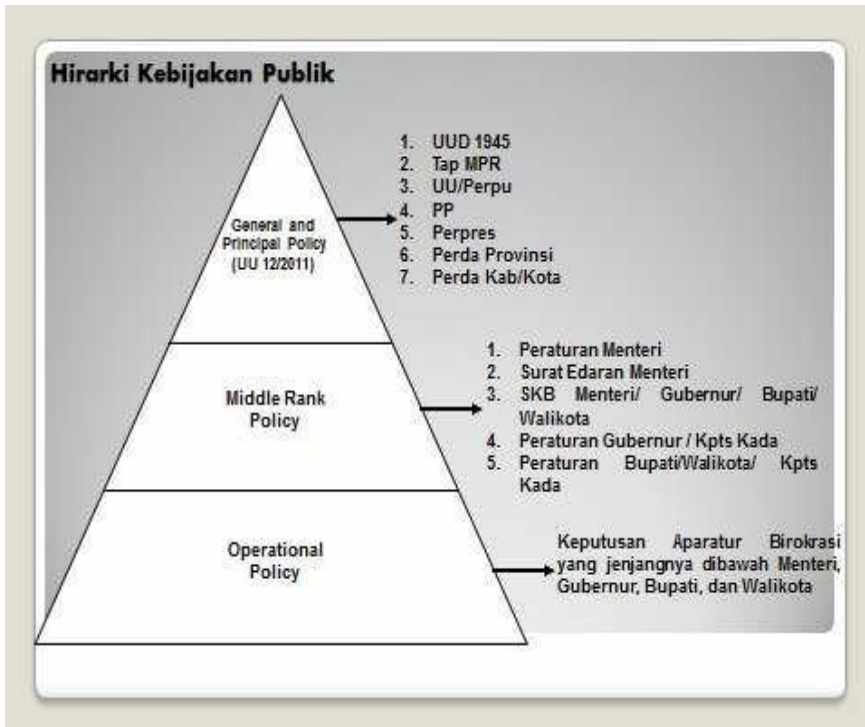
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dengan struktur keanggotannya adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Presiden;
5. Lembaga Negara lainnya (MA, MK, BPK, KPU, KPK, dan lain)
6. Pemerintah, terdiri dari: Pemerintah Pusat, meliputi : Presiden sebagai Kepala Pemerintahan/Wakil Presiden Para Menteri, beserta para Dirjen, Sekjen dan Irjen/Kepala Badan, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Badan-Badan Negara lainnya (Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Pemegang otoritas keuangan dan moneter, BUMN, dan lain-

lain. Pemerintah Daerah Provinsi/Kab. dan Kota, meliputi: Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat juga sebagai Kepala Daerah, bersama jajaran Dinas Otonom tingkat Provinsi, Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah, bersama jajaran Dinas Otonom tingkat Kabupaten/Kota, serta Pemerintah Kecamatan dan Desa/Kelurahan.

7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
8. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan
9. Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) atau sebutan lain yang berlaku di desa atau kelurahan yang bersangkutan.

Lembaga-lembaga negara termasuk pemerintah sebagai aktor kebijakan tersebut memiliki tugas pokok dan kewenangan masing-masing untuk membuat peraturan perundangan-undangan atau produk kebijakan publik sesuai kedudukan dan kewenangannya dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Republik Indonesia.

Dalam proses dan rangkaian kebijakan publik, baik pada tahapan formulasi, implementasi maupun pada tataran evaluasi kebijakan, setiap lembaga negara dan atau pemerintah mestinya saling bersinergi, dan tidak ada lembaga-lembaga negara lebih superioritas atau sebaliknya ada yang imperior dari superioritas kelembagaan lainnya. Sebab, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia tidak menganut sepenuhnya sistem trias politika murni (pemisahan kekuasaan) sebagaimana di negara-negara maju dalam demokrasi, tetapi sering disebut dengan sistem *Three In One*; artinya antara lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif berada dalam kesetaraan dan keseimbangan dalam pembagian kewenangan dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia.



(Hirarki Kebijakan Publik  
(diadaptasi dan didisain kembali oleh penulis)

Dari gambar di atas dapat ditegaskan bahwa Hirarki Kebijakan Publik dapat dibagi dalam tiga domain, masing-masing:

1. Kebijakan publik dalam domain *General and principal policy* (Kebijakan umum yang utama), meliputi: a) UUD 1945, b) Tap MPR, c) UU/Perpu, d) PP, e) Perpres, f) Perda Provinsi, dan g) Perda Kab/Kota.
2. Kebijakan publik dalam domain *Middle rank policy* (Kebijakan peringkat tengah atau derivasi penjelas), meliputi, antara lain: a) Peraturan Menteri, b) Surat Edaran Menteri, c) SKB Menteri/Gubernur/Bupati/ Walikota, d) Peraturan Gubernur/Keputusan Kepala Daerah, e) Peraturan Bupati/Walikota/Keputusan Kepala Daerah.
3. Kebijakan dalam domain *Operational Policy* (Kebijakan Operasional), dapat meliputi: Keputusan aparatur birokrasi



yang jenjangnya dibawah Menteri/ Gubernur/ Bupati/ Walikota.

Dalam proses dan rangkaian kebijakan publik, baik pada tahapan formulasi, implementasi maupun pada tataran evaluasi kebijakan, setiap lembaga negara dan atau pemerintah mestinya saling bersinergi, dan tidak ada lembaga-lembaga negara lebih superioritas atau sebaliknya ada yang imperior dari superioritas kelembagaan lainnya. Sebab, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia tidak menganut sepenuhnya sistem trias politika murni (pemisahan kekuasaan) sebagaimana di negara-negara maju dalam demokrasi, tetapi bagi penulis disebut dengan sistem *Three In One*; artinya antara lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif berada pada posisi setara dalam pembagian kewenangan dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia.

#### **D. Formulasi Kebijakan Publik**

Formulasi kebijakan menurut Thomas R.Dye (1995) merupakan usaha pemerintah melakukan inervensi terhadap kehidupan publik sebagai solusi terhadap setiap permasalahan di masyarakat. Intervensi yang dilakukan dapat memaksa publik, karena pemerintah diberi kewenangan otoritatif.

Kewenangan otoritatif pemerintah itulah yang berdampak pada adanya produk kebijakan publik yang justru terlahir bukan untuk kepentingan publik semata, namun terkadang hanya untuk legitimasi kepentingan kelompok dan golongan tertentu. Begitu banyak kebijakan yang tidak memecahkan masalah kebijakan, bahkan hanya menciptakan masalah-masalah baru (*new problems*). Beberapa contoh kebijakan yang menuai masalah, kebijakan kenaikan harga BBM pada masa pemerintahan Megawati, SBY, dan Jokowi termasuk kenaikan tarif dasar listrik, penghapusan subsidi BBM, dan penghapusan subsidi listrik. Di sinilah diperlukan analisis kebijakan yang tepat, karena sebagian besar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pasti tidak memuaskan. Akan tetapi juga kita tidak dapat memungkirinya, bahwa setiap kebijakan

bermuara pada sebuah keputusan, dan setiap keputusanpun bermuara pada dua hal, yakni: kepuasan dan keputus-asaan publik.

Jika demikian, apa makna analisis kebijakan? Carl W. Patton menjelaskan bahwa analisis kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali, atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada.

Aktivitas analisis kebijakan inilah yang diperankan oleh yang namanya **Analisis Kebijakan**. Analisis kebijakan merupakan profesi yang sangat dibutuhkan oleh setiap pemimpin publik di berbagai lembaga administrasi publik, pada setiap jenjang dan level organisasi. Analisis kebijakan bekerja dalam sebuah lingkungan yang serba terbatas: waktu, informasi, bahkan pengetahuan. Eksistensi dan peran analisis kebijakan tidak lagi dipandang atau dianggap tidak penting, justru perannya dibutuhkan dalam level dan stratifikasi kebijakan publik baik secara nasional maupun di daerah. Analisis kebijakan tidak lagi didominasi oleh para Profesor atau akademisi dari kalangan Perguruan Tinggi, tapi para praktisi kebijakan dari bidang tugas lainnya turut mewarnai proses kebijakan di Indonesia saat ini.

Peran sang analisis kebijakan diharapkan dapat memastikan bahwa kebijakan yang akan dirumuskan, dan diimplementasikan benar-benar didasarkan pada asas manfaat dan optimalisasi *outcome*-nya, dan pada akhirnya akan diterima oleh publik. Oleh karena itu, menurut Patton & Sawicky seorang analisis kebijakan perlu memiliki *skills* dan kecakapan teknis, sebagai berikut:

1. Mampu cepat mengambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral,
2. Mempunyai kemampuan analisis multi-disiplin, jikapun tidak, mampu mengakses kepada sumber pengetahuan di luar disiplin yang dikuasainya,
3. Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil,

4. Mampu menghindari pendekatan *toolbox* (atau *textbook*) untuk menganalisis kebijakan, melainkan mampu menggunakan metode yang paling sederhana namun tepat dan menggunakan logika untuk mendesain metode jika metode yang dikehendaki memang tidak tersedia,
5. Mampu mengatasi ketidakpastian,
6. Mampu mengemukakan dengan angka (tidak hanya asumsi-asumsi kualitatif),
7. Mampu membuat rumusan analisis yang sederhana namun jelas,
8. Mampu memeriksa fakta-fakta yang diperlukan,
9. Mampu meletakkan diri dalam posisi orang lain (empati), khususnya sebagai pengambil kebijakan dan publik yang menjadi konstituennya,
10. Mampu menahan diri hanya untuk memberikan analisis kebijakan, bukan keputusan,
11. Mampu tidak saja mengatakan ya atau tidak pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberikan definisi dan analisis dari usulan tersebut,
12. Mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang sama sekali benar, sama sekali rasional, dan sama sekali komplit,
13. Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan publik,
14. Mempunyai etika profesi yang tinggi.

Selanjutnya Dunn (1992) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan, dalam konteks argumentasi dan debat publik, untuk menciptakan secara kritis menaksir, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Patton dan Sawicky, mengemukakan pembagian jenis-jenis analisis kebijakan, yakni 1) analisis deskriptif; yang hanya memberikan gambaran, dan 2) analisis perspektif; yang menekankan kepada rekomendasi-rekomendasi Analisis Deskriptif, oleh Micael Carley disebut sebagai *ex-post*, disebut oleh Lineberry sebagai analisis *post-hoc*,

disebut oleh William Dunn sebagai *retrospective*. Nugroho (2003:88) menegaskan bahwa analisi kebijakan yang baik adalah analisis kebijakan yang bersifat *preskriptif*, karena memang perannya adalah memberikan *rekomendasi kebijakan* yang patut diambil eksekutif. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*) disebut juga sebagai tahapan yang turut menentukan dari kebijakan publik, dalam tahap inilah dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Untuk itu, harus disadari beberapa hal yang hakiki dari kebijakan publik, adalah:

1. Bahwa kebijakan publik ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan dan kepentingan publik dalam kerangka meningkatkan kapasitas publik itu sendiri. Karena itu, substansi inti dari kebijakan publik adalah intervensi. Mengapa demikian? Meskipun kebijakan publik adalah apa yang dipilih untuk dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah, namun sebenarnya yang menjadi fokus adalah apa yang dikerjakan dan diperankan oleh pemerintah karena bersifat aktif. Paradigma kegiatan pemerintah bersifat *interventif* dikenal sejak akhir tahun 1930-an ketika Keynes memperkenalkan kebijakan pemerintah untuk mengatasi *economic malaise* yang dialami oleh Amerika Serikat di tahun 1932. Kebijakan Keynes pada intinya adalah bahwa pemerintah harus melakukan intervensi-intervensi melalui kebijakan-kebijakan publik untuk menjaga kesinambungan kehidupan bersama, khususnya yang menjadi fokus Keynes dan para pengikutnya di bidang ekonomi. Oleh karena fokusnya adalah *intervensi*, maka yang harus diambil menjadi perhatian dari kebijakan publik adalah kebijakan publik yang mengarah kepada tindakan-tindakan yang dapat dilakukan pada wilayah- wilayah yang memang pantas dan dapat diintervensi.
2. Keterbatasan kemampuan sumber daya manusia. Tidak sedikit kebijakan publik yang baik akhirnya tidak dapat

dilaksanakan karena tidak didukung oleh ketersediaan SDM yang memadai.

3. Keterbatasan kelembagaan, sejauhmana kualitas praktek manajemen profesional dan proporsional di dalam lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang bergerak di bidang *profit* maupun *non-profit*.
4. Keterbatasan yang klasik tetapi tidak kalah penting, yakni keterbatasan dana atau anggaran. Kebijakan tidak dapat dilakukan jika tidak ada dana.
5. Keterbatasan yang bersifat teknis, yakni berkenaan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri.

Untuk menghasilkan kebijakan yang efektif, seorang *leader* harus memiliki: 1) *Power Introspection*, melihat secara mendalam keadaan dan kekuatan serta kewenangan dari pejabat yang akan melaksanakan kebijakan tersebut, 2) *Power Retrospection*, melihat hal-hal yang telah terjadi untuk mempelajari masalah yang identik pada masa lalu, dan 3) *Feasibility*, melihat kedepan dan membuat konfigurasi keadaan yang diinginkan berdasarkan data, konsep serta realita yang ada.

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, di samping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengelolaan tahap formulasi (Wibawa; 1994.). Tjokroamidjojo (Islamy; 1991) mengatakan bahwa *folicy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus-menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini di dalamnya termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*), Udoji (Wahab) merumuskan bahwa pembuatan kebijakan negara sebagai *The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling*

*those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback).*

Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (*penilaian kebijakan*) dikaitkan dengan tahap pertama (*penyusunan agenda*) atau tahap di tengah dalam aktivitas yang tidak linear.

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno (1989, 53), dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Selanjutnya, kegiatan diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Sejalan dengan pendapat Winarno, maka Islamy (1991) membagi proses formulasi kebijakan ke dalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan.

a. Perumusan masalah kebijakan.

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya tergantung dari dimensi obyektifnya saja, tetapi juga secara subyektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu, suatu problem, untuk bisa berubah menjadi problem umum tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai sesuatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat

perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi, problem tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problem umum itu menjadi problem kebijakan, memasukannya ke dalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi problem yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut. Kegiatan ini merupakan upaya untuk menentukan identitas masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.

b. Penyusunan agenda pemerintah.

Oleh karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak jumlahnya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan problem mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif, sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya. Anderson (1966) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problem-problem umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni :

Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*group equilibrium*), dimana kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut. Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, manakala para pemimpin politik didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memperhatikan problem publik,

menyebarkan dan mengusulkan usaha pemecahannya. Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut, dengan memasukkan ke dalam agenda pemerintah. Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan, sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut. Jones (1977) mengajukan suatu pedoman untuk meneliti atau mempelajari tentang syarat-syarat suatu problem publik dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni: Dilihat dari peristiwanya, yang meliputi ruang lingkup, persepsi masyarakat, definisi dan intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut.

Organisasi kelompok, yang meliputi luasnya anggota kelompok, struktur kelompok dan mekanisme kepemimpinan. Cara mencapai kekuasaan, yang terdiri atas perwakilan, empati dan dukungan. Proses kebijaksanaan, yang meliputi struktur, kepekaan dan kepemimpinan. Selanjutnya, setelah problem publik tersebut dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, maka para pembuat keputusan memprosesnya ke dalam fase-fase, yang oleh Jones dibagi kedalam 4 (empat) tahap, yakni :

- (1) *problem definition agenda* yaitu hal-hal (problem) yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari para pembuat keputusan ;



- (2) *proposal agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang telah mencapai tingkat diusulkan, dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah kedalam fase memecahkan masalah ;
- (3) *bargaining agenda*, yaitu usulan-usulan kebijakan tadi ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius ; dan
- (4) *continuing agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang didiskusikan dan dinilai secara terus-menerus.

c. Perumusan usulan kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi :

Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi terhadap problem yang sifatnya baru maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya, sebab pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.

Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.

Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang

dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan. Memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat obyektif dan subyektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak- pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekwensi dari pilihannya.

d. Pengesahan kebijakan

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*comforming to recognized principles or accepted standards*). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya. Proses pengesahan suatu kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bargaining* (Andersson; 1966, 80). *Persuasion* diartikan sebagai Usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri. Pada sisi lain, *Bergaining* diterjemahkan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai

kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan atau setidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama meskipun itu tidak terlalu ideal bagi mereka. Hal-hal yang termasuk ke dalam kategori bargaining adalah perjanjian (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Baik persuasian maupun bargaining, kedua-duanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan. Sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (*unsur*) yang saling berhubungan secara respirokal sehingga membentuk pola sistemik berupa *input – proses – output – feedback*.

Menurut Wibawa (1994), komponen (*unsur*) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan adalah :

a. Tindakan.

Tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang (*ajeg*) guna membentuk pola-pola tindakan tertentu, sehingga pada akhirnya akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan. Jika pada tahap awal tumbuhnya sistem kebijakan dan tujuan dari sistem itu ditetapkan terlebih dahulu untuk menentukan tindakan apa yang akan dilakukan guna mencapai tujuan tersebut, maka pada giliran berikutnya, ketika sistem telah berjalan, norma yang terbentuk oleh pola tindakan tadi akan mengubah atau setidaknya mempengaruhi tujuan sistem.

b. Aktor.

Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang

bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain di dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini komitmen para aktor akan menjadikan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini bahkan menjadi keharusan, karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.

c. Orientasi nilai.

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beraneka ragam kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgements*) guna pencapaian hasil yang maksimal.

Tahap formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan secara ajeg dengan melibatkan para

stakeholders (*aktor*) guna menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan problem publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang mempengaruhi tindakan para aktor dalam proses tersebut. Anderson (1966), Winarno (1989, 16) dan Wibawa (1994, 21) mengemukakan bahwa nilai-nilai (ukuran) yang mempengaruhi tindakan dari para pembuat keputusan dalam proses formulasi kebijakan dapat dibagi kedalam beberapa kategori, yakni :

a. Nilai-nilai politik, dimana keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu.

Seperti umumnya pada paradigma kritis dalam kebijakan publik, maka dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik itu tidak boleh dilepaskan dalam fokus kajiannya, sebab apabila kita melepaskan kenyataan politik itu dari proses pembuatan kebijakan publik, maka kebijakan yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya sementara kebijakan publik itu sendiri tidak pernah steril dari aspek politik. Dalam konteks ini, maka proses formulasi kebijakan dipahami sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang sangat ditentukan oleh factor kekuasaan, dimana sumber-sumber kekuasaan itu berasal dari strata social, birokrasi, akademis, profesionalisme, kekuatan modal dan lain sebagainya.

b. Nilai-nilai organisasi, dalam hal ini keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanction*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya. Pada tataran ini, tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para stakeholders lebih dipengaruhi serta

dimotivasi oleh kepentingan dan perilaku kelompok, sehingga pada gilirannya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan lebih mengakomodasi kepentingan organisasi mereka ketimbang kepentingan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, diperlukan adanya sebuah perangkat sistemik yang mampu mengeliminir kecenderungan tersebut.

- c. Nilai-nilai pribadi, dimana seringkali keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya.

Proses formulasi kebijakan dalam konteks ini lebih dipahami sebagai suatu proses yang terfokus pada aspek emosi manusia, personalitas, motivasi dan hubungan interpersonal. Fokus dari pandangan ini adalah siapa mendapatkan nilai apa, kappa ia mendapatkan nilai tersebut dan bagaimana ia mengaktualisasikan nilai yang telah dianutnya.

- d. Nilai-nilai kebijakan, dalam hal ini keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dan dapat dipertanggungjawabkan. Termasuk dalam kategori ini adalah nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, kebersamaan dan lain-lain. Pandangan ini melihat bagaimana pembuat kebijakan sebagai personal mampu merespon stimulasi dari lingkungannya. Artinya, di sini, akan banyak terlihat tentang bagaimana seorang pembuat kebijakan mengenali masalah, bagaimana mereka menggunakan informasi yang mereka miliki, bagaimana mereka menentrukan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, bagaimana mereka mempersepsi realitas yang ditemui, bagaimana informasi diproses

dan bagaimana informasi dikomunikasikan dalam organisasi.

- e. Nilai-nilai ideologi, dimana nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan, baik kebijakan dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu, ideologi juga masih merupakan sarana untuk merasionalisasikan dan melegitimasi tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Kemudian, menurut Nigro and Nigro (Islamy; 1991), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah :

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.  
Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan dengan nama *rationale comprehensive* yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif- alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan formulasi kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama.  
Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu terhadap kegiatan suatu program tertentu cenderung akan selalu diikuti, meskipun keputusan- keputusan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang salah sehingga perlu dirubah, apalagi jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.  
Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga sangat berpengaruh, bahkan sering pula pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar proses formulasi kebijakan.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan, hal ini disebabkan karena adanya kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan.

Masalah nilai dalam diskursus analisis kebijakan publik, merupakan aspek *metapolicy* karena menyangkut substansi, perspektif, sikap dan perilaku, baik yang tersembunyi ataupun yang dinyatakan secara terbuka oleh para actor yang bertanggung jawab dalam perumusan kebijakan publik. Masalah nilai menjadi relevan untuk dibahas karena ada satu anggapan yang mengatakan bahwa idealnya pembuat kebijakan itu seharusnya memiliki kearifan sebagai seorang filsuf raja, yang mampu membuat serta mengimplementasikan kebijakan-kebijakannya secara adil sehingga dapat memaksimalkan kesejahteraan umum tanpa melanggar kebebasan pribadi. Meskipun demikian, realita menunjukkan bahwa kebanyakan keputusan-keputusan kebijakan tidak mampu memaksimalkan ketiga nilai tersebut di atas. Juga, tidak ada bukti pendukung yang cukup meyakinkan bahwa nilai yang satu lebih penting dari yang lainnya. Oleh karena itu, maka keputusan-keputusan kebijakan mau tidak mau haruslah memperhitungkan multi-nilai (*multiple values*). Kesadaran akan pentingnya *multiple values* itu dilandasi



oleh pemikiran *ethical pluralism*, yang dalam teori pengambilan keputusan sering disebut dengan istilah *multi objective decision making*.

Pada tataran ini, menjadi jelas bahwa para pembuat kebijakan idealnya memperhatikan semua dampak, baik positif maupun negatif dari tindakan mereka, tidak saja bagi para warga unit geopolitik mereka, tetapi juga warga yang lain, dan bahkan generasi di masa yang akan datang. Oleh karena itu, proses pembuatan kebijakan yang bertanggung jawab ialah proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-pemimpin organisasi profesional, para administrator dan para politisi.