



Modul
Analisis Kebijakan Kesehatan (KAK 471)

Materi 4
Analisis kebijakan dan Informasi relevan

Disusun Oleh:
Gisely Vionalita SKM., M.Sc.

Universitas
Esa Unggul

Universitas Esa Unggul
2020

MODUL 4

A. Kemampuan Akhir Yang Diharapkan

Setelah mempelajari modul ini, diharapkan mahasiswa mampu menguraikan kebijakan dan ilmu pengetahuan informasi relevan dengan kebijakan dan modifikasi pendekatan analisa umum ke pendekatan analisa kebijakan. Pada bab ini akan terdiri dari

1. Pengertian Analisis Kebijakan
2. Bentuk Analisis Kebijakan Pemerintahan
3. Pendekatan Analisis Kebijakan
4. Aktor, Institusi dan Instrumen dalam Kebijakan Pemerintahan

B. Uraian dan Contoh

1. Analisis Kebijakan

Analisis Kebijakan Kesehatan, terdiri dari 3 kata yang mengandung arti atau dimensi yang luas, yaitu analisa atau analisis, kebijakan, dan kesehatan. Analisa atau analisis, adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa (seperti karangan, perbuatan, kejadian atau peristiwa) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya, sebab musabab atau duduk perkaranya

Kebijakan merupakan suatu rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternative yang bermuara kepada keputusan tentang alternative terbaik. Kebijakan adalah rangkaian dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan, dan cara bertindak (tentag organisasi, atau pemerintah); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran tertentu. Contoh: kebijakan kebudayaan, adalah rangkaian konsep dan asas

yang menjadi garis besar rencana atau aktifitas suatu negara untuk mengembangkan kebudayaan bangsanya. Kebijakan Kependudukan, adalah konsep dan garis besar rencana suatu pemerintah untuk mengatur atau mengawasi pertumbuhan penduduk dan dinamika penduduk dalam negaranya.

Kebijakan berbeda makna dengan Kebijaksanaan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijaksanaan adalah kepandaian seseorang menggunakan akal budinya (berdasar pengalaman dan pengetahuannya); atau kecakapan bertindak apabila menghadapi kesulitan. Kebijaksanaan berkenaan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat dll. Kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu.

Menurut UU RI No. 23, tahun 1992 tentang kesehatan, kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomi. Pengertian ini cenderung tidak berbeda dengan yang dikembangkan oleh WHO, yaitu: kesehatan adalah suatu keadaan yang sempurna yang mencakup fisik, mental, kesejahteraan dan bukan hanya terbebasnya dari penyakit atau kecacatan. Menurut UU No. 36, tahun 2009 Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.

Analisis kebijakan kesehatan awalnya adalah hasil pengembangan dari analisis kebijakan publik. Akibat dari semakin majunya ilmu pengetahuan dan kebutuhan akan analisis kebijakan dalam bidang kesehatan itulah akhirnya bidang kajian analisis kebijakan kesehatan muncul.

1.1 Peran dan Fungsi Analisis Kebijakan Kesehatan

Sebagai suatu bidang kajian ilmu yang baru, analisis kebijakan kesehatan memiliki peran dan fungsi dalam pelaksanaannya. Peran dan fungsi itu adalah:

- Adanya analisis kebijakan kesehatan akan memberikan keputusan yang fokus pada masalah yang akan diselesaikan.

- Analisis kebijakan kesehatan mampu menganalisis multi disiplin ilmu. Satu disiplin kebijakan dan kedua disiplin ilmu kesehatan. Pada peran ini analisis kebijakan kesehatan menggabungkan keduanya yang kemudian menjadi sub kajian baru dalam khazanah keilmuan.
- Adanya analisis kebijakan kesehatan, pemerintah mampu memberikan jenis tindakan kebijakan apakah yang tepat untuk menyelesaikan suatu masalah.
- Memberikan kepastian dengan memberikan kebijakan/keputusan yang sesuai atas suatu masalah yang awalnya tidak pasti.
- Dan analisis kebijakan kesehatan juga menelaah fakta-fakta yang muncul kemudian akibat dari produk kebijakan yang telah diputuskan/diundangkan.

Masalah kebijakan, adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Tingkat kepelikan masalah tergantung pada nilai dan kebutuhan apa yang dipandang paling penting. Staf puskesmas yang kuat orientasi materialnya (gaji tidak memenuhi kebutuhan), cenderung memandang aspek imbalan dari puskesmas sebagai masalah mendasar dari pada orang yang punya komitmen pada kualitas pelayanan kesehatan.

1.2 Karakteristik Masalah Kebijakan

Menurut Dunn (1988) beberapa karakteristik masalah pokok dari masalah kebijakan, adalah:

- Interdependensi (saling tergantung), yaitu kebijakan suatu bidang (energi) seringkali mempengaruhi masalah kebijakan lainnya (pelayanan kesehatan). Kondisi ini menunjukkan adanya sistem masalah. Sistem masalah ini membutuhkan pendekatan Holistik, satu masalah dengan yang lain tidak dapat di piahkan dan diukur sendirian.
- Subjektif, yaitu kondisi eksternal yang menimbulkan masalah diidentifikasi, diklasifikasi dan dievaluasi secara selektif. Contoh: Populasi udara secara objektif dapat diukur (data). Data ini menimbulkan

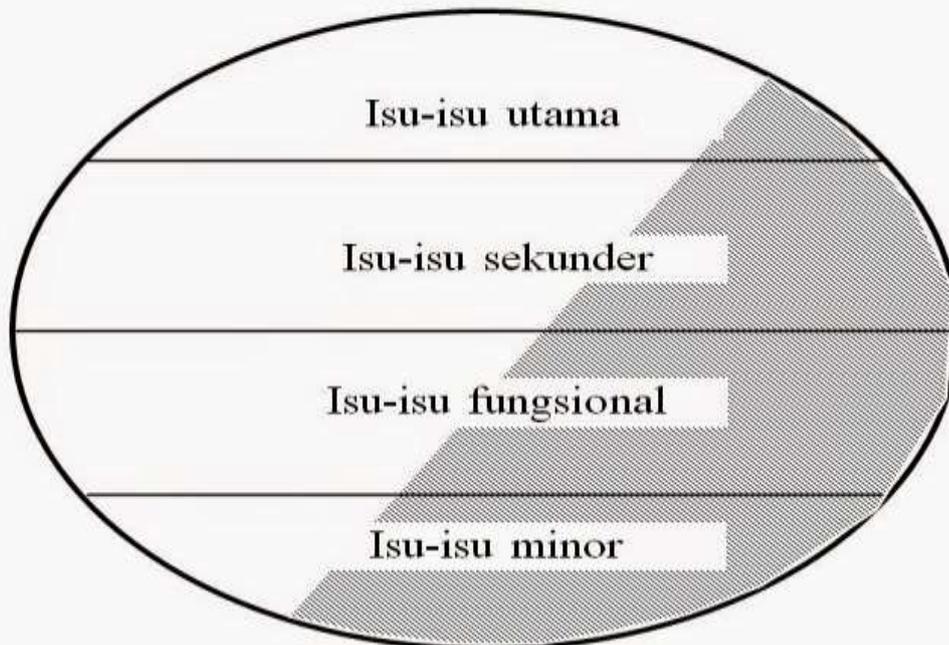
penafsiran yang beragam (antara lain gangguan kesehatan, lingkungan, iklim, dll). Muncul situasi problematis, bukan problem itu sendiri.

- Artifisial, yaitu pada saat diperlukan perubahan situasi problematis, sehingga dapat menimbulkan masalah kebijakan.
- Dinamis, yaitu masalah dan pemecahannya berada pada suasana perubahan yang terus menerus. Pemecahan masalah justru dapat memunculkan masalah baru, yang membutuhkan pemecahan masalah lanjutan.
- Tidak terduga, yaitu masalah yang muncul di luar jangkauan kebijakan dan sistem masalah kebijakan.

Masalah-masalah kebijakan merupakan kondisi yang obyektif yang keberadaannya dapat diciptakan dengan menentukan fakta-fakta apa yang ada dalam suatu kasus. Pandangan yang naif ketika ketika kita gagal untuk mengenali fakta yang ada, bahkan diinterpretasikan secara berbeda oleh para pelaku kebijakan. Oleh karena itu, informasi yang sama, informasi sama yang relevan dengan kebijakan dapat dan sering menghasilkan definisi-definisi dan penjelasan-penjelasan tentang masalah yang saling berbenturan. Hal ini bukan karena “fakta-fakta” tidak konsisten, melainkan karena para analisis kebijakan, pembuat kebijakan, dan pelaku kebijakan mempunyai asumsi-asumsi serta kepentingan yang sering bertentangan dan perubahan-perubahan sosial yang terjadi.(Dunn, 2000) Selanjutnya menurut Dunn (2000) masalah adalah barang abstrak yang timbul dengan mentransformasikan pengalaman kedalam penilaian manusia.

Masalah-masalah kebijakan benar-benar merupakan keseluruhan dari sistem masalah-masalah itu berarti bahwa isu-isu kebijakan pasti sama kompleksnya. Kompleksitas isu-isu kebijakan dilihat dengan mempertimbangkan jenjang organisasi dimana isu-isu itu diformulasikan.(Dunn, 2000)

KEBIJAKAN-KEBIJAKAN STRATEGIS



KEBIJAKAN OPERASIONAL

Hirarki Kebijakan (Dunn, 2000)

Isu-isu kebijakan dapat diklasifikasikan sesuai dengan hirarki dari tipe: utama, sekunder, fungsional dan minor. Isu-isu utama (major issues) secara khusus ditemui pada tingkat pemerintah tertinggi. Isu yang berhubungan dengan pertanyaan mengenai misi lembaga. Isu-isu sekunder (secondary issues) adalah isu yang terletak pada tingkat instansi pelaksana program-program pemerintah pusat. Isu yang kedua dapat berisi prioritas-prioritas program dan definisi kelompok-kelompok sasaran dan penerima dampak. Isu tentang bagaimana menyelesaikan masalah pengungsi dan pemukiman kembali. Isu-isu fungsional (functional issues), terletak di antara tingkat program dan proyek, dan memasukan pertanyaan-pertanyaan seperti anggaran, keuangan dan usaha untuk memperolehnya. Terakhir isu-isu minor (minor issues), adalah isu yang ditemukan paling sering terjadi pada tingkat-tingkat proyek spesifik. Isu-isu minor meliputi personal, staff, keuntungan bekerja, waktu liburan, jam kerja, dan petunjuk pelaksanaan serta peraturan.

Bila hirarki isu-isu kebijakan naik, masalah-masalah menjadi saling tergantung, subyektif, artifisial, dan dinamis. Meskipun tingkat-tingkat ini saling tergantung, beberapa isu memerlukan kebijakan strategis, sementara yang lain meminta kebijakan operasional. Suatu kebijakan yang strategis (strategic policy) adalah salah satu kebijakan di mana konsekuensi dan keputusannya secara relatif tidak bisa dibalikkan. Kebijakan operasional (operational policies) yaitu kebijakan dimana konsekuensi dari keputusan-keputusan secara relatif dapat dibalik ulang, tidak menimbulkan risiko dan ketidakpastian masa kini pada tingkat yang lebih tinggi. (Dunn, 2000)

Tiga kelas masalah kebijakan yaitu: masalah yang sederhana (well-structured) masalah yang agak sederhana (moderately-structured) dan masalah yang rumit (ill-structured). Struktur dari masing-masing kelas ini ditentukan oleh tingkat kompleksitasnya, yaitu derajat seberapa jauh suatu masalah merupakan sistem permasalahan yang saling tergantung.

Masalah yang rumit (ill-structured problems) adalah masalah-masalah yang mengikutsertakan banyak pembuat keputusan dan utilitas (nilai)nya tidak diketahui atau tidak mungkin untuk diurutkan secara konsisten. Masalah yang rumit adalah masalah keputusan intransitif secara penuh, yaitu suatu masalah dimana tidak mungkin untuk memilih alternatif kebijakan tunggal yang disukai oleh semua orang. Sementara masalah-masalah yang sederhana atau agak sederhana mengandung urutan pilihan yang transitif, dan ini jarang dijumpai dalam lingkungan pemerintahan yang kompleks (Dunn, 2000). Untuk memecahkan masalah rumit menuntut analisis untuk mengambil bagian aktif dalam mendefinisikan hakekat dari masalah itu sendiri. Dalam mendefinisikan secara aktif hakekat suatu masalah, para analisis harus tidak hanya menghadapkan diri pada keadaan problematis tetapi juga harus membuat penilaian dan pendapat secara kreatif.

Model-model kebijakan adalah penyederhanaan representasi aspek-aspek kondisi masalah yang terseleksi. Model-model kebijakan berguna dan penting; penggunaannya bukan masalah pilihan, semenjak setiap orang menggunakan beberapa model untuk menyederhanakan kondisi masalah. Model kebijakan tidak dapat membedakan antara pertanyaan yang penting dan tidak penting; juga model

tidak dapat menjelaskan, memprediksi, mengevaluasi atau membuat rekomendasi, karena penilaian berada di luar model dan bukan bagiannya. Dimensi-dimensi yang paling penting dari model-model kebijakan adalah tujuan (deskriptif lawan normatif), bentuk ekspresi (verbal, simbolis, prosedural), dan asumsi-asumsi metodologis (pengganti lawan perspektif). Metode-metode untuk merumuskan masalah-masalah kebijakan meliputi analisis batasan, analisis klasifikasional, analisis hierarki, sinektika, brainstorming, analisis perspektif berganda, analisis asumsional dan pemetaan argumentasi.

Peramalan dapat mengambil tiga bentuk utama: proyeksi, prediksi, dan konjektur. Masing-masing mempunyai bentuk yang berbeda: ekstrapolasi kecenderungan, teori, dan pandangan pribadi. Proyeksi dibenarkan oleh argumen dari metode kasus paralel; prediksi didasarkan pada argumen yang berasal dari sebab dan analogi; dan konjektur didasarkan pada argumen yang berdasar pada pikiran dan motivasi. Peramalan dapat digunakan untuk membuat estimasi tentang tiga tipe situasi masyarakat masa depan: masa depan potensial, masa depan yang masuk akal, dan masa depan normatif. Tujuan dan sasaran dapat dibandingkan dan dipertentangkan dalam hal dan arah tujuannya, tipe definisi, spesifikasi periode waktu, prosedur pengukuran, dan perlakuan terhadap kelompok target.

Pemahaman dan penggunaan teknik peramalan dibuat lebih mudah jika mereka dikelompokkan menurut tiga pendekatan: ekstrapolatif, teoritis, dan intuitif. Pendekatan-pendekatan yang berbeda mengenai peramalan bersifat saling melengkapi. Kelebihan dari satu pendekatan atau teknik seringkali merupakan keterbatasan dari yang lainnya, demikian sebaliknya.

Metode analisis kebijakan sangat terkait dengan persoalan moral dan etika, karena rekomendasi kebijakan mengharuskan kita menentukan alternatif-alternatif mana yang paling bernilai dan mengapa demikian. Rekomendasi berkenaan pemilihan secara bernalar dua atau lebih alternatif. Model pilihan yang sederhana meliputi definisi masalah yang memerlukan dilakukannya suatu tindakan; perbandingan konsekuensi dua atau lebih alternatif untuk memecahkan masalah; dan rekomendasi alternatif yang paling dapat memenuhi kebutuhan, nilai atau kesempatan.

Model pilihan yang sederhana mengandung dua elemen utama: premis fakta dan premis nilai. Model pilihan sederhana menghindari kompleksitas dari kebanyakan situasi pilihan, karena model ini didasarkan pada tiga asumsi yang tidak realistis: pembuat keputusan tunggal; kepastian; dan hasil yang terjadi pada satu titik waktu. Model pilihan yang kompleks didasarkan pada asumsi-asumsi yang lain: banyaknya pembuat kebijakan; ketidakpastian atau resiko; dan akibat yang terus berkembang sejalan dengan berjalannya waktu.

Sebagian besar pilihan adalah bersifat multirasional karena pilihan-pilihan tersebut mempunyai dasar rasional yang banyak pula. Bukti tentang hal ini ditunjukkan dengan adanya enam rasionalitas: teknis, ekonomis, legal, sosial, substantif, dan erotetis.

Agar pilihan menjadi rasional dan pada saat yang sama komprehensif, maka pilihan-pilihan tersebut harus memuaskan kondisi yang dilukiskan sebagai teori rasionalitas komprehensif dalam pembuatan keputusan. Tipe-tipe pilihan yang rasional dibedakan menurut bentuk kriteria penentuan alternatif. Antara lain adalah efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, daya tanggap dan kelayakan.

Jawaban terhadap persoalan kesejahteraan masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai cara: memaksimalkan kesejahteraan individu, melindungi kesejahteraan minimal (pareto), memaksimalkan kesejahteraan bersih (kaldor-hicks), memaksimalkan redistribusi kesejahteraan (rawls).

Dalam membuat rekomendasi analisis kebijakan secara khusus menjawab berbagai persoalan tentang sasaran, biaya, hambatan-hambatan, eksternalitas waktu. Dan resiko serta ketidakpastian. Pilihan publik dan swasta berbeda dalam tiga hal: hakekat proses kebijakan publik, hakekat tujuan kebijakan publik yang bersifat kolektif, dan arti barang-barang publik. Dua pendekatan utama untuk rekomendasi analisis kebijakan publik adalah analisis biaya-manfaat dan analisis biaya efektivitas. Dalam melakukan analisis biaya-manfaat adalah perlu untuk melengkapi serangkaian langkah-langkah: spesifikasi sasaran. Identifikasi alternatif, pengumpulan, analisis dan interpretasi informasi; spesifikasi kelompok sasaran; identifikasi tipe-tipe biaya dan manfaat; melakukan diskonting terhadap biaya dan

manfaat; spesifikasi kriteria untuk merekomendasi; dan rekomendasi itu sendiri. Analisis biaya efektifitas tepat digunakan jika sasaran-sasaran tidak dapat diungkapkan dalam pendapatan bersih.

Pemantauan merupakan prosedur analisis kebijakn guna menghasilkan informasi tentang penyebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakn publik. Pemantauan bermaksud memberikan pernyataan yang bersifat penandaan dan oleh karenanya terutama berkepentingan untuk menetapkan premis-premis faktual tentang kebijakan publik. Pemantauan menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan setelah kebijakan dan program diadopsi dan diimplementasikan (*ex post facto*), sedangkan peramalan menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan sebelum tindakan dilakukan (*ex ante*).

Informasi yang dihasilkan melalui pemantauan memiliki setidaknya-tidaknya empat fungsi: ketundukan, pemeriksaan, akuntansi, dan eksplanasi. Ada dua jenis hasil kebijakan: keluaran dan dampak. Tindakan kebijakan juga ada dua: masukan dan proses. Sementara itu, tindakan kebijakan memiliki dua tujuan utama: regulasi dan alokasi. Pemantauan dapat dipilah ke dalam empat pendekatan: akuntansi sistem sosial, eksperimental sosial, pemeriksan sosial, pemeriksaan sosial, dan sintesis riset dan praktek.

Pendekatan-pendekatan terhadap pemantauan memperhatikan hasil-hasil yang berkaitan dengan kebijakan, berfokus pada tujuan, dan orientasi pada perubahan. Eksperimental sosial berusaha untuk mengikuti prosedur yang digunakan dalam eksperimen klasik dalam laboratorium: kontrol langsung terhadap perlakuan atau stimuli; ada kelompok pembanding (kontrol); rancangan yang acak. Kapasitas eksperimen sosial untuk menghasilkan inferensi kausal yang valid disebut validitas internal. Pemeriksaan sosial merupakan respon konstruksi terhadap keterbatasan dan akuntansi sistem sosial dan eksperimental sosial.

Sintesis riset dan praktek menggunakan informasi yang tersedia dalam bentuk studi kasus dan laporan penelitian untuk merangkum, membandingkan, dan mengkaji hasil-hasil dari implementasi kebijakan dan program di masa lalu. Metode ini efisien, membantu mencakup banyak dimensi dari proses kebijakan, dan dapat digunakan untuk mebuat argumen dengan cara kasus paralel dan analogi.

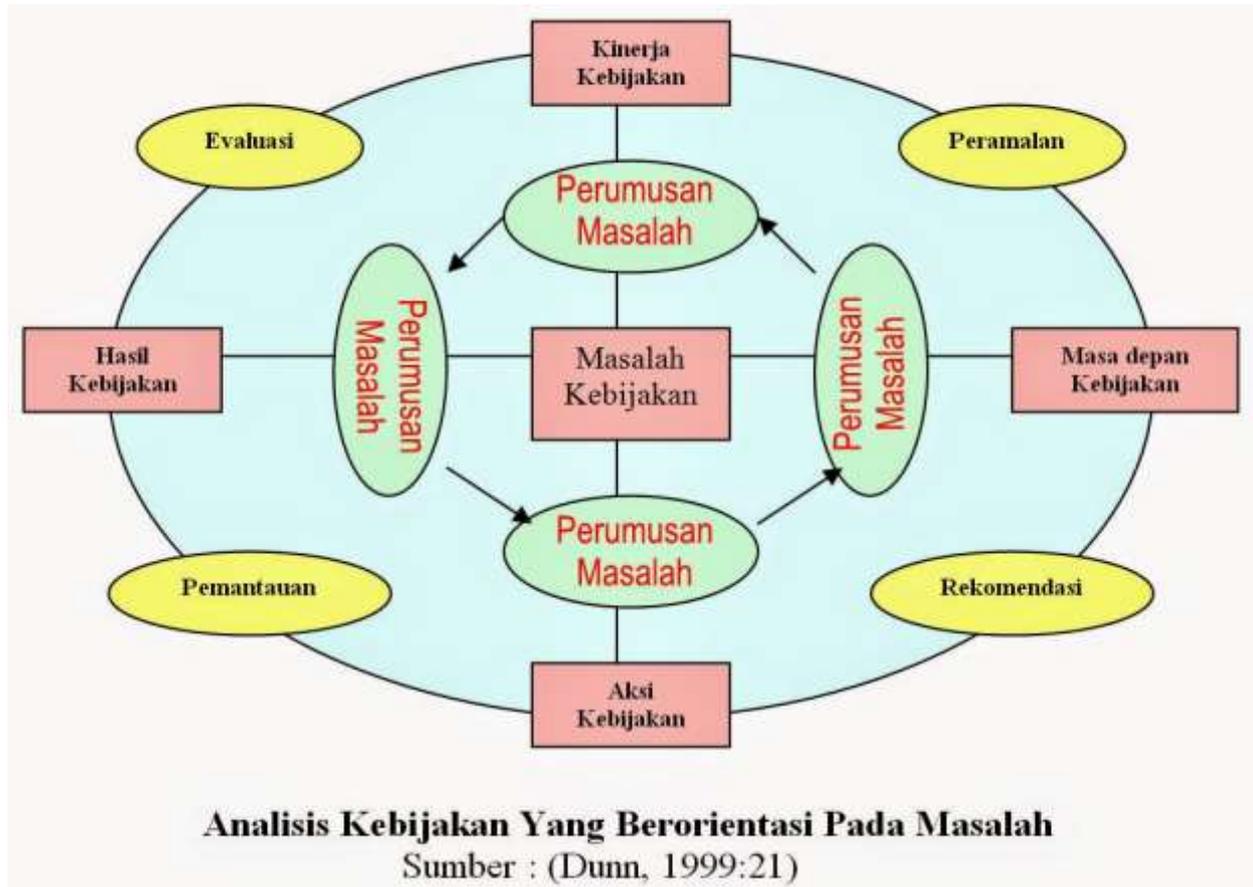
Keterbatasan utama dari sintesis riset dan praktek adalah reliabilitas dan validitas informasi yang tersedia tersebut.

Evaluasi mempunyai beberapa karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan yang lain: titik berat kepada nilai hubungan ketergantungan antara nilai dan fakta; orientasi masa kini dan masa lalu; dan dualitas nilai. Fungsi-fungsi utama dari analisis kebijakan adalah penyediaan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan; kejelasan dan kritik nilai-nilai yang mendasari pilihan tujuan dan sasaran dan penyediaan informasi bagi perumusan masalah dan inferensi praktis. Kriteria evaluasi kebijakan: efektifitas, estimasi, kecukupan, kesamaan, daya tanggap, dan kelayakan. Tiga pendekatan utama evaluasi dalam analisis kebijakan: evaluasi umum, evaluasi formal; dan evaluasi teoritis keputusan.

Menurut Dunn (2000) Metodologi Analisis Kebijakan menggabungkan lima prosedur umum, yaitu:

1. Perumusan masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu.
3. Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau masalah.
4. Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
5. Evaluasi, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengentasan masalah.

Kelima prosedur analisis kebijakan tersebut disajikan sebagai oval gelap dalam berikut: (Dunn, 2000)



2. Bentuk Analisis Kebijakan Pemerintahan

Analisis kebijakan terdiri dari beberapa bentuk, yang dapat dipilih dan digunakan. Pilihan bentuk analisis yang tepat, menghendaki pemahaman masalah secara mendalam, sebab kondisi masalah yang cenderung menentukan bentuk analisis yang digunakan.

Berdasarkan pendapat para ahli (Dunn, 1988; Moekijat, 1995; Wahab, 1991) dapat diuraikan beberapa bentuk analisis kebijakan yang lazim digunakan.

1. Analisis Kebijakan Prospektif. Bentuk analisis ini berupa penciptaan dan pemindahan informasi sebelum tindakan kebijakan ditentukan dan

dilaksanakan. Menurut Wiliam (1971), ciri analisis ini adalah: (1) menggabungkan informasi dari berbagai alternatif yang tersedia, yang dapat dipilih dan dibandingkan; (2) diramalkan secara kuantitatif dan kualitatif untuk pedoman pembuatan keputusan kebijakan; dan (3) secara konseptual tidak termasuk pengumpulan informasi

2. Analisis Kebijakan restropektif. Bentuk analisis ini selaras dengan deskripsi penelitian, dengan tujuannya adalah penciptaan dan pemindahan informasi setelah tindakan kebijakan diambil. Beberapa analisis kebijakan restropektif, adalah:
 - a) Analisis berorientasi Disiplin, lebih terfokus pada pengembangan dan pengujian teori dasar dalam disiplin keilmuan, dan menjelaskan sebab akibat kebijakan. Contoh: Upaya pencarian teori dan konsep kebutuhan serta kepuasan tenaga kesehatan di Indonesia, dapat memberi kontribusi pada pengembangan manajemen SDM original berciri Indonesia (kultural). Orientasi pada tujuan dan sasaran kebijakan tidak terlalu dominan. Dengan demikian, jika ditetapkan untuk dasar kebijakan memerlukan kajian tambahan agar lebih operasional.
 - b) Analisis berorientasi masalah, menitikberatkan pada aspek hubungan sebab akibat dari kebijakan, bersifat terapan, namun masih bersifat umum. Contoh: Pendidikan dapat meningkatkan cakupan layanan kesehatan. Orientasi tujuan bersifat umum, namun dapat memberi variabel kebijakan yang mungkin dapat dimanipulasikan untuk mencapai tujuan dan sasaran khusus, seperti meningkatnya kualitas kesehatan gigi anak sekolah melalui peningkatan program UKS oleh puskesmas.
 - c) Analisis berorientasi penerapan, menjelaskan hubungan kausalitas, lebih tajam untuk mengidentifikasi tujuan dan sasaran dari kebijakan dan para pelakunya. Informasi yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengevaluasi hasil kebijakan khusus, merumuskan masalah kebijakan, membangun alternatif kebijakan yang baru, dan mengarah pada pemecahan masalah

praktis. Contoh: analisis dapat memperhitungkan berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan pelayanan KIA di Puskesmas. Informasi yang diperoleh dapat digunakan sebagai dasar pemecahan masalah kebijakan KIA di Puskesmas.

3. Analisis Kebijakan Terpadu. Bentuk analisis ini bersifat komprehensif dan kontinyu, menghasilkan dan memindahkan informasi gabungan baik sebelum maupun sesudah tindakan kebijakan dilakukan. Menggabungkan bentuk prospektif dan retrospektif, serta secara ajeg menghasilkan informasi dari waktu ke waktu dan bersifat multidisipliner.

Bentuk analisis kebijakan di atas, menghasilkan jenis keputusan yang relatif berbeda yang, bila ditinjau dari pendekatan teori keputusan (teori keputusan deskriptif dan normatif), yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Teori Keputusan Deskriptif, bagian dari analisis retrospektif, mendeskripsikan tindakan dengan fokus menjelaskan hubungan kausal tindakan kebijakan, setelah kebijakan terjadi. Tujuan utama keputusan adalah memahami problem kebijakan, diarahkan pada pemecahan masalah, namun kurang pada usaha pemecahan masalah.
- b. Teori Keputusan Normatif, memberi dasar untuk memperbaiki akibat tindakan, menjadi bagian dari metode prospektif (peramalan atau rekomendasi), lebih ditujukan pada usaha pemecahan masalah yang bersifat praktis dan langsung.

3. Pendekatan Analisis Kebijakan

Upaya untuk menghasilkan informasi dan argumen, analisis kebijakan dapat menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: pendekatan Empiris, Evaluatif, dan Normatif (Dunn, 1988).

1. Pendekatan Empiris, memusatkan perhatian pada masalah pokok, yaitu apakah sesuatu itu ada (menyangkut fakta). Pendekatan ini lebih menekankan penjelasan sebab akibat dari kebijakan publik. Contoh, Analisis dapat menjelaskan atau meramalkan pembelanjaan negara untuk kesehatan, pendidikan, transportasi. Jenis informasi yang dihasilkan adalah Penandaan.
2. Pendekatan evaluatif, memusatkan perhatian pada masalah pokok, yaitu berkaitan dengan penentuan harga atau nilai (beberapa nilai sesuatu) dari beberapa kebijakan. Jenis informasi yang dihasilkan bersifat Evaluatif. Contoh: setelah menerima informasi berbagai macam kebijakan KIA - KB, analis dapat mengevaluasi bermacam cara untuk mendistribusikan biaya, alat, atau obat-obatan menurut etika dan konsekuensinya.
3. Pendekatan normatif, memusatkan perhatian pada masalah pokok, yaitu Tindakan apa yang semestinya di lakukan. Pengusulan arah tindakan yang dapat memecahkan masalah problem kebijakan, merupakan inti pendekatan normatif. Jenis informasi bersifat anjuran atau rekomendasi. Contoh: peningkatan pembayaran pasien puskesmas (dari Rp.300 menjadi Rp.1000) merupakan jawaban untuk mengatasi rendahnya kualitas pelayanan di puskesmas. Peningkatan ini cenderung tidak memberatkan masyarakat.

Ketiga pendekatan di atas menghendaki suatu kegiatan penelitian dan dapat memanfaatkan berbagai pendekatan lintas disiplin ilmu yang relevan. Adapun model penelitian yang lazim digunakan adalah penelitian operasional, terapan atau praktis.

Pembuatan informasi yang selaras kebijakan (baik yang bersifat penandaan, evaluatif, dan anjuran) harus dihasilkan dari penggunaan prosedur analisis yang jelas (metode penelitian). Menurut Dunn (1988), dalam Analisis Kebijakan, metode analisis umum yang dapat digunakan, antara lain:

- a. Metode peliputan (deskripsi), memungkinkan analisis menghasilkan informasi mengenai sebab akibat kebijakan di masa lalu.
- b. Metode peramalan (prediksi), memungkinkan analisis menghasilkan informasi mengenai akibat kebijakan di masa depan.
- c. Metode evaluasi, pembuatan informasi mengenai nilai atau harga di masa lalu dan masa datang.
- d. Metode rekomendasi (Preskripsi), memungkinkan analisis menghasilkan informasi mengenai kemungkinan arah tindakan dimasa datang akan menimbulkan akibat yang bernilai.

5. Aktor, Institusi dan Instrumen dalam Kebijakan Pemerintahan

Setiap kebijakan tidak lepas dari peran berbagai aktor, Aktor dalam kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana para pelaku ini terlibat dalam kondisi tertentu sebagai suatu subsistem kebijakan. Menurut Howlet dan Ramesh, aktor-aktor dalam kebijakan terdiri atas lima kategori, yaitu sebagai berikut: 1) Aparatur yang dipilih (elected official) yaitu berupa eksekutif dan legislative; 2) Aparatur yang ditunjuk (appointed official), sebagai asisten birokrat, biasanya menjadi kunci dasar dan sentral figure dalam proses kebijakan atau subsistem kebijakan; 3) Kelompok-kelompok kepentingan (interest group), Pemerintah dan politikus seringkali membutuhkan informasi yang disajikan oleh kelompok-kelompok kepentingan guna efektifitas pembuatan kebijakan atau untuk menyerang oposisi mereka; 4) Organisasi-organisasi penelitian (research organization), berupa Universitas, kelompok ahli atau konsultan kebijakan; 5) Media massa (mass media), sebagai jaringan hubungan yang krusial diantara Negara dan masyarakat sebagai media sosialisasi dan komunikasi melaporkan permasalahan yang dikombinasikan antara peran reporter dengan peran analisis aktif sebagai advokasi solusi.

Lebih lanjut Howlet dan Ramesh menjelaskan bahwa eksekutif atau kabinet kebanyakan merupakan pemain kunci dalam subsistem implementasi kebijakan, dimana tugas pokoknya adalah memimpin Negara, disamping itu ada aktor lain yang terlibat dan bekerja sama dengan eksekutif dalam membuat suatu kebijakan yaitu legislatif. Selain mengadakan fungsi tersebut, legislatif juga mengontrol kebijakan pemerintah, memberikan masukan terhadap kebijakan yang dibuat sebagai wadah untuk hak bertanya terhadap suatu permasalahan dan mendiskusikannya dengan pemerintah; juga mengadakan perubahan atas suatu kebijakan. Namun fungsi ini terkadang tidak optimal sebagai akibat dominannya fungsi yang dimainkan oleh eksekutif.

Dalam sistem politik modern, memungkinkan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan untuk berperan dalam proses penentu kebijakan, komponen penting dalam kelompok ini adalah pengetahuan, khususnya mengenai informasi, kelompok kepentingan seringkali mengetahui hampir semua hal ada diwilayahnya. Dalam hal ini, para politis dan birokrasi membutuhkan informasi guna melengkapi informasi yang dinilai masih kurang dalam pembuatan kebijakan atau untuk keperluan menyerang lawan politik.

Tidak bisa dipungkiri bahwa dalam setiap kebijakan yang dirumuskan tidak lepas dari kepentingan para aktor yang ingin mendapat keuntungan dengan menumpang pada setiap kebijakan yang dibuat. Menumpangnya para aktor ini dalam setiap kebijakan akan menyebabkan sulitnya dalam mengimplementasikan kebijakan yang ingin dijalankan. Dengan berpangkal tolak pada refleksi seperti itu, sebagaimana yang diungkapkan oleh Crehan dan Oppen bahwa proses kebijakan sebaiknya dipahami sebagai sebuah peristiwa social (social event) dan arena perjuangan (an arena of struggle), tempat dimana para partisipan (aktor atau kelompok) yang berbeda pandangan dan latar belakang lapisan sosialnya berkompetisi untuk memenangkan kepentingannya masing-masing.

C. Latihan

1. Peran dan Fungsi Analisis Kebijakan Kesehatan
2. Aktor dalam kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana para pelaku ini terlibat dalam kondisi tertentu sebagai suatu subsistem kebijakan, sebutkan aktor dalam kebijakan kesehatan

D. Kunci Jawaban

1. Peran dan fungsi analisis kebijakan kesehatan
 - Adanya analisis kebijakan kesehatan akan memberikan keputusan yang fokus pada masalah yang akan diselesaikan.
 - Analisis kebijakan kesehatan mampu menganalisis multi disiplin ilmu. Satu disiplin kebijakan dan kedua disiplin ilmu kesehatan. Pada peran ini analisis kebijakan kesehatan menggabungkan keduanya yang kemudian menjadi sub kajian baru dalam khazanah keilmuan.
 - Adanya analisis kebijakan kesehatan, pemerintah mampu memberikan jenis tindakan kebijakan apakah yang tepat untuk menyelesaikan suatu masalah.
 - Memberikan kepastian dengan memberikan kebijakan/keputusan yang sesuai atas suatu masalah yang awalnya tidak pasti.
 - Dan analisis kebijakan kesehatan juga menelaah fakta-fakta yang muncul kemudian akibat dari produk kebijakan yang telah diputuskan/diundangkan.
2. Aktor dalam kebijakan kesehatan
 - a. Aparatur yang dipilih (elected official)
 - b. Aparatur yang ditunjuk (appointed official),
 - c. Kelompok-kelompok kepentingan (interest group),
 - d. Organisasi-organisasi penelitian (research organization)
 - e. Media massa (mass media),

E. Daftar Pustaka

- 1) Ayuningtyas, Dumilah Dr. 2014. Kebijakan Kesehatan: Prinsip dan Praktik. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- 2) Ayuningtyas, Dumilah Dr. 2018. Analisis Kebijakan Kesehatan: Prinsip dan Aplikasi. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- 3) Dunn, William N. 2003. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

