

## **BAB II**

### **TINJAUAN LITERATUR**

#### **II.1. Pendahuluan**

Objek tulisan ini adalah meneliti tentang kebijakan konversi minyak tanah ke LPG sehingga kebutuhan akan permintaan minyak tanah perlu diteliti terlebih dahulu, sebelum evaluasi terhadap kebijakan konversi tersebut. Landasan teori yang akan dikaji sebagai dasar analisa banyak bertumpu pada teori-teori permintaan. Pendekatan analisa kebijakan publik juga akan menjadi landasan utama dalam menganalisa kebijakan pemerintah mengenai konversi minyak tanah ke LPG, apakah kebijakan tersebut akan sesuai dengan sasaran rencana, pelaksanaan serta dampak yang akan terjadi.

Beberapa teori-teori yang berkaitan dengan anggaran pemerintah, utamanya sisi pengeluaran APBN akan dikaji dalam kaitannya terhadap subsidi . Pembengkakan sisi pengeluaran pemerintah dalam APBN mempengaruhi kesejahteraan masyarakat, semakin besar sisi pengeluaran akibat kenaikan subsidi BBM, dapat menyebabkan semakin tingginya defisit APBN, dan hal tersebut dapat mempengaruhi kesejahteraan masyarakat. Pengkajian terhadap kebijakan konversi minyak tanah ke LPG, bertujuan untuk mengevaluasi apakah konversi tersebut tepat sasaran dalam mengurangi anggaran subsidi BBM pemerintah atau tidak.

Dalam bab ini secara garis besar terbagi menjadi 4 bagian. Pertama adalah mengenai teori permintaan umum, yang kedua adalah teori permintaan minyak tanah, yang ketiga adalah teori permintaan yang diambil dari beberapa jurnal terkait, dan yang keempat adalah teori kebijakan

publik. Bagian pertama membahas pengertian, asumsi-asumsi, hukum dan berbagai hal yang berkenaan dengan teori permintaan. Kemudian bagian kedua secara khusus membahas permintaan akan minyak tanah, mengingat komoditi ini mempunyai sifat-sifat khusus. Bagian ketiga, membahas tentang beberapa teori yang diambil dari jurnal-jurnal ekonomi yang berkaitan dengan masalah permintaan dan konsumsi minyak tanah. Bagian keempat membahas mengenai teori analisa kebijakan publik, termasuk metodologi analisis kebijakan publik, perumusan masalah, implementasi kebijakan, forecasting, dan evaluasi kebijakan.

## **II.2 Teori Permintaan**

### **II.2.1. Marshallian Demand Function**

Teori mengenai interaksi permintaan dan penawaran dalam mekanisme pasar pertama dikemukakan oleh Alfred Marshall, ekonom Inggris pendiri Cambridge School of Economics (Marshall, 1890). Sebelumnya para ekonom aliran klasik cenderung mengabaikan sisi permintaan. Mereka menganggap permintaan sebagai suatu hal yang terjadi begitu saja. Semenjak Marshall dalam bukunya yang berjudul *Principles of Economics* membahas lebih dalam mengenai teori permintaan, barulah sisi permintaan mulai dikembangkan dalam analisis ekonomi. Marshall mengembangkan teori mengenai keseimbangan ekonomi parsial (*partial equilibrium theory*) berhubungan dengan pasar satu komoditi saja.

Marshall sendiri mendefinisikan permintaan (*demand schedule*) sebagai kombinasi jumlah komoditi yang diminta konsumen pada tingkat harga yang berbeda-beda dalam suatu periode tertentu. Fungsi permintaan satu komoditi, dikenal sebagai *Marshallian Demand Function*. Ketika kombinasi harga dan jumlah komoditi yang diminta itu digambarkan dalam sumbu X dan Y, maka terbentuklah kurva permintaan. Kurva ini bersifat menurun, yang

menggambarkan hubungan terbalik antara harga dan permintaan. Sifat inilah dikenal sebagai hukum permintaan (Law of Demand) , yaitu “Jika harga naik dan hal lainnya tetap, maka jumlah barang yang diminta akan berkurang” atau dapat dinyatakan dengan “jika harga turun dan hal lainnya tetap, maka jumlah barang yang diminta akan meningkat.”

Hukum permintaan berlaku dengan satu kondisi : jika hal lainnya tidak berubah (ceteris paribus). Faktor lain diluar harga yang sangat menentukan jumlah barang yang diminta adalah pendapatan. Jika pada saat yang bersamaan terjadi perubahan harga dan perubahan pendapatan, maka sulit ditentukan apakah perubahan konsumsi terjadi akibat perubahan harga atau pendapatan. Secara sistematis, fungsi permintaan terhadap suatu barang dapat dituliskan sebagai berikut :

$$X_1 = f (P_1, P_2, P_3, \dots, P_n, Y, A, \alpha)$$

Artinya permintaan terhadap barang  $X_1$  ditentukan oleh :

- Harga barang itu sendiri ( $P_1$ )
- Harga barang sejenis atau yang berkaitan dengan barang  $X_1 = (P_1, P_2, P_3, \dots, P_n)$
- Daya beli konsumen atau pihak-pihak lain yang meminta barang  $X_1$  , yang tercermin lewat tingkat pendapatan ( $Y$ )
- Faktor biaya-biaya lain yang mempengaruhi ( $A$ )
- Faktor-faktor lain yang akan ditentukan dari waktu ke waktu ( $\alpha$ )

## **II.3. Permintaan Minyak Tanah**

### **II.3.1. Pengertian Minyak Tanah**

Minyak tanah atau dalam bahasa Inggrisnya adalah kerosene atau paraffin, merupakan cairan hidrokarbon yang tak berwarna dan mudah terbakar. Minyak tanah diperoleh dengan cara distilasi fraksional dari petroleum pada 150°C and 275°C. Minyak tanah banyak digunakan dalam memasak dan penggunaan lampu, terutama di negara berkembang, tetapi sekarang utamanya digunakan sebagai bahan bakar mesin jet atau avtur. Sebuah bentuk dari minyak tanah dikenal sebagai RP-1 dan dibakar dengan oksigen cair sebagai bahan bakar roket. Minyak tanah dapat juga diproduksi oleh hidrocracker, yang digunakan untuk meningkatkan bagian dari minyak mentah yang akan berkualitas tinggi untuk bahan bakar minyak.

Minyak tanah adalah komoditi yang memiliki karakteristik khusus, jadi tidak termasuk dalam kategori barang normal. Kedudukannya adalah barang kebutuhan pokok dan dikonsumsi baik di desa maupun perkotaan. Data Ditjen Migas menunjukkan bahwa 99,2 % dari jumlah konsumsi minyak tanah dikonsumsi oleh sektor rumah tangga. Rata-rata, setiap hari tiap rumah tangga di Indonesia mengkonsumsi 0,625 liter minyak tanah.

Minyak tanah umumnya digunakan oleh rumah tangga yang berpenghasilan rendah. Kegunaan utamanya adalah sebagai bahan bakar untuk memasak. Walau saat ini telah tersedia kompor gas, namun belum semua rumah tangga menggunakannya. Karena penggunaan kompor gas harus disertai dengan LPG yang harganya mencapai Rp.58.000 per tabung 12,5 kg di Jakarta pada bulan April 2008. ([www.kompas-cetak.com](http://www.kompas-cetak.com))

### **II.3.2. Sifat Komoditi Minyak Tanah**

Elastisitas harga untuk energi bersifat inelastis, yaitu perubahan harga mengakibatkan perubahan permintaan yang lebih kecil dibandingkan perubahan harganya. Walaupun harga minyak tanah terus mengalami peningkatan, konsumen akan tetap membelinya walaupun jumlahnya semakin berkurang, karena mereka sangat membutuhkannya untuk memasak.

Suatu barang dapat dikatakan substitusi bagi barang lain jika barang substitusi tersebut mudah didapat, harganya kurang lebih sama, rasa dan kegunaannya sama, kepuasan dalam menggunakan barang tersebut sama dan mind set pengguna barang tersebut sama dengan mind set pengguna barang substitusinya.

Elastisitas silang untuk minyak tanah sangat tergantung pada ketersediaan barang substitusinya. Mengingat kegunaan utamanya sebagai bahan bakar untuk memasak, maka substitusinya adalah kayu bakar dan LPG. Sebagai bahan bakar untuk memasak, jika harga minyak tanah terus naik, konsumen dapat berhenti mengonsumsi minyak tanah dan berpindah kembali pada kayu bakar. Namun kenyataannya kayu bakar sangat sulit didapat. Begitu pula dengan keberadaan LPG, LPG di daerah-daerah tertentu masih sulit didapat, karena saluran distribusi yang kurang lancar, dan selain itu masyarakat lapisan bawah juga enggan menggunakan LPG untuk memasak, karena harganya mahal dan mereka menganggap penggunaan minyak tanah lebih praktis.

Kegunaan lain minyak tanah adalah untuk penerangan, sehingga mengakibatkan minyak tanah bersubstitusi dengan listrik. Namun ketersediaan listrik sangat dipengaruhi oleh ketersediaan

jaringan listrik oleh PLN, karena di beberapa daerah terpencil, ketersediaan jaringan listrik belum memadai. Elastisitas substitusi minyak tanah dengan listrik bersifat inelastis.

Hubungan antara minyak tanah dengan pendapatan bersifat negatif. Jika pendapatan masyarakat meningkat, tidak akan menyebabkan konsumsi minyak tanah meningkat sebanyak pertumbuhan pendapatan. Sebaliknya, saat pendapatan menurun konsumsi minyak tanah tidak dapat menurun sebanyak penurunan pendapatan, karena kegunaannya yang vital sebagai bahan bakar untuk memasak. Selain itu, minyak tanah adalah dapat dianggap sebagai barang inferior, bagi masyarakat golongan menengah ke atas. Dengan tingkat pendapatan yang semakin tinggi, minyak tanah bisa ditinggalkan, karena mereka akan beralih kepada LPG untuk memasak dan menggunakan listrik untuk penerangan. Sebaliknya minyak tanah juga bersifat superior bagi masyarakat tertentu yang awalnya menggunakan kayu bakar untuk memasak. Dengan demikian, dengan adanya peningkatan pendapatan, masyarakat dapat beralih menggunakan kompor dan minyak tanah untuk memasak.

#### **II.4. Model yang Terkait dalam Permintaan Minyak Tanah**

##### **II.4.1. Model Massimo Filippini dan Shonali Pachauri**

Massimo Filippini dan Shonali Pachauri meneliti elastisitas permintaan listrik pada rumah tangga di India (Filippini, 2002). Permintaan akan energi di India semakin hari semakin bertambah, hal ini karena meningkatnya pertumbuhan populasi, industri yang meningkat, urbanisasi dan modernisasi, serta pertumbuhan pendapatan. Oleh karena itu, konsumsi akan listrik diperkirakan akan meningkat pesat dalam beberapa tahun ke depan. Tarif listrik yang diberlakukan tergantung oleh elastisitas harga dari permintaan listrik. Dalam penelitian oleh Massimo Filippini dan Shonali Pachauri, elastisitas harga dan pendapatan terhadap permintaan

listrik, dalam sektor rumah tangga di India akan diestimasi terlebih dahulu. Fungsi permintaan listrik yang akan diestimasi terdiri dari 3 musim, yaitu winter, monsoon dan summer, serta digunakan data bulanan. Dari penelitian tersebut, menunjukkan bahwa permintaan listrik tergantung pada variabel pendapatan dan harga. Selain itu, keadaan demografis dan geografis juga merupakan variabel penting yang dapat mempengaruhi permintaan akan listrik.

Permintaan akan listrik pada sektor residential atau perumahan, digunakan untuk memasak, penggunaan air panas, penerangan serta alat elektronik lainnya yang digunakan di rumah tangga. Rumah tangga membeli suatu barang, dan barang tersebut tentu saja digunakan untuk memproduksi sesuatu. Oleh karena itu rumah tangga mengkombinasikan antara listrik dan modal untuk memproduksi suatu komoditas energi.

Secara umum fungsi utility rumah tangga, dapat ditulis sebagai berikut :

$$(1) \quad U = U(S(E, CS), X; D, G)$$

Dimana S adalah suatu komoditas energi yang dipengaruhi oleh E yaitu listrik (electricity) dan CS (Capital Stock) yaitu modal. X adalah barang yang lebih dulu dibeli oleh rumah tangga dan mempengaruhi utility secara langsung. D dan G, menunjukkan keadaan demografis dan geografis suatu rumah tangga.

Berdasarkan Teori Produksi Rumah Tangga, E dan CS dipengaruhi oleh beberapa variable, yaitu :

$$(2) \quad E = E(P_E, P_{CS}, Y; D, G)$$

$$(3) \quad CS = CS (P_E, P_{CS}, Y; D, G)$$

Dimana  $P_E$  adalah harga listrik,  $P_{CS}$  adalah harga dari barang-barang elektronik dan  $Y$  adalah pendapatan. Persamaan (2) dan (3) merefleksikan long run equilibrium dari rumah tangga. Utility dari rumah tangga akan berubah jika ada perubahan kedua input, yaitu utilization dan barang-barang elektronik (stock of appliances). Kenyataannya terdapat 2 tipe konsumen, yaitu dalam short run ada rumah tangga yang hanya dapat merubah salah satu input antara variable  $E$  ataupun  $CS$ . Namun dalam long run, rumah tangga dapat merubah kedua inputnya, sehingga peningkatan efisiensi input  $E$ , dapat menurunkan efisiensi input  $CS$  dan sebaliknya.

Dalam penelitian ini, digunakan pendekatan persamaan tunggal terhadap model permintaan listrik dalam sektor perumahan dalam 3 musim yang berbeda yaitu winter, monsoon dan summer. Permintaan akan listrik, tergantung pada variabel harga listrik, harga barang substitusi, pendapatan, kondisi demografi dan geografis. Data  $CS$  tidak digunakan dalam penelitian ini, karena kurangnya data mengenai  $CS$  tersebut sesuai dengan persamaan (3). Model empiris berdasarkan persamaan (2) yang menunjukkan fungsi permintaan adalah :

$$(4) \quad E = E (P_E, P_K, P_G, Y, HS, AD, DST, DR1, DR2, DR3, DR4)$$

Dimana :

$E$  = konsumsi bulanan listrik di sektor perumahan per rumah tangga dalam kWh

$P_E$  = harga listrik dalam Rupee per kWh

$P_K$  = harga minyak tanah dalam Rupee per liter

- $P_G$  = harga LPG dalam Rupee per kg
- $Y$  = pendapatan personal rumah tangga dalam Rupee
- $HS$  = jumlah anggota keluarga yang tinggal dalam 1 rumah tangga
- $AD$  = luas daerah yang dijadikan sample data dalam meter persegi
- $DST$  = variable dummy untuk melihat perbedaan ukuran suatu kota dengan kota lain dalam konsumsi listrik. Variable dummy = 1 artinya, kota tersebut terdiri lebih dari 1 juta orang, dan sebaliknya pada variable dummy = 0
- $DR_i$  = variable dummy untuk mengetahui efek dari perbedaan konsumsi energi di berbagai daerah. Variabel dummy = 1 untuk rumah tangga yang tinggal di daerah perkotaan ( $i = 1,2,3,4$ ), dan sebaliknya pada daerah pedesaan, variabel dummy = 0

Permintaan akan listrik pada rumah tangga di India diasumsikan adalah fungsi dari harga listrik, harga barang substitusi yaitu minyak tanah dan LPG. Pendapatan rumah tangga dan karakteristik demografis dan geografis. Dari persamaan tersebut dapat diestimasi yaitu :

$$(5) \quad \ln E = \alpha_0 + \alpha_{PE} \ln P_E + \alpha_{PK} \ln P_K + \alpha_{PG} \ln P_G + \alpha_Y \ln Y + \alpha_{HS} \ln HS + \alpha_{AD} \ln AD + \alpha_{DTS} DTS + \alpha_{DR1} DR1 + \alpha_{DR2} DR2 + \alpha_{DR3} DR3 + \alpha_{DR4} DR4$$

Data yang digunakan adalah data belanja rumah tangga sebanyak 50 survey selama tahun 1993-1994 dari National Sample Survey (NSS) Badan Pusat Statistik India. Dari model tersebut, dapat diketahui bahwa konsumsi listrik dipengaruhi oleh harga listrik itu sendiri, pendapatan, harga barang substitusi, serta karakteristik demografi dan geografis dari rumah tangga untuk ketiga musim. Hasil regresi menunjukkan bahwa persamaan tersebut stabil selama 3 musim, dan secara umum, hasil dari studi ini adalah berapapun harga listrik yang

diberlakukan sesuai kebijakan publik, tidak akan mempengaruhi permintaan listrik pada rumah tangga di India.

#### II.4.2. Model Rajindar Koshal dan Manjulika Koshal

Rajindar Koshal dan Manjulika Koshal melakukan penelitian mengenai konsumsi minyak tanah, dalam *Demand for Kerosene in Developing Countries: A Case of Indonesia*. Data yang digunakan adalah data time series Indonesia untuk periode 1957-1992 (Koshal, 1998). Tujuan penelitian ini adalah mengetahui variabel-variabel yang mempengaruhi konsumsi minyak tanah. Variabel yang mempengaruhi konsumsi minyak tanah di Indonesia adalah harga minyak tanah, harga listrik, pendapatan per capita. Nilai estimasi elastisitas silang yang mengarah pada harga listrik, menjelaskan bahwa minyak tanah sangat sulit untuk disubstitusikan dengan listrik.

Koshal mengasumsikan bahwa pada tahun ke  $t$ , konsumsi dari minyak tanah adalah  $K_t$ , dan dipengaruhi oleh harga minyak tanah ( $P_{kt}$ ), pendapatan per kapita ( $Y_t$ ) dan harga listrik ( $P_{et}$ ). Jacoby dan Paddock juga menjelaskan bahwa terdapat hubungan antara minyak tanah dan pendapatan perkapita (Paddock, 1983). Berikut merupakan bentuk fungsi log linier dari model permintaan akan minyak tanah menurut Koshal :

$$(1) \quad \ln K_t = \delta \alpha_0 + \delta \alpha_1 \ln P_{kt} + \delta \alpha_2 \ln P_{et} + \delta \alpha_3 \ln Y_t + (1-\delta) \ln K_{t-1} + \alpha_5 D_{6367} \\ + \alpha_6 D_{8292} + U$$

dimana  $\delta$  adalah koefisien penyesuaian, antara 0 dan 1. Selain itu permintaan minyak tanah pada tahun ke  $t$ , bergantung oleh beberapa faktor lain seperti teknologi, cuaca serta permintaan minyak tanah tahun sebelumnya ( $t-1$ ). Variabel dummy  $D_{6367}$ , maksudnya adalah pada tahun

1963-1967 terjadi pembebasan Irian Barat dari Belanda, sehingga tahun 1963-1967 variabel dummy = 1, dan sisanya adalah = 0. Variabel Dummy kedua yaitu  $D_{8292}$ , maksudnya pada tahun 1982-1992 terdapat kebijakan politik liberal.

Hasil regresi dari persamaan diatas dengan data tahunan dari tahun 1957-1992 dapat diestimasi sebagai berikut :

$$\begin{aligned}
 (2) \quad \ln K_t = & 1.3644 - 0.0683 \ln P_{kt} + 0.0974 \ln P_{et} + 0.2922 \ln Y_t + 0.6290 \ln K_{t-1} \\
 & (5.13)^{***} \quad (2.59)^{***} \quad (4.29)^{***} \quad (3.60)^{***} \quad (10.90)^{***} \\
 & + 0.1639 D_{6367} + 0.1312 D_{8292} \\
 & (7.42)^{***} \quad (3.87)^{***} \\
 R^2 = & 0.9932 \quad \text{Adj-R}^2 = 0.9917 \quad \text{F ratio} = 680.63^{**} \\
 D-W = & 2.11 \quad \text{Durbin-h} = 0.38
 \end{aligned}$$

Dari hasil regresi tersebut, persamaan 2 sangat signifikan dan dapat dijadikan acuan dalam perumusan kebijakan. Nilai dalam tanda kurung di bawah koefisien adalah t-value untuk melihat signifikansi dari koefisien individual dari variabel tersebut.  $R^2$  adalah koefisien determinasi dan  $\text{Adj-R}^2$  adalah koefisien determinasi sesuai degree of freedom. F ratio dapat melihat keseluruhan kecocokan model. Selain itu, tiga tanda asterisk dibawah koefisien menunjukkan level signifikan sebesar 1%. D – W dan Durbin – h statistic menunjukkan tidak adanya serial correlation.

Berdasarkan beberapa jurnal yang terkait, dibawah ini merupakan tabel II-1. yaitu perbandingan nilai dari short term dan long term elastisitas partial dalam hubungan antara variabel harga minyak tanah, harga listrik dan penghasilan.

Tabel II-1.

Perbandingan Nilai dari Short Term dan Long Term Elastisitas Partial dalam Hubungan antara Variabel Harga Minyak Tanah, Harga Listrik dan Penghasilan.

Values of partial elasticity				
Study (year)	Data (years)	Price of kerosene	Income	Price of Electricity
This study (1995)	Indonesia (1957-1992)	-0.063 (-0.170)	0.292 (0.787)	0.097 (0.261)
Pitt (1985)	Indonesia (Survey 1978)	NA (-1.027)	NA (0.450)	NA (NA)
Pindyck (1979)	Brazil and Mexico (1954-1974 and 1960-1974)	-0.129 (0.200)	0.100 (0.150)	NA (NA)
Kennedy (1974)	12 European Countries (1962-1972)	0 (0)	-0.207 (-2.000)	NA (NA)

Note: Values in parentheses are long-term elasticities.

Sumber : Jurnal Rajindar Koshal dan Manjulika Koshal tahun 1998

Dalam penelitian oleh Pitt, rumah tangga yang tinggal di desa (rural), kurang lebih 81% dari rumah tangga di Indonesia mengkonsumsi minyak tanah untuk penerangan dan tidak ada barang substitusinya, karena listrik di desa sangat sulit diakses (Pitt, 1985).

Elastisitas silang dengan harga listrik bersifat positif, dengan nilai short term sebesar 0,097 dan nilai long term sebesar 0,261, untuk lapisan masyarakat tertentu minyak tanah dapat disubstitusikan dengan listrik, namun hanya sedikit lapisan masyarakat yang dapat mengakses listrik di daerahnya. Nilai dari elastisitas harga minyak tanah yang dilakukan Koshal dan Koshal ini, hampir sama dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Pyndyck (Pyndyck, 1979). Sehingga dapat disimpulkan untuk negara berkembang seperti Indonesia, minyak tanah

termasuk barang normal, jika minyak tanah tidak disubstitusikan dengan barang lain dan barang superior, jika minyak tanah merupakan barang substitusi kayu bakar. Namun di negara maju seperti negara Eropa sesuai hasil penelitian Kennedy minyak tanah adalah barang inferior, karena penerangan diperoleh dari sumber energi lain, bukan minyak tanah (Kennedy, 1974).

Dari penelitian Koshal dan Koshal tersebut, nilai statistik dari permintaan minyak tanah short term dan long term di Indonesia, mencerminkan rendahnya nilai elastisitas silang antara minyak tanah dan listrik, dapat berarti bahwa bila harga minyak tanah naik semakin tinggi, akan menyebabkan rumah tangga miskin yang hidupnya sangat tergantung dengan minyak tanah akan menjadi semakin sulit bertahan hidup. Hal ini dapat menjadi acuan bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan subsidi minyak tanah misalnya pada saat pemerintah sudah tidak sanggup lagi memberi subsidi untuk minyak tanah. Sebaliknya jika pendapatan meningkat dan supply dari listrik meningkat, maka perpindahan konsumsi minyak tanah ke konsumsi listrik akan berhasil.

## **II.5. Teori Analisa Kebijakan Publik**

### **II.5.1. Pengertian Kebijakan Publik**

Pengertian Kebijakan Publik (Public Policy) menurut Thomas R. Dye adalah “*Public policy is whatever the government chooses to do or not to do*” atau apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (Dye, 1978). Sedangkan menurut David Easton adalah “*The authoritative allocation of values for the whole society*” atau pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat (Easton, 1965). Dengan kata lain,

kebijakan publik dibuat oleh pemerintah berupa tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu dan ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Pengertian Kebijakan menurut Hogwood & Gunn adalah: (Hogwood, 1985)

1. Kebijakan sebagai merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu (*as a label for a field activity*)
2. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (*as an expression of general purpose or desired state of affairs*)
3. Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus (*as specific proposals*)
4. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah (*as decision of government*)
5. Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal (*as formal authorization*)
6. Kebijakan sebagai program (*as programme*)
7. Kebijakan sebagai keluaran (*as output*)
8. Kebijakan sebagai hasil akhir (*as outcome*)
9. Kebijakan sebagai suatu teori atau model (*as a theory or model*)
10. Kebijakan sebagai proses (*as process*).

Dengan demikian dapat disederhanakan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan pemerintah yang bersifat formal yang berisi program-program pembangunan sebagai realisasi dari fungsi atau tugas negara, serta dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

## II.5.2. Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Jenis-jenis kebijakan publik menurut James Anderson yaitu : (Anderson, 1970)

### 1. Substantive dan Procedural Policies

- Substantive Policy adalah kebijakan dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Contoh : kebijakan pendidikan, lingkungan hidup.
- Procedural Policy adalah kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (policy stakeholders).

### 2. Distributive, Redistributive dan Regulatory Policies

- Distributive Policy adalah kebijaksanaan yang mengatur tentang pemberian pelayanan kepada individu-individu atau kelompok perusahaan. Contoh : Tax Holiday
- Redistributive Policy adalah kebijaksanaan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak. Contoh : pembebasan tanah untuk kepentingan umum.
- Regulatory Policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan / pelarangan terhadap perbuatan / tindakan. Contoh : larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

### 3. Material Policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian / penyediaan sumber material yang nyata bagi penerimanya. Contoh : penyediaan rumah sederhana.

### 4. Public Goods dan Private Goods Policies

- Public Goods Policy adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang / pelayanan untuk kepentingan orang banyak. Contoh : perlindungan keamanan, pengadaan barang kebutuhan pokok.

- Private Goods Policy adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang / pelayanan untuk kepentingan perorangan di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu. Contoh : pengadaan barang untuk keperluan pribadi, misalnya tempat hiburan.

### **II.5.3. Sistem, Proses dan Siklus Kebijakan Publik**

Menurut Bintoro T. & Mustopadidjaja sistem kebijakan publik adalah keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan diantara 4 elemen, yaitu masalah kebijakan, pembuatan kebijakan, kebijakan publik dan dampaknya terhadap kelompok sasaran (Mustopadidjaja, 2005).

Sistem kebijakan publik akan menghasilkan Input, Proses dan Output:

- INPUT : Masalah kebijakan

Timbul karena faktor lingkungan kebijakan yakni keadaan yang melatarbelakangi suatu peristiwa yang menyebabkan timbulnya “masalah kebijakan” tersebut, yang berupa tuntutan masyarakat atau tantangan dan peluang, yang diharapkan dapat diatasi melalui suatu kebijakan publik. Masalah itu dapat juga timbul justru karena adanya suatu kebijakan tertentu.

- PROSES : Pembuat Kebijakan

Bersifat politis, dimana terlibat berbagai kelompok kepentingan yang berbeda-beda, bahkan ada yang saling bertentangan. Dalam proses ini terlibat berbagai macam policy stakeholders, yaitu mereka-mereka yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh suatu kebijakan. Policy stakeholders bisa pejabat pemerintah, pejabat negara, lembaga pemerintah, maupun dari lingkungan publik (bukan

pemerintah) misalnya partai politik, kelompok kepentingan, pengusaha dan sebagainya.

- **OUTPUT : Kebijakan Publik**

Berupa serangkaian tindakan yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah atau mencapai tujuan tertentu.

- **IMPACT : Dampak Terhadap Masyarakat**

Kondisi yang diharapkan terhadap target groups (kelompok sasaran) yakni orang-orang, kelompok atau organisasi yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi atau diubah oleh kebijakan publik tersebut.

Proses atau tahapan kebijakan publik menurut William N. Dunn : (Dunn,1994)

1. **Perumusan Masalah Kebijakan**

Tahap ini mulai dari perumusan masalah sampai dengan dipilihnya alternatif untuk direkomendasikan dan disahkan oleh pejabat yang berwenang.

2. **Implementasi Kebijakan**

Setelah kebijakan publik disahkan oleh pejabat yang berwenang maka kemudian kebijakan tersebut diimplementasikan. Dalam hal ini, Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja mengemukakan ada 3 bentuk implelementasi kebijakan, yaitu :

- Kebijakan langsung, yaitu kebijakan yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah sendiri, misalnya subsidi BBM.
- Kebijakan tidak langsung, yaitu kebijakan yang pelaksanaannya tidak dilakukan oleh pemerintah. Jadi pemerintah hanya mengatur saja. Misalnya kebijakan pemerintah di bidang investasi modal asing.

- Kebijakan campuran, yaitu kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta, misalnya : kebijakan bidang kebersihan di DKI Jakarta yang dilaksanakan baik oleh Dinas Kebersihan maupun oleh Swasta.

### 3. Monitoring Kebijaksanaan

Monitoring adalah prosedur analitik dari kebijakan yang menghasilkan informasi tentang konsekuensi dari kebijakan publik, yaitu keterkaitan antara implementasi dan hasil-hasilnya (outcomes). Dilihat dari segi monitoring, hasil kebijakan dapat dibedakan menjadi 2, yaitu:

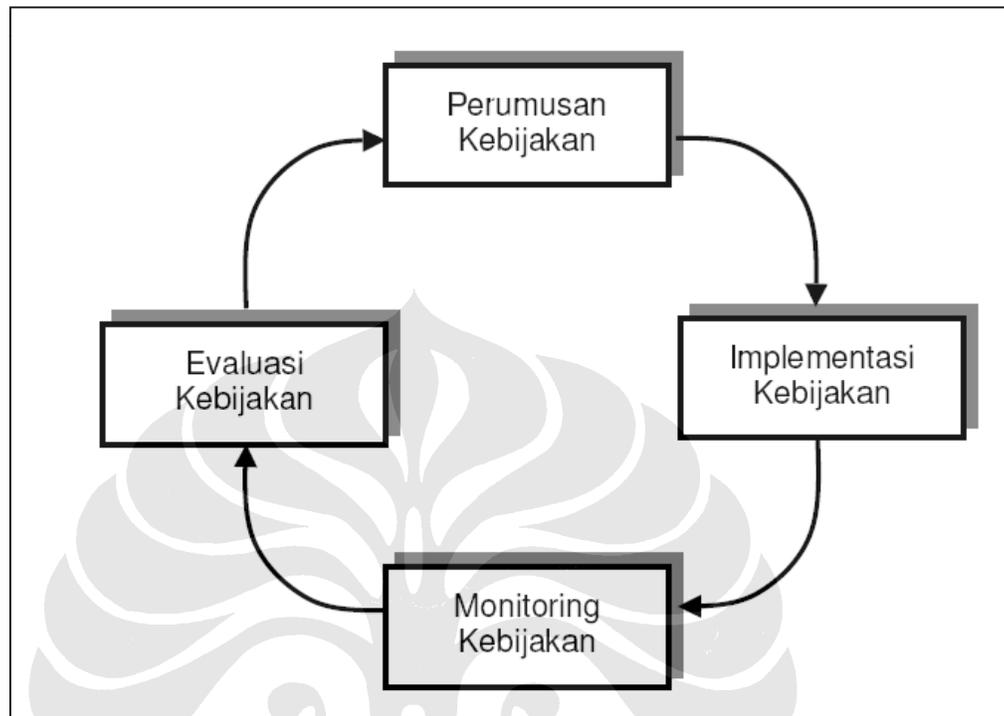
- Policy Output : misalnya barang, jasa dan sumber-sumber diterima oleh kelompok sasaran, misalnya : bantuan dana Inpres Desa Tertinggal (IDT) sebesar Rp 20.000.000 per desa.
- Policy Impact : yaitu perubahan yang terjadi dari kelompok sasaran, misalnya apakah adanya IDT itu menyebabkan jumlah masyarakat miskin berkurang.

### 4. Evaluasi Kebijakan

Bertujuan untuk menilai apakah ada perbedaan sebelum dan setelah kebijakan itu diberlakukan.

Gambar II-1.

Bagan Proses Kebijakan Publik

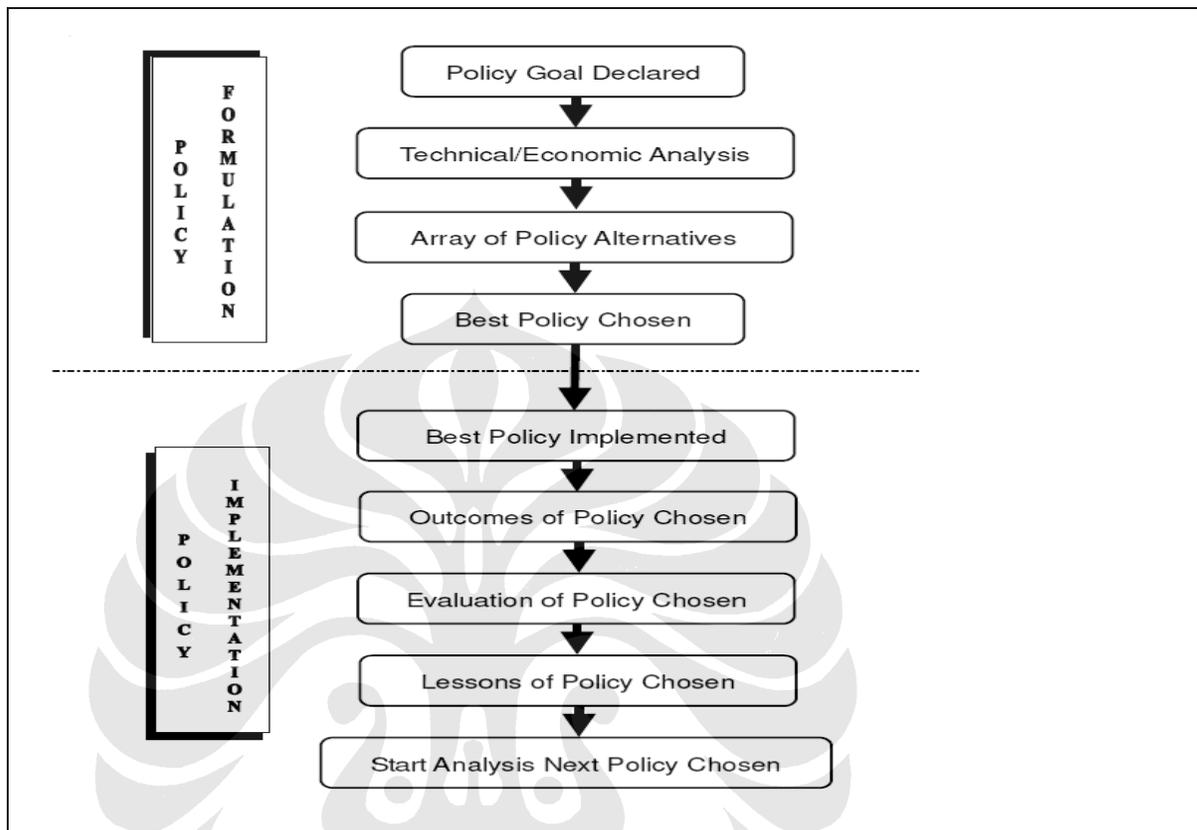


Sumber : Dunn, 1994

Siklus kebijakan publik adalah tahapan-tahapan yang harus ditempuh / dilakukan untuk dapat memecahkan berbagai masalah publik. Dalam hal ini, sebelum sampai kepada penetapan kebijakan, terlebih dahulu disyaratkan adanya proses perumusan kebijakan (policy formulations). Atau mengikuti pendapat Clay dan Schaefer penetapan kebijakan merupakan tahap terakhir dari perumusan kebijakan. Selanjutnya, perumusan kebijakan dilanjutkan dengan proses implementasi kebijakan (Schaefer, 1968). Model Proses / Siklus Kebijakan Publik menurut Clay and Schaefer digambarkan pada gambar II-2. dibawah ini.

Gambar II-2.

Model Kebijakan Publik Menurut Clay dan Schaefer



Sumber : Schaefer, 1968

#### II.5.4. Pengertian dan Langkah-Langkah Analisa Kebijakan Publik

Pengertian Analisa kebijakan Publik menurut William N. Dunn adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metodologi penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan untuk memecahkan masalah-masalah kebijakan (Dunn, 1994).

## Langkah-langkah Analisis Kebijakan : (Dunn, 1994)

### 1. Perumusan Masalah Kebijakan

Dimaksudkan untuk menemukan dan memahami hakikat permasalahan, kemudian merumuskan dalam bentuk sebab akibat, mana faktor penyebab (independent variable) dan mana yang merupakan faktor akibat (dependent variable).

### 2. Penentuan tujuan

Tujuan adalah sesuatu akibat yang secara sadar ingin dicapai atau dihindari (mencapai kebaikan sekaligus mencegah timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan).

### 3. Perumusan Alternatif Kebijakan

Alternatif adalah pilihan tentang alat atau cara-cara yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

### 4. Penentuan Kriteria

Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas untuk menilai, misalnya : politik, ekonomi / finansial, administratif / organisatoris, teknologi, sosial / budaya / agama, hankam.

### 5. Penilaian Alternatif

### 6. Perumusan Rekomendasi

Penilaian atas alternatif akan memberikan gambaran mengenai sejumlah pilihan yang tepat untuk mencapai tujuan. Langkah terakhir dalam analisis kebijakan adalah merumuskan saran (rekomendasi) mengenai alternatif yang diperhitungkan akan dapat mencapai tujuan secara optimal. Dalam rekomendasi ini sering dikemukakan juga “strategi pelaksanaannya”. Tugas dari para “analisis kebijakan” (policy analyst), dengan tujuan :

- Memberikan informasi kepada pembuat kebijakan yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah.
- Meningkatkan kualitas kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Gambar II-3.

Bagan Proses Kebijakan Publik dan Proses Analisa Kebijakan Publik



Sumber : Dunn, 1994

Policy Relevant Information menurut William. N Dunn, metode Analisis Kebijakan menjawab pertanyaan sebagai berikut:

1. POLICY PROBLEM : Masalah apakah yang dihadapi ?
2. POLICY OUTCOMES : Kebijakan apa yang telah ditempuh dan apa hasil yang telah dicapai ?

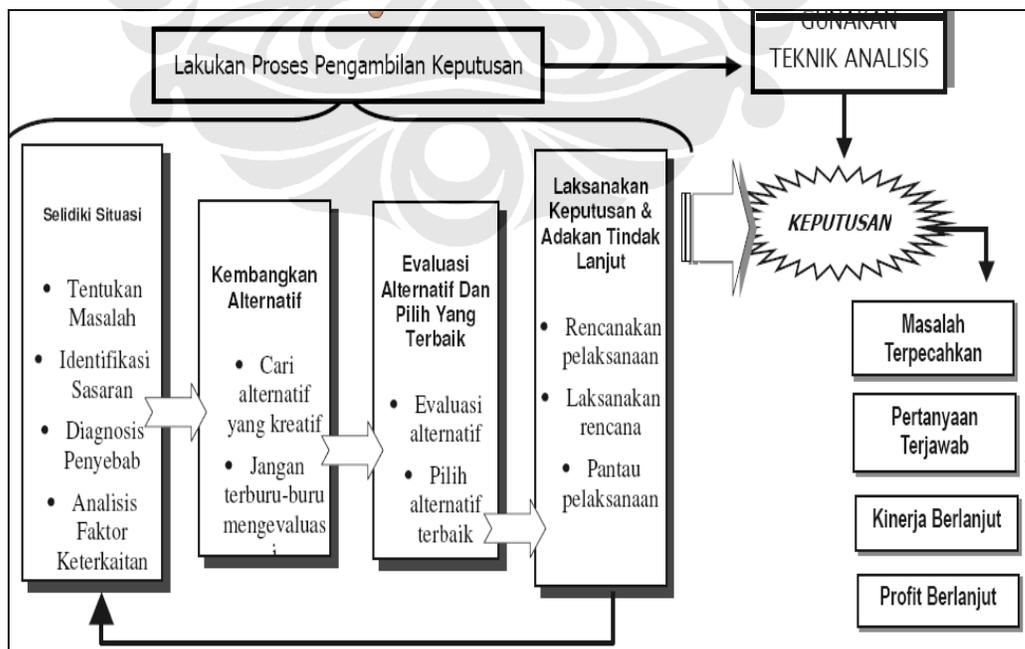
3. POLICY PERFORMANCE : Bagaimana nilai (kinerja) dari hasil kebijakan ?
4. POLICY ALTERNATIVE / POLICY FUTURE : Alternatif apa yang tersedia untuk memecahkan masalah, dan apa kemungkinan untuk masa depan ?
5. POLICY ACTION : Alternatif mana / tindakan apa yang perlu dilaksanakan untuk memecahkan masalah ?

### II.5.5. Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan adalah proses pendekatan yang sistematis terhadap suatu masalah, mulai dari identifikasi dan perumusan masalah, pengumpulan dan penganalisaan data dan informasi, pengembangan dan pemilihan alternatif, serta pelaksanaan tindakan yang tujuannya untuk memperbaiki keadaan yang belum memuaskan.

Gambar II-4.

Bagan Proses Pengambilan Keputusan oleh James Stoner & Charles Wank



Sumber : Wank, 1995

## II.5.6. Implementasi Kebijakan

Adapun fase atau tahap terakhir dari proses pengambilan keputusan adalah implementasi keputusan, yaitu pelaksanaan keputusan yang telah diambil, serta pemantauan pelaksanaan sebagai dasar tindak lanjut bagi organisasi yang bersangkutan. Implementasi kebijakan penting untuk menghindari kegagalan implementasi yang disebut *implementation gap*, yaitu suatu keadaan dimana terdapat perbedaan antara yang diharapkan dengan kenyataan yang dicapai. Besar kecilnya perbedaan / kesenjangan tersebut antara lain ditentukan oleh *implementation capacity* dari organisasi atau pihak yang diberi tugas melaksanakan kebijakan itu. Kegagalan kebijakan (*policy failure*) sendiri terdiri dari dua kategori, yaitu tidak terimplementasikan (*non implemented*) dan implementasi yang tidak sempurna (*unsuccessful implementation*).

Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, *The Top Down Approach* : 10 syarat untuk mengimplementasikan kebijakan di suatu negara (*Perfect Implementation*) : (Hogwood, 1985)

- Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
- Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
- Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit matarantai penghubungnya.
- Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.

- Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

