

## KOMPLEKSITAS PROSES KEBIJAKAN SOSIAL

### *SOCIAL POLICY COMPLEXICTY PROCESS*

**Endro Winarno**

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS)  
Kementerian Sosial RI, Jl. Kesejahteraan Sosial No. 1 Sonosewu Yogyakarta Indonesia

Telp. (0274) 377265, HP 08122954468

E-mail: [endrowinarno20@yahoo.com](mailto:endrowinarno20@yahoo.com)

Naskah diterima 10 Oktober 2017, direvisi 8 November 2017, disetujui 29 November 2017

#### **Abstract**

*Social policy that its deliberation needs long and intricated process should be put in right context, that is in the understanding as political and technocratic process in balance. Thus brings a meaning that the deliberation of social policy construction process should be implemented democratically, maintaining deliberation and participative to give optimum result on society. Through this essay to be tried the understanding and complexity that colored in every stage of public policy, especially social policy. Several theories and expert ideas embeded in this essay to know easily on the complexity of public policy, especially policy pertaining the enhancement of social welfare.*

**Keywords:** *Social Policy, Complexity, Welfare.*

#### **Abstrak**

Kebijakan sosial yang penyusunannya membutuhkan proses panjang serta rumit seyogyanya didudukkan dalam konteks yang tepat, yakni pemahaman sebagai proses politik dan teknokratik secara seimbang. Ikhwal ini membawa makna bahwa proses penyusunan kebijakan sosial membutuhkan teknik dan pendekatan komprehensif secara teknokratis, sedangkan pelaksanaannya perlu dilakukan secara demokratis mengedepankan prinsip deliberatif dan partisipatif untuk memberikan hasil optimal bagi masyarakat. Melalui naskah ini dicoba dipahami kompleksitas pada setiap tahapan yang mewarnai proses kebijakan publik, khususnya kebijakan sosial. Sejumlah teori dan pendapat pakar sengaja disertakan dalam naskah ini untuk mempermudah pemahaman terhadap kompleksitas proses kebijakan, terutama yang terkait dengan upaya peningkatan kesejahteraan sosial.

**Kata kunci:** Kebijakan Publik, Kebijakan Sosial, Kompleksitas.

## **A. PENDAHULUAN**

Kebijakan publik pada dasarnya merupakan produk politik. Penentuan kebijakan publik dilakukan melalui prosesi panjang dan kompleks yang seringkali dapat menghadirkan rivalitas, bahkan konflik diantara sejumlah aktor beserta beragam kepentingan dengan tujuan serupa, yakni sangat ingin agar kepentingannya dapat terakomodasi dalam kebijakan publik. Panjangnya penentuan suatu kebijakan publik dikarenakan harus melalui serangkaian tahapan, yakni sejak penetapan agenda, formulasi, adopsi, implementasi, penilaian atau evaluasi, hingga terminasi. Dinamika penetapan kebijakan publik

menempatkan sejumlah aktor pembuat kebijakan publik pada situasi dilematis. Mereka berada pada posisi sulit untuk menentukan pilihan terbaik dan tepat untuk mengatasi masalah publik. Seringkali suatu pilihan dianggap memberikan keadilan bagi kelompok tertentu, namun pada saat yang sama pilihan tersebut dianggap tidak adil bagi kelompok lainnya.

Berangkat dari kenyataan tersebut, penting kiranya untuk menempatkan kebijakan publik yang penentuannya membutuhkan proses panjang dan rumit dalam konteks yang tepat, yakni pemahaman sebagai proses politik dan teknokratik secara seimbang. Ikhwal ini membawa arti bahwa proses penentuan kebijakan publik membutuhkan teknik dan pendekatan komprehensif secara teknokratis, sedang pelaksanaannya perlu dilakukan secara demokratis mengedepankan prinsip deliberatif dan partisipatif untuk memberikan hasil optimal bagi masyarakat. Melalui naskah ini dicoba dipahami kompleksitas pada setiap tahapan yang mewarnai proses kebijakan publik, khususnya kebijakan sosial. Sejumlah teori dan pendapat pakar sengaja disertakan dalam naskah ini untuk mempermudah pemahaman terhadap kompleksitas kebijakan, terutama yang terkait dengan upaya peningkatan kesejahteraan sosial.

## **B. KEBIJAKAN PUBLIK DAN KEBIJAKAN SOSIAL**

Istilah kebijakan atau sering disebut kebijakan publik (*public policy*) lazim digunakan terkait dengan kegiatan pemerintah atau perilaku negara yang tersaji dalam berbagai bentuk peraturan (Mustopadidjaja dalam Tahir, 2014). Wilson (dalam Parsons, 2001) memaknai kontrak kebijakan sebagai seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Parsons (2001) menambahkan bahwa terminologi kebijakan mewakili sejumlah aktivitas, yakni pendefinisian, penyusunan basis rasional, dan penilaian dengan penuh pertimbangan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Batasan mengenai kebijakan tersebut mewakili sejumlah batasan yang masing-masing memberikan penekanan berbeda atas dasar keberagaman latar belakang keilmuan dan perspektif pandang perumusannya.

Amir Santoso (1993) melalui komparasi dari sejumlah batasan yang dikemukakan para pakar kebijakan menyimpulkan bahwa pada prinsipnya pandangan mengenai kebijakan dapat dibedakan menjadi dua kategori, yakni 1) pendapat yang menyamakan kebijakan dengan tindakan pemerintah; dan 2) pendapat yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Sejumlah pakar yang tergabung dalam kubu pertama melihat kebijakan meliputi tiga agenda, yakni perumusan, pelaksanaan, dan penilaian. Menurut kubu ini kebijakan dipandang sebagai proses perumusan, implementasi, dan evaluasi. Kebijakan dipahami sebagai serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana yang memuat penjelasan mengenai tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut. Kubu kedua melihat kebijakan merupakan rangkaian keputusan dan tindakan bermakna hipotesis yang mencakup kondisi awal dan akibat yang dapat diramalkan. Pakar kebijakan yang tergabung dalam kategori ini terbagi menjadi dua kubu, yakni 1) mereka yang memandang kebijakan sebagai keputusan pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu, serta 2) mereka yang menganggap kebijakan memiliki akibat yang dapat diramalkan.

Seperti halnya kebijakan; istilah sosial juga memiliki beragam makna. Conyers (1992) mengidentifikasi terminologi sosial ke dalam lima pengertian, yakni 1) berkaitan dengan kegiatan bersifat hiburan (olahraga, rekreasi, ngobrol); 2) lawan kata individual (kelompok, komunitas, kolektivitas); 3) lawan kata ekonomi (sukarela, swadaya, nonprofit); 4) berkaitan dengan manusia (bukan binatang, bukan benda); dan 5) berkaitan dengan hak azasi manusia (hak untuk hidup, menyatakan pendapat, memperoleh pendidikan, pekerjaan, perumahan). Secara umum, istilah sosial berkenaan dengan aspek manusia dalam konteks masyarakat atau kolektivitas mencakup bidang kesehatan, pendidikan, hukum, budaya, atau pertanian. Sedang secara spesifik, istilah sosial berkenaan dengan sektor kesejahteraan sosial mencakup kualitas hidup manusia. Istilah sosial berasal dari Bahasa Latin *Socius* atau segala sesuatu yang lahir, tumbuh, dan berkembang dalam kehidupan bersama (Salim, 2002). Istilah ini sering digunakan untuk mengabstraksikan

segenap perilaku manusia dalam mengembangkan dirinya melalui interaksi dengan masyarakat, baik dengan sesama manusia maupun dengan kelompok manusia; tidak terkecuali dengan pihak pemerintah. Hubungan antara manusia dengan pemerintah sering diabstraksikan menggunakan istilah kesejahteraan sosial yang mempunyai makna sangat kompleks.

Dalam khasanah pustaka diketemukan paling tidak dua cara pandang yang berbeda untuk memahami terminologi kesejahteraan sosial. Cara pandang pertama memahami kesejahteraan sosial sebagai kegiatan pelayanan (*social services*), sedangkan cara pandang kedua memahami kesejahteraan sosial sebagai kondisi (*social welfare*). Pemahaman terhadap kesejahteraan sosial sebagai kegiatan pelayanan dijumpai dalam sejumlah literatur karya Arthur Dunham (1965), Wilensky dan Lebeaux (1965), Friedlander (1968), serta Kahn (1969). Sedangkan pemahaman terhadap kesejahteraan sosial sebagai keadaan atau kondisi dapat dijumpai dalam buku-buku karya Mubyarto (1984), Midgley (1995), Segel dan Bruzy (1998), serta Todaro (2003). Naskah ini menggunakan istilah kesejahteraan sosial sebagai representasi dari kondisi tata kehidupan yang mengandung kebebasan, kebahagiaan, dan keamanan bagi seluruh warga masyarakat.

Konstrak kesejahteraan sosial merupakan cerminan kepentingan privat/pribadi/individu, kelompok/golongan/keluarga, serta masyarakat/khalayak/umum/publik yang dipandang perlu untuk mendapatkan pengaturan atau intervensi pemerintah atau aturan sosial atau setidaknya kesepakatan atau tindakan bersama. Intervensi terhadap kondisi kesejahteraan sosial seseorang, kelompok, atau masyarakat dipandang perlu untuk menjamin penegakan hukum, hak asasi, dan ketertiban; tanpa mencampuri ekuilibrium alami yang muncul dari kepentingan diri. Intervensi melalui kebijakan tertentu diharapkan dapat memaksimalkan kepentingan individu, sekaligus mempromosikan kepentingan kelompok dan atau masyarakat.

Berangkat dari makna sekilas mengenai kebijakan dan sosial, berikut disajikan uraian pemahaman tentang hakekat yang terkandung

dalam istilah kebijakan sosial. Marshall (1981) mengemukakan bahwa kebijakan sosial adalah tindakan pemerintah yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan. Rein (1983) mengartikan kebijakan sosial sebagai perencanaan untuk mengatasi biaya sosial, peningkatan pemerataan, serta pendistribusian pelayanan dan bantuan sosial. Huttman (1982) memaknai kebijakan sosial merupakan strategi, tindakan, dan rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial. Sedang menurut Bessant, Watts, Dalton, dan Smith (2006), kebijakan sosial adalah tindakan yang dilakukan pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan, dan program tunjangan sosial lainnya. Dengan demikian kebijakan sosial merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud seperti ditetapkan seseorang atau sejumlah aktor (pejabat pemerintah atau pada kelompok tertentu) untuk mencapai suatu kondisi tata kehidupan yang mengandung kebebasan, kebahagiaan, dan keamanan yang lebih baik bagi individu, golongan, serta masyarakat.

Suharto (2006) mengemukakan, bahwa sebagai sebuah kebijakan publik; kebijakan sosial dapat berfungsi preventif, kuratif, dan pengembangan. Kebijakan sosial merupakan ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya permasalahan sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah (fungsi kuratif), dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi developmental) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak sosial warga negara. Kebijakan sosial seringkali berupa program bantuan yang sulit diraba atau dilihat secara kasat mata, karenanya kadang sulit dikenali dan sulit membedakan dengan kebijakan publik lainnya. Secara umum kebijakan publik lebih luas dari kebijakan sosial. Kebijakan transportasi, jalan raya, air bersih, pertahanan dan keamanan merupakan contoh kebijakan publik, sedang bantuan sosial, rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial, perlindungan dan jaminan sosial, asuransi sosial, serta penanganan fakir miskin merupakan contoh kebijakan sosial.

Kebijakan sosial merupakan proses yang sangat kompleks karena melibatkan serangkaian variabel. William Dunn (2000) membagi proses kebijakan dalam beberapa tahapan, antara lain penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian atau evaluasi kebijakan; bahkan Winarno (2007) menambah dengan dua tahapan, yaitu perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan. Kesemuanya itu mengandung kompleksitas juga dalam implikasinya, yakni 1) kebijakan sosial berorientasi pada maksud dan tujuan yang terencana, bukan merupakan perilaku serampangan. 2) kebijakan sosial merupakan tindakan yang terarah dan terpola, bukan merupakan keputusan yang terpisah-pisah dan masing-masing berdiri sendiri. 3) kebijakan sosial adalah apa yang dilakukan, bukan apa yang diinginkan, dan 4) kebijakan sosial dapat bersifat positif atau negatif.

Secara positif, kebijakan sosial mencakup bentuk-bentuk tindakan yang jelas untuk memecahkan masalah tertentu; sedangkan secara negatif, kebijakan sosial mencakup keputusan untuk tidak melakukan tindakan atau tidak melakukan sesuatu berkenaan dengan persoalan kesejahteraan sosial yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Kebijakan sosial berdasarkan peraturan perundangan, karenanya harus dipatuhi dan ditaati setiap warga masyarakat. Dengan demikian kebijakan sosial memiliki sifat paksaan yang sah dilakukan. Sifat "memaksa" kepada setiap warga masyarakat ini tidak dimiliki kebijakan yang diambil selain pemerintah. Sifat inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya.

### C. PERKEMBANGAN PEMAHAMAN KEBIJAKAN PUBLIK

Menurut Dunn (2000), minat untuk mengkaji kebijakan publik telah mulai dilakukan oleh para penguasa Kota Mesopotamia sejak abad 21 SM atau sekitar 200 tahun sebelum masa Aristoteles (384-322 SM). Hingga dewasa ini minat tersebut semakin meningkat berdasarkan berbagai alasan, seperti 1) alasan ilmiah, untuk memperoleh pengetahuan yang luas mengenai muasal, proses perkembangan, dan konsekuensi kebijakan

publik bagi masyarakat. 2) alasan profesional, sebagai wahana pemberian saran kepada penyusun kebijakan publik berdasarkan fakta dan pengetahuan, dan 3) alasan politik, sebagai wahana peningkatan kualitas kebijakan publik (Winarno, 2007). Semakin meningkatnya minat untuk mempelajari kebijakan publik mendorong berkembangnya kebijakan publik menjadi salah satu cabang ilmu pengetahuan.

Lasswell (dalam Dunn, 2000) mengemukakan bahwa ilmu kebijakan publik menjelaskan proses kebijakan publik, atau menyediakan data untuk pembuatan keputusan rasional mengenai persoalan kebijakan tertentu. Ilmu kebijakan publik mempelajari hubungan antara pengetahuan dengan tindakan yang menghasilkan pengetahuan *mengenai* dan *di dalam* proses kebijakan. Kata *mengenai* pada definisi ini menunjuk pada "studi yang bersifat sistematis dan empiris tentang bagaimana kebijakan disusun dan dilaksanakan", sedang kata *di dalam* terkait dengan pemahaman bahwa "realisme kebijakan sebagian bergantung pada penggunaan perbendaharaan pengetahuan yang ada". Ilmu kebijakan mencakup 1) metode penelitian proses kebijakan, 2) hasil dari studi kebijakan, dan 3) temuan penelitian yang memberikan kontribusi paling penting untuk memenuhi kebutuhan inteligensi kita.

Ilmu kebijakan publik menitikberatkan pada usaha menjelaskan proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, serta usaha untuk menemukan data dan menyediakan interpretasi yang relevan dengan persoalan kebijakan pada periodeterentu. Ilmu kebijakan publik mengandung karakteristik spesifik, yakni berorientasi pada persoalan. Fokus pada permasalahan membawa arti bahwa kajiannya multidisipliner dan melibatkan sintesis dari berbagai ide beserta teknik penelitian. Ilmu kebijakan publik berusaha merangkum ilmu-ilmu khusus, seperti Ekonomi, Sosiologi, Politik, Psikologi, Ilmu Administrasi Negara, Matematika, Filsafat, Etika, dan lain-lain untuk dijadikan sebagai alat pemecahan masalah sosial secara integral (Dunn, 2000).

Proses kebijakan sosial juga membutuhkan kontribusi dari berbagai ilmu pengetahuan. Ikhwal ini dilatarbelakangi oleh relatif luasnya

cakupan permasalahan terkait dengan kondisi kesejahteraan sosial yang harus dibedah secara menyeluruh menggunakan berbagai bidang ilmu (multidisipliner), seperti Sosiologi, Ekonomi, Anthropologi, Politik, Geografi, Psikologi, Sejarah; bahkan apabila mungkin dari berbagai disiplin akademis di luar ilmu sosial, seperti Ilmu Statistik, Ilmu Pertanian, Ilmu Peternakan, Ilmu Kedokteran, Ilmu Kesehatan Masyarakat, dan lain-lain. Kenyataan ini menunjukkan bahwa kebijakan sosial tidak hanya sebatas pada penanganan masalah sosial *residual* (penyandang masalah kesejahteraan sosial serta potensi dan sumber kesejahteraan sosial), namun juga menyangkut berbagai bentuk pemberdayaan untuk menyiapkan warga masyarakat dalam menghadapi setiap bentuk perubahan sosial.

Pada akhir abad 19 hingga awal abad 20, metode ilmu pengetahuan alam menyediakan kerangka esensial sebagai lahan bagi perkembangan studi tentang masyarakat dan administrasi publik. Metode ini juga mendasari pemetaan perkembangan ilmu kebijakan dari segi keinginan untuk menjunjung tinggi prinsip *knowledgeable governance*, yakni pengumpulan fakta dan pengetahuan mengenai persoalan untuk merumuskan solusi yang relatif lebih baik (Parsons, 2001). Pembuatan kebijakan sebagai fungsi politik dibedakan dengan administrasi sebagai fungsi birokrasi. Hal ini seiring dengan semangat memperoleh pendekatan yang lebih rasional untuk mengkaji problema sosial dan persoalan lainnya dalam bentuk perkembangan kapasitas negara.

Menurut Keban (2008); pada dekade 1930an Vilfredo Pareto (1935) mengemukakan bahwa kebijakan dapat diterima atau diadopsi apabila menguntungkan paling tidak bagi satu orang, dan tidak merugikan seorangpun. Namun menurut Hicks (1939) pendapat ini sebagai sesuatu yang sulit dilakukan. Hicks menyarankan bahwa mereka yang terbantu suatu kebijakan dapat memberikan kompensasi kepada mereka yang dirugikan oleh kebijakan tersebut. Pada dekade 1950an, Daniel Lerner dan Harold Lasswell (1951) menyarankan penggunaan analisis sistematis untuk menghindari perilaku yang tidak rasional. Sedang Charles Lindbloom

(1965) menyarankan penyusunan kebijakan melalui proses *incremental*, bukan melalui proses yang *rational comprehensive*. Menginjak dekade 1960an, Kroll (1962) menyarankan agar kebijakan dipelajari sebagai suatu kesatuan dari tiga elemen, yakni pola tentang nilai-nilai, sistem etika, dan pengaturan institusional. Boyer (1964) memerinci pembuatan kebijakan dalam lima langkah, yaitu pembuatan keputusan, programing, komunikasi, kontrol, dan penilaian kembali. Vickers (1965) mengingatkan pentingnya perhatian kepada situasi atau penilaian terhadap kriteria dan kesuksesan suatu kebijakan. Pada pihak lain, Thomas R. Dye (1966) mengungkap signifikansi pengaruh variabel ekonomi daripada variabel politik terhadap *output* kebijakan.

Menginjak dekade 1970an, Charles O. Jones (1970) mengemukakan lima sistem dalam kebijakan, yakni identifikasi masalah, formulasi, legitimasi, aplikasi, dan evaluasi. Sedangkan Allison (1971) merekomendasikan untuk sedapat mungkin menggunakan model *organizational process* dan *bureaucratic politics* dalam analisis kebijakan. Dye (1975) juga mengingatkan pentingnya analisis dampak dalam menilai efektivitas kebijakan. Sementara Anderson (1975) lebih fokus kepada nilai-nilai, afiliasi partai politik, kepentingan konstituen, dan opini publik sebagai kriteria perumusan kebijakan. Memasuki tahun 1976an Thomas R. Dye mengajukan wacana *policy science*, seperti yang pernah diusulkan Yehezkel Dror (1968). Pada tahun 1979 Aaron Wildavsky merefleksikan bahwa teknik analisis kebijakan lebih berguna untuk membuat rekomendasi bagi para pembuat kebijakan daripada menjelaskan pembuatan kebijakan. Salah satu ciri utama perkembangan pemikiran tentang kebijakan publik pada periode tahun 1980an dan tahun 1990an adalah penyebarannya ke negara-negara di benua Eropa. Bahkan beberapa pemikiran inovatif dan pendekatan baru muncul di benua Eropa. Hal ini merupakan perkembangan penting, karena sebagian besar sejarah bidang ini cenderung didominasi gagasan dan materi dari Amerika.

Dalam literatur kebijakan publik dikenal lima paradigma, antara lain *welfare economics*, *public choice*, *social structure*, *information processing*, dan

*political philosophy* (Parsons, 2001). Paradigma *welfare economic* mengedepankan perhitungan ekonomi sebagai pertimbangan bagi pemilihan alternatif kebijakan. *Public choice* mengutamakan keputusan publik sebagai dasar pertimbangan pemilihan alternatif kebijakan. *Social structure* memperhitungkan kepentingan berbagai lapisan masyarakat sebagai pertimbangan pemilihan alternatif kebijakan. *Information processing* mempertimbangkan akurasi data dan informasi sebagai dasar pemilihan alternatif kebijakan. Sedangkan *political philosophy* menekankan nilai moral sebagai dasar pertimbangan pemilihan alternatif kebijakan.

Menurut Keban (2008); di negara-negara sedang berkembang dikenal dua paradigma, yaitu *Society-centered models* dan *State-centered models*. *Society-centered models* meliputi tiga model kebijakan, antara lain *Social class analysis*, *Pluralism*, dan *Public choice*. Sedangkan *State-centered models* terdiri dari *Rational actor*, *Bureaucratic politics*, dan *State interests*. *Social class analysis* melihat kebijakan publik sebagai perwujudan dari usaha kelas dominan dalam mempertahankan dan melindungi kepentingannya dari kelas-kelas lain. *Pluralism* melihat kebijakan publik sebagai hasil konflik, tawar-menawar, dan pembentukan koalisi di antara berbagai kelompok warga masyarakat yang diorganisasi untuk melindungi kepentingan anggotanya. Sedang dalam *Public choice*, kelompok warga masyarakat sebagaimana disebutkan dalam model *Pluralism* sangat peduli terhadap kepentingannya, sehingga mereka mencari akses untuk menggunakan sumberdaya publik. Mereka bertindak sebagai konsumen yang menuntut melalui kebijakan agar keinginan dan aspirasi mereka lebih diperhatikan.

Sebagai salah satu model kebijakan dalam paradigma *State-centered models*, *Rational actor* beranggapan bahwa kalangan aktor berperilaku sebagai pemilih yang rasional terhadap sejumlah alternatif kebijakan publik. *Bureaucratic politics* memandang struktur negara sebagai arena, tempat para elit melakukan manuver politik dalam memenangkan kepentingan mereka. Sementara itu *State interests* melihat kebijakan publik sebagai suatu perspektif umum. Negara diyakini memiliki

otonomi dalam merumuskan hakekat masalah publik dan mengembangkan solusinya.

#### D. PROSES KEBIJAKAN SOSIAL

William Dunn (2000) membagi proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan, yakni penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assessment*). Dalam konteks ini dikenal sejumlah teori tentang siapa yang berpengaruh dalam proses kebijakan publik, antara lain *elitist*, *structuralist*, *institutionalist*, *policy network*, *policy community*, dan lain-lain.

##### 1. Tahap Penetapan Agenda Kebijakan Sosial

Pada tahap penetapan agenda kebijakan sosial, ditentukan permasalahan publik yang perlu segera dipecahkan. Masalah publik berbeda dengan masalah privat yang dapat diatasi tanpa mempengaruhi orang lain (Jones, 1994). Seorang warga miskin kesulitan mendapatkan beras karena harga yang semakin membumbung tinggi adalah masalah privat. Namun ketika sejumlah warga miskin yang senasib mulai mengorganisasi dan mengajukan tuntutan kepada pemerintah agar menurunkan harga beras, maka masalah kenaikan harga beras telah bergeser dari masalah privat menjadi masalah publik. Dalam konteks ini masalah publik dapat dipahami sebagai belum terpenuhinya kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang diinginkan oleh publik dan upaya pemenuhannya hanya dimungkinkan melalui keberadaan intervensi pemerintah (Subarsono, 2005). Masalah publik memiliki sejumlah karakteristik, yakni 1) *interdependence*, saling ketergantungan antara sejumlah masalah, 2) subyektif dalam konteks lingkungan tertentu, 3) *artificial*, adanya keinginan untuk mengubah situasi, 4) dinamis, dengan solusi yang selalu berubah (Dunn, 2000).

Permasalahan publik terkat dengan kondisi kesejahteraan sosial ditentukan melalui suatu prosedur yang dikenal dengan istilah *problem structuring*. Apa yang dianggap sebagai problem kesejahteraan sosial dan bagaimana problem kesejahteraan sosial didefinisikan akan tergantung kepada cara pembuat kebijakan

menanganinya. Karenanya masalah kesejahteraan sosial harus didefinisikan, distrukturisasi, dan diletakkan dalam batas tertentu, serta diberi nama. Parsons (2001) mengemukakan dua pendekatan dalam studi tentang masalah sosial, yakni *positivis/fungsionalis* dan *fenomenologis*. Pendekatan *positivis/fungsionalis* memandang permasalahan sosial sebagai fakta yang dapat diukur. Fakta mengandung fungsionalitas untuk mempertahankan masyarakat. Ilmu sosial mengidentifikasi kondisi disfungsi di kalangan masyarakat, mengembangkan pengetahuan mengenai masalah tersebut, dan menganalisis penyebabnya, serta menawarkan alternatif pemulihannya. Sedang pendekatan *fenomenologis* yang berasal dari aliran *interaksionisme simbolik* memandang problem sosial merupakan konstruksi sosial subjektif. Ilmu sosial mengklarifikasi definisi dan asumsi, menunjukkan definisi mana yang berlaku, sudut pandang alternatif apa yang ada, dan mengidentifikasi sejumlah opsi intervensi.

Tidak semua isu dapat masuk dalam agenda kebijakan sosial. Isu harus berkompetisi dan akhirnya hanya isu tertentu yang dapat masuk dalam agenda kebijakan. Isu tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan aktual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat dari suatu masalah. Dengan demikian, isu kebijakan merupakan hasil perdebatan tentang definisi, eksplanasi, dan evaluasi dari masalah kesejahteraan sosial tertentu. Apabila isu kebijakan mendapat perhatian memadai, ia akan masuk dalam agenda kebijakan. Namun karena permasalahan kebijakan mencakup dimensi yang luas, maka suatu isu kebijakan tidak serta merta secara otomatis dapat masuk dalam agenda kebijakan.

Isu-isu yang beredar di kalangan masyarakat akan bersaing mendapatkan perhatian para elit politik untuk diperjuangkan agar dapat masuk dalam agenda kebijakan. Karena itu sejumlah kelompok masyarakat akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan agar isu dapat masuk dalam agenda kebijakan. Nelson (dalam Winarno, 2007) mengemukakan bahwa proses agenda kebijakan berlangsung ketika

pejabat publik belajar mengenai masalah-masalah baru, memutuskan untuk memberi perhatian secara personal, dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Dengan demikian agenda kebijakan merupakan pertarungan wacana yang terjadi dalam lembaga pembuat kebijakan.

Lester dan Stewart (2000) menyatakan bahwa suatu isu akan mendapatkan perhatian apabila telah memenuhi sejumlah kriteria, yakni 1) sudah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan; 2) mempunyai sifat partikularitas, yakni mampu menunjukkan dan mendramatisir isu lain yang lebih besar; 3) mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*; 4) mampu mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi; 5) sedang menjadi *trend* atau diminati oleh banyak orang. Karena itu tidaklah mengherankan apabila muncul paling tidak dua kelompok kepentingan yang saling berkompetisi menyangkut isu atau masalah publik. Dua atau lebih kelompok senantiasa saling berkompetisi memperjuangkan aspirasi mereka menyangkut suatu isu. Kelompok kepentingan yang satu berjuang agar isu tersebut dapat masuk dalam agenda kebijakan, sedang kelompok kepentingan lainnya berjuang agar isu tersebut tersingkir dari agenda kebijakan sosial. Dalam konteks ini, terminologi *non-decision making* cenderung lebih mudah untuk dipahami.

Secara konseptual istilah *non-decision making* diperkenalkan Bachrach dan Baratz sebagai implikasi dari kritik mereka terhadap penganut pluralisme. Seperti diketahui bahwa penganut pluralisme, seperti halnya Dahl dan Polsby cenderung berasumsi bahwa kebijakan publik merupakan hasil persaingan bebas antara ide dengan kepentingan. Dalam konteks ini, penganut pluralisme menganggap kekuasaan didistribusikan secara luas dan sistem politik sangat teratur, sehingga proses politik dikendalikan oleh tuntutan dan opini publik. Mereka menganggap partisipasi dalam permainan politik terbuka bagi semua orang. Isu, sebagaimana kekuasaan, adalah terfragmentasi dan kompetitif, sehingga proses pembuatan kebijakan cenderung bersifat terbuka dan *penetrable* (Parsons, 2001).

Parsons (2001) mengemukakan, bahwa *non-decision making* menunjukkan bahwa pembuat keputusan memiliki kekuasaan untuk menyingkirkan isu dari agenda yang mereka kontrol. *Non-decision making* menggunakan konstruksi pembatasan dalam pengambilan keputusan agar lebih fokus pada isu "aman" dengan cara manipulasi nilai, mitos, institusi, dan prosedur politik komunitas yang dominan. Bias terhadap kepentingan tertentu dalam masyarakat mungkin bisa dibiasakan (*routinized*) dan karenanya sangat menyulitkan tuntutan tertentu untuk masuk ke dalam "kotak-hitam" sistem politik.

## 2. Tahap Formulasi Kebijakan Sosial

Keban (2008) mengemukakan bahwa dalam tahapan formulasi kebijakan publik, masalah publik yang telah berhasil masuk dalam agenda kebijakan publik ditelaah dan didefinisikan untuk kemudian dicarikan pemecahannya yang terbaik oleh kalangan perumus kebijakan publik. Pemecahan masalah berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*). Untuk itu diperlukan prosedur yang disebut *forecasting* untuk mengungkap konsekuensi dari masing-masing pilihan kebijakan. Seperti halnya pada tahap penetapan agenda kebijakan sosial, pada tahap formulasi kebijakan sosial ini sejumlah alternatif kebijakan juga bersaing agar dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah sosial yang telah diagendakan. Pada tahap formulasi kebijakan sosial ini, setiap aktor akan "bermain" untuk mengegolkan alternatif/pilihan pemecahan masalah sosial yang terbaik.

Dalam pelaksanaan formulasi kebijakan publik dikenal beberapa model, antara lain sistem, rasional komprehensif, kepuasan, penambahan (*incremental*), pengamatan campuran (*mixedscanning*), dan kualitatif optimal (Winarno, 2007). Dalam *model sistem*, pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengkoordinasian untuk menemukan alternatif pemecahan masalah publik dengan cara 1) menghitung kesempatan dan meraih dukungan, baik internal maupun eksternal; 2) memuaskan permintaan lingkungan; dan 3) secara khusus memuaskan kepentingan para pembuat kebijakan

itu sendiri. *Model rasional komprehensif* terdiri dari: 1) pengkategorian permasalahan, 2) penyusunan dan penjelasan tujuan-tujuan, nilai-nilai, serta sasaran-sasaran yang mengarah pada pembuatan keputusan, 3) penyelidikan berbagai alternatif pemecahan permasalahan, 4) penelitian konsekuensi-konsekuensi yang dapat timbul dari setiap pemilihan alternatif/opsi, dan 5) perbandingan masing-masing alternatif beserta konsekuensinya untuk memaksimalkan pencapaian tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan sasaran-sasaran.

*Model kepuasan* merupakan model penentuan alternatif melalui tahapan 1) pencarian alternatif-alternatif yang didasarkan pada preseden dan mengevaluasinya sesuai dengan tingkat aspirasi yang memuaskan; dan 2) apabila tidak ada alternatif yang muncul, maka alternatif-alternatif baru dievaluasi sesuai dengan tingkat aspirasi yang secara berbeda memuaskan (Simon, 1965). *Model penambahan (the incremental model)* didasarkan pada asumsi bahwa kebijakan selalu bersifat *serial, fragmentary*, dan sebagian besar *remedial*. Formulasi kebijakan sosial seyogyanya bisa menciptakan atmosfer yang menguntungkan bagi perubahan, dan sekaligus memberikan peluang tambahan bagi penyesuaian perbedaan di kalangan pembuat kebijakan (Lindblom, 1965). *Model pengamatan campuran* merupakan gabungan antara model rasional komprehensif dengan model inkremental. (Etzioni, 1967). *Model kualitatif optimal* didasarkan pada asumsi normatif-instrumental. Karakteristik utama model ini adalah 1) kualitatif, 2) memiliki komponen rasional dan ekstrarasional, 3) landasan pemikiran adalah rasional secara ekonomi, 4) memiliki kaitan dengan pembuatan *metapolicy*, dan 5) mempunyai *a built-in feedback* (Dror, 1968).

## 3. Tahap Adopsi Kebijakan Sosial

Tahap adopsi kebijakan publik adalah ditentukannya salah satu alternatif kebijakan menjadi pilihan kebijakan. Penentuan salah satu alternatif dilakukan berdasarkan dukungan mayoritas legislatif dan administrator untuk mendapatkan solusi terbaik melalui mekanisme politik berikut; 1) masing-masing kelompok kepentingan berlomba untuk menginterpretasi masalah publik dan menciptakan desain program

agar dapat diterima sebagai solusi terbaik; 2) dalam menginterpretasi masalah publik dibutuhkan informasi dan analisis sejumlah pakar agar menghasilkan desain solusi yang berkualitas; 3) berdasarkan berbagai informasi beserta analisis sejumlah pakar mulailah dirancang sejumlah alternatif yang diyakini dapat menjadi solusi bagi masalah publik; 4) masing-masing kelompok kepentingan mengembangkan lobi-lobi agar kebijakan yang terpilih merupakan adopsi dari sebagian besar, bahkan seluruh ide kelompoknya; dan 5) masing-masing kelompok kepentingan mulai berkompromi atau tawar-menawar atas solusi dari masalah publik agar dapat ditetapkan sebagai kebijakan.

Penentuan salah satu alternatif kebijakan menjadi kebijakan membutuhkan perhatian yang cermat agar pembuat kebijakan tidak terjebak pada pilihan yang hanya menguntungkan kelompok tertentu atau bias politik. Subarsono (2005) mengetengahkan aspek rasionalitas dan akseptabilitas dari suatu alternatif sebagai pertimbangan utama untuk menentukannya menjadi kebijakan sosial, kendati bukan berarti aspek lain dapat diabaikan.

#### 4. Tahap Implementasi Kebijakan Sosial

Implementasi kebijakan sosial adalah pelaksanaan alternatif kebijakan terpilih yang telah diadopsi atau ditetapkan menjadi kebijakan sosial. Implementasi kebijakan dilakukan unit administratif tertentu melalui mobilisasi dana dan sumberdaya yang tersedia. Menurut Winarno (2007), implementasi kebijakan merupakan tahap krusial dalam kompleksitas proses kebijakan agar menghasilkan dampak sesuai yang telah ditetapkan. Pada tahap ini sejumlah aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama meraih tujuan kebijakan. Ripley dan Franklin (1982) menguraikan bahwa implementasi kebijakan mencakup serangkaian kegiatan, yakni 1) badan pelaksana yang ditugasi undang-undang dengan tanggungjawab menjalankan program harus mendapatkan berbagai sumber yang dibutuhkan agar implementasi kebijakan dapat berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan, bahan mentah, dan dana. 2) badan pelaksana mengembangkan

bahasa anggaran dasar menjadi arahan yang konkrit, regulasi, rencana, dan desain program, 3) badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan mereka melalui penciptaan unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja, 4) badan pelaksana memberi keuntungan atau kemanfaatan kepada kelompok target. Pada tahapan ini beberapa kelompok kepentingan juga saling bersaing. Sejumlah kebijakan sosial mungkin mendapat dukungan, namun beberapa kebijakan sosial lainnya bisa saja ditentang, baik oleh pelaksana maupun kelompok sasarannya.

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh sejumlah variabel spesifik. Van Meter dan Van Horn (1975) menawarkan model proses implementasi kebijakan dengan enam variabel yang membentuk keterkaitan (*linkage*) antara kebijakan dengan kinerja (*performance*), yakni 1) kepehaman pelaksana terhadap ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan; 2) sumber-sumber kebijakan; 3) komunikasi antar organisasi dan kegiatan; 4) karakteristik badan pelaksana; 5) lingkungan ekonomi, sosial, dan politik badan pelaksana; serta 6) kecenderungan (*disposition*) pelaksana. Model ini berbeda dengan kerangka analisis yang diajukan George C. Edwards III (1980), yang mengemukakan empat variabel sebagai penunjang keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu 1) komunikasi, 2) sumberdaya, 3) disposisi, dan 4) struktur birokrasi.

Menurut Grindle (1991) keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel, yakni isi kebijakan (*content of policy*), serta lingkungan implementasi (*context of implementation*). Sedang hasil studi Mazmanian dan Sabatier (1983) mengajukan tiga variabel pengaruh keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu 1) karakteristik masalah, 2) karakteristik kebijakan, dan 3) lingkungan kebijakan. Pada saat hampir bersamaan, Cheema dan Rondinelli (1983) menyajikan empat kelompok variabel penunjang keberhasilan implementasi suatu kebijakan, antara lain 1) kondisi lingkungan, 2) hubungan antar organisasi, 3) sumberdaya organisasi, dan 4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana. Sementara Wimer dan Vining (1993) menawarkan tiga variabel pendukung keberhasilan implementasi

suatu kebijakan, antara lain 1) logika kebijakan, 2) lingkungan implementasi kebijakan, dan 3) kemampuan implementor kebijakan.

Secara lebih terperinci dikemukakan bahwa implementasi kebijakan akan berjalan efektif apabila ukuran serta tujuan kebijakan benar-benar dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam sistem kebijakan. Sumber kebijakan, seperti personil, peralatan, lahan tanah, bahan mentah, dan dana juga menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Prospek implementasi kebijakan yang efektif juga ditentukan oleh ketepatan dan konsistensi komunikasi antar organisasi atau badan pelaksana kebijakan. Karakteristik badan pelaksana yang mencakup kompetensi, tingkat pengawasan hierarkis, dukungan, serta jaringan kerja badan pelaksana juga merupakan penunjang efektivitas implementasi kebijakan. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik dari badan pelaksana juga dimungkinkan mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian tujuan. Kecenderungan pelaksana terhadap kebijakan, berupa tanggapan; mencakup kognisi, penerimaan, dan intensitas atau komitmen dimungkinkan dapat menunjang kemampuan serta keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan dengan baik.

#### 5. Tahap Penilaian Kebijakan Sosial

Pada tahap ini, kebijakan sosial yang telah diimplementasikan dinilai keberhasilannya dalam memecahkan permasalahan publik. Oleh karena itu perlu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai kemampuan kebijakan sosial dalam meraih dampak yang diinginkan. James Anderson (1975) membagi evaluasi kebijakan publik dalam tiga tipe, yakni 1) evaluasi kebijakan publik dipahami sebagai kegiatan fungsional. Evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Perumus dan pelaksana kebijakan menyusun kriteria berbeda mengenai keberhasilan kebijakan yang sama. Tipe ini membuka peluang terjadinya konflik mengingat evaluator yang berbeda dengan kriteria berbeda, dan tentu saja akan mendapatkan kesimpulan yang berbeda juga. 2) tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau

program tertentu. Tipe evaluasi ini memiliki kriteria khusus yang hanya dapat digunakan untuk menilai suatu kebijakan tertentu, karenanya cenderung mendapatkan informasi terbatas mengenai dampak suatu kebijakan terhadap masyarakat. 3) tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini melihat secara objektif implementasi kebijakan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan menilai tingkat keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan. Tipe ini diarahkan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan dengan berpijak pada kemampuan kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau permasalahan publik.

### E. ANALISIS KEBIJAKAN SOSIAL

Kebijakan publik mencakup perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sementara analisis kebijakan publik berhubungan dengan penyelidikan dan pendeskripsian sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik (Winarno, 2007). Parsons (2001) mengemukakan bahwa analisis kebijakan publik adalah sebuah bidang yang terdiri dari berbagai disiplin, teori, dan model. Analisis kebijakan publik juga mensyaratkan pemahaman terhadap konteks historis, hukum, antropologis, dan geografis dari suatu kebijakan. Karakter menonjol dari analisis kebijakan publik terlihat pada identifikasi, pengumpulan, dan penyediaan informasi yang senantiasa mewarnainya. Deskripsi mengenai analisis kebijakan publik, seperti diuraikan oleh Quade (1975) membantu kita untuk memahaminya, yakni setiap jenis analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi, sehingga dapat menjadi dasar bagi kalangan pengambil kebijakan dalam menguji pendapat-pendapat mereka.

Analisis kebijakan sosial mengadopsi banyak prosedur analisis yang berkembang dalam penelitian ilmu-ilmu sosial tradisional, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, penilaian, atau monitoring untuk menghasilkan berbagai informasi relevan dengan kebijakan, seperti masalah kebijakan, alternatif kebijakan, tindakan, hasil, dan wujud kebijakan. Sebagai salah satu ilmu sosial terapan, analisis kebijakan sosial dapat menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan serta

memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan dalam memecahkan masalah kebijakan. Dunn (2000) mengemukakan bahwa ruang lingkup dan metode analisis yang digunakan dalam analisis kebijakan bersifat deskriptif dan informasi nyata (faktual) mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat dari suatu kebijakan.

Analisis kebijakan sosial bertujuan menghasilkan fakta serta informasi mengenai nilai-nilai dan arah tindakan yang lebih baik. Menurut Dunn (2000) tujuan analisis kebijakan publik dapat dibedakan menjadi tiga, yakni 1) penandaan (*designative*); 2) penilaian (*evaluative*); dan 3) anjuran (*advocative*). Dengan demikian analisis kebijakan publik dapat diharapkan untuk menghasilkan berbagai informasi dan argumen yang masuk akal, antara lain berupa 1) nilai-nilai, yang pencapaiannya menjadi tolok ukur keberhasilan pemecahan suatu permasalahan; 2) fakta-fakta, yang keberadaannya dapat membatasi atau mempertinggi pencapaian nilai-nilai; dan 3) tindakan-tindakan, yang pelaksanaannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai dan pemecahan masalah-masalah. Dalam menghasilkan informasi dan argumen yang masuk akal, analisis kebijakan publik dapat menggunakan tiga pendekatan analisis, 1) pendekatan empiris, yang menjelaskan sebab dan akibat dari kebijakan publik dengan tipe informasi yang dihasilkan bersifat penandaan (*designative*). 2) pendekatan evaluatif, berkenaan dengan penentuan harga atau nilai dari kebijakan dengan tipe informasi yang dihasilkan bersifat penilaian (*evaluative*). 3) pendekatan normatif, mengenai pengusulan arah tindakan yang dapat memecahkan problem kebijakan dengan tipe informasi yang dihasilkan bersifat anjuran (*advocative*).

Dunn (2000) menguraikan bahwa penciptaan informasi yang relevan dengan kebijakan, baik yang bersifat penandaan, evaluatif, maupun anjuran dilakukan menggunakan prosedur analisis umum yang seringkali digunakan untuk memecahkan masalah kemanusiaan, yakni 1) deskripsi dan prediksi untuk menjawab pertanyaan penandaan; 2) evaluasi untuk menjawab pertanyaan evaluatif; dan 3) preskripsi untuk menjawab pertanyaan

anjuran. Prosedur analisis umum tidak hanya berbeda dari segi tipe pertanyaan yang harus dijawab, akan tetapi juga dari aspek waktu dalam hubungannya dengan tindakan. Prediksi dan preskripsi digunakan sebelum tindakan diambil (*ex ante*), sedangkan deskripsi dan evaluasi digunakan setelah tindakan terjadi (*ex post*). Prosedur analisis deskripsi (peliputan) menghasilkan informasi mengenai sebab dan akibat kebijakan di masa lalu; prediksi (peramalan) menghasilkan informasi mengenai akibat kebijakan masa mendatang; evaluasi menghasilkan informasi mengenai nilai atau harga dari kebijakan masa lalu dan pada masa datang; sedangkan preskripsi (rekomendasi) menghasilkan informasi mengenai arah tindakan masa datang beserta akibat yang mungkin ditimbulkannya. Keempat metode analisis ini berkaitan secara *hierarchies* dan *mutually exclusive*. Ikhwal ini membawa implikasi 1) dimungkinkan melakukan deskripsi suatu kebijakan tanpa didahului meramalkan akibatnya, tetapi tidak mungkin meramal akibat suatu kebijakan tanpa didahului deskripsi terhadap kebijakan tersebut; 2) dapat melakukan deskripsi terhadap suatu kebijakan tanpa mengevaluasinya, tetapi tidak mungkin mengevaluasi kebijakan tanpa terlebih dahulu mendeskripsikannya; 3) penyusunan preskripsi kebijakan harus sudah melakukan deskripsi, prediksi, serta evaluasi.

## F. SIMPULAN

Kebijakan sosial pada dasarnya adalah kebijakan publik dan merupakan produk politik yang penentuannya melalui proses panjang dan kompleks. Berkepanjangannya penentuan suatu kebijakan sosial dikarenakan harus melalui serangkaian tahapan, yakni sejak penetapan agenda, formulasi, adopsi, implementasi, penilaian atau evaluasi, hingga terminasi. Pada setiap tahapan seringkali dapat menghadirkan rivalitas, bahkan konflik, baik vertikal maupun horisontal diantara sejumlah aktor beserta beragam kepentingan dengan tujuan serupa, yakni agar kepentingannya dapat terakomodasi dalam kebijakan sosial terpilih.

Proses kebijakan sosial diwarnai oleh pertarungan wacana yang terjadi dalam lembaga pembuat kebijakan. Tidak semua isu dapat masuk

dalam agenda kebijakan sosial. Sejumlah isu harus berkompetisi dan akhirnya hanya isu tertentu yang dapat masuk dalam agenda kebijakan sosial. Isu kebijakan merupakan hasil perdebatan tentang definisi, eksplanasi, dan evaluasi dari masalah kesejahteraan sosial tertentu. Apabila isu kebijakan mendapat perhatian memadai, ia akan masuk dalam agenda kebijakan sosial. Namun karena permasalahan kebijakan mencakup dimensi yang luas, maka suatu isu kebijakan tidak serta merta secara otomatis dapat masuk dalam agenda kebijakan sosial.

Dinamika penetapan kebijakan sosial menempatkan sejumlah aktor pembuat kebijakan pada situasi dilematis. Mereka berada pada posisi sulit untuk menentukan pilihan terbaik dan tepat untuk mengatasi masalah publik. Seringkali suatu pilihan dianggap memberikan keadilan bagi kelompok tertentu, namun pada saat yang sama pilihan tersebut dianggap tidak adil bagi kelompok lainnya. Karenanya proses kebijakan sosial membutuhkan kontribusi dari berbagai ilmu pengetahuan. Hal ini dilatarbelakangi relatif luasnya cakupan permasalahan terkait kondisi kesejahteraan sosial yang harus dibedah secara menyeluruh menggunakan berbagai bidang ilmu (multidisipliner), seperti Sosiologi, Ekonomi, Anthropologi, Politik, Geografi, Psikologi, Sejarah; bahkan apabila mungkin dari berbagai disiplin akademis di luar ilmu sosial, seperti Ilmu Statistik, Ilmu Pertanian, Ilmu Peternakan, Ilmu Kedokteran, Ilmu Kesehatan Masyarakat, dan lain-lain. Berbagai bidang ilmu tersebut diaplikasikan untuk mendasari penentuan alternatif kebijakan menjadi kebijakan sosial terpilih melalui prosedur standar berupa penelitian. Penentuan salah satu pilihan kebijakan menjadi kebijakan sosial terpilih membutuhkan perhatian yang cermat agar pembuat kebijakan tidak terjebak pada pilihan yang hanya menguntungkan kelompok tertentu atau bias politik. Aspek rasionalitas dan akseptabilitas dari suatu alternatif kebijakan merupakan pertimbangan utama untuk menentukannya menjadi kebijakan sosial terpilih, kendati bukan berarti aspek lain dapat diabaikan.

Implementasi kebijakan sosial akan berjalan dengan efektif apabila ukuran serta tujuan

kebijakan benar-benar dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam sistem kebijakan. Sumber kebijakan, seperti personil, peralatan, lahan tanah, bahan mentah, dan dana juga menunjang keberhasilan implementasi kebijakan sosial. Prospek implementasi kebijakan yang efektif juga ditentukan oleh ketepatan dan konsistensi komunikasi antar organisasi atau badan pelaksana kebijakan. Karakteristik badan pelaksana yang mencakup kompetensi, tingkat pengawasan hierarkis, dukungan, serta jaringan kerja badan pelaksana juga merupakan faktor penunjang efektivitas implementasi kebijakan sosial. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik dari badan pelaksana kebijakan juga dimungkinkan mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian tujuan. Kecenderungan pelaksana terhadap kebijakan sosial, berupa tanggapan; mencakup kognisi, penerimaan, dan intensitas atau komitmen dimungkinkan dapat menunjang kemampuan serta keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan sosial dengan baik. Kebijakan sosial didasari oleh peraturan perundangan, karenanya harus dipatuhi dan ditaati setiap warga masyarakat. Dengan demikian kebijakan sosial memiliki sifat paksaan yang sah dilakukan.

### Ucapan Terima Kasih

Diucapkan terima kasih dan penghargaan setingginya kepada redaksi beserta mitra bestari atas terselesaikannya dan terbitnya artikel ini.

### DAFTAR PUSTAKA

- Allison, G.T, 1971, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown.
- Amir Santoso, 1993, *Analisis Kebijaksanaan Publik: Suatu Pengantar*, Jurnal Ilmu Politik 3, Jakarta: Gramedia.
- Anderson, 1975, *Public Policy Making*, Second Edition, New York: Holt, Rinehart, and Wilson.
- Bachrach, P.S, dan M.S. Baratz, 1962, *Two Faces of Power*, *American Political Science Review* 56.

- Bessant, Judith; Watts, Rob; Dalton, Tony; Smith, Paul; 2006, *Talking Policy: How social Policy in Made*, Crows Nest: Allen and Unwin
- Bobrow dan Dryzek, 1987, *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Boyer, William W, 1964, dalam Keban, Yeremias T, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori, dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media.
- Conyers, Diana, 1992, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga* (Penterjemah Susetiawan), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Crenson, M.A, 1971, *The Unpolitics of Air Pollution: A Study of Non-Decision Making in the Cities*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Dror, Yehezkel, 1968, *Public Policy Making Reexamined*, Seraton, PA: Chandler.
- Dunham, Arthur, 1965, *Community Welfare Organization: Principles and Practice*, New York: Thomas Y. Crowell, Co.
- Dunn, William, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto Indiahono, 2009, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*, Yogyakarta: Gava Media.
- Dye, Thomas, R, 1975, *Understanding Public Policy*, Second Edition, Englewood Cliff, NJ: Prentice-Hall.
- Cheema, Shabbir; Rondinelli, Dennis, 1983, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Edi Suharto, 2006, *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: CV Alfabeta.
- Edi Suharto, 2011, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: CV Alfabeta.
- Edward, George C. 1980, *Implementing Public Policy*, Washington DC: Congressional Quarterly Inc.
- Etzioni, Amitai, 1967, *Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making*, Public Administration Review XXVI December.
- Friedlander, Walter A, 1969, *Introduction to Social Welfare*, Eaglewood Clift, NJ: Prentice Hall.
- Grindle, Merilee, S, and Thomas, John, W, 1991, *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, London: The Johns Hopkins University Press.
- Hicks, J.R, 1939 dalam Keban, Yeremias T, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori, dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media.
- Huttman, Elizabeth Dickerson (1982), *Introduction to Social Policy*, New York: McGraw-Hill
- Jones, Charles, O, 1994, *Pengantar Kebijakan Publik*, penerjemah Ricky Istamto, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kahn, Alfred J, 1969, *Theory and Practice of Social Planning*, New York: Russell Sage Foundation
- Keban, Yeremias T, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori, dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media.
- Kroll, Morton, 1962, dalam Keban, Yeremias T, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori, dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media.
- Lerner, Daniel; H.D. Lasswell, 1951, *The Policy Science*, Stanford: Stanford University Press.
- Lester, James P. and Stewart, Joseph, 2000, *Public Policy: An Evolutionary Approach*, Second Edition, Australia: Wadsworth.
- Lindblom, Charles, 1965, *The Intelligence of Democracy*, New York: Free Press.
- Marshall, T.H, 1981, *The Right to Welfare*, London: Heinemann.
- Mazmanian, Daniel A; Sabatier, Paul A, 1983, *Implementation and Public Policy*, New Jersey: Scott, Foresman and Company.
- Midgley, James, 2005, *Pembangunan Sosial, Perspektif Pembangunan dalam Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Ditperta Islam.
- Mubyarto, Loekman Soetrisno, Dove, Michael, 1984, *Nelayan dan Kemiskinan Suatu Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai Kabupaten Jepara Jawa Tengah*, Jakarta: CV Rajawali.
- Mustopadidjaja dalam Arifin Tahir, 2014, *Kebijakan Publik dan Transparasi*, Bandung: CV

- Alfabeta.
- Pareto, Vilfredo, 1935 dalam Keban, Yeremias T, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori, dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media.
- Parsons, Wayne, 2001, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Penerjemah Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Quade, 1975, *Analysis for Public Decisions*, dalam Dunn, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Rein, Martin, 1983, *From Policy to Practice*, London: Macmillan.
- Ripley, Randall B. and Franklin, Grace A. 1982, *Policy Implementation and Bureaucracy*, Homewood Illinois: The Dorsey Press.
- Ripley, Randall B, 1985, *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Nelson-Hall Publishers
- Salim, A, 2002, *Perubahan Sosial*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Segel dan Bruzy (1998) *Pengertian Kesejahteraan Sosial*. Available from <[http://azwinsosialwelfare.blogspot.com/2013/05/pengertian-kesejahteraan-sosial\\_8.html](http://azwinsosialwelfare.blogspot.com/2013/05/pengertian-kesejahteraan-sosial_8.html)>.
- Simon, Herbert, 1965, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, New York: Free Press.
- Solahuddin Kusumanegara, 2010, *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gava Media.
- Subarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Today, Michael P. 2003. *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga*. Alih Bahasa: Aminuddin dan Drs.Mursid. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- van Meter, Donald and van Horn, Carl E. 1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, Administration and Society*, vol 6 No 4, February 1975.
- Vickers, Sir Geoffrey, 1965 dalam Keban, Yeremias T, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori, dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media.
- Weimer, David; Vining Aidan, 1999, *Policy Analysis: Concept and Practice*, New Jersey: Prentice Hall.
- Wildavsky, Aaron, 1964, *The politics of the Budgetary Process*, Boston: Little Brown.
- Wilensky, Harold; Lebeaux, Charles N, 1965, *Industrial Society and Social Welfare*, New York: The Free Press.
- Wilson, W, 1887, *The Study of Administration, Political Science Quarterly*, dalam Parsons, Wayne, 2001, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Penerjemah Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo.