



**Modul**  
**Analisis Kebijakan Kesehatan (KAK 471)**

**Materi 10**  
**Identifikasi berbagai masalah kebijakan**

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

Universitas  
**Esa Unggul**

**Universitas Esa Unggul**

**2020**

## MODUL 10

### A. Kemampuan Akhir Yang Diharapkan

Setelah mempelajari modul ini, diharapkan mahasiswa mampu memahami Identifikasi berbagai masalah kebijakan. Pada bab ini akan dibagi menjadi beberapa subbab, yaitu

1. Identifikasi Berbagai Masalah Kebijakan
2. Kebijakan sebagai Alternatif Pemecahan Masalah
3. Karakteristik Penerapan dan Langkah Tindak Lanjut
4. Elemen-elemen pemecahan masalah

### B. Uraian dan Contoh

#### 1. Identifikasi Berbagai Masalah Kebijakan

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.

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.

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.

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)

Dror dalam Wahab (2012) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai:

”An approach and methodology for design and identification of preceable alternatives in respect to complex policy issues” (suatu pendekatan dan metodologi untuk mendesain dan menemukan alternatif-alternatif yang dikehendaki berkenaan dengan sejumlah isu yang kompleks).

Sedangkan Kent dalam Wahab (2012) mendefinisikan analisis kebijakan,

“That kind of systematic, analytical, scholarly, creative study whose primary motivation is to produce well-supported recommendation for action dealing with concrete problems” (sejenis studi yang sistematis, berdisiplin, analitis, cerdas, dan kreatif yang dilakukan dengan maksud untuk menghasilkan rekomendasi yang andal berupa tindakan-tindakan dalam memecah masalah yang kongkret).

Pengertian lain mengenai analisis kebijakan dikemukakan oleh Dunn (2000), yang menyatakan bahwa secara umum analisis kebijakan dapat dikatakan sebagai suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah awal, bukan akhir, dari upaya memperbaiki proses pembuatan kebijakan. Selain itu analisis kebijakan dikemukakan oleh Suharto (2010) yaitu sebagai usaha yang terencana dan sistematis dalam membuat analisis atau asesmen akurat mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan, baik sebelum maupun sesudah kebijakan tersebut diimplementasikan.

Selanjutnya Suharto (2010) terdapat enam tahapan dalam analisis kebijakan antara lain :

1. Mendefinisikan masalah kebijakan

Mendefinisikan masalah kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan suatu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan. Pemilihan masalah sosial didasari beberapa pertimbangan, antara lain masalah tersebut bersifat aktual, penting dan mendesak, relevan dengan kebutuhan, dan aspirasi publik, berdampak luas dan positif, dan sesuai dengan visi dan agenda perubahan sosial.

2. Mengumpulkan bukti masalah

Pernyataan masalah kebijakan harus didukung oleh bukti atau fakta yang relevan, terbaru, akurat dan memadai. Pernyataan masalah tanpa bukti tidak akan meyakinkan pihak-pihak yang akan menjadi target naskah kebijakan kita. Bukti yang disertakan bisa berdasarkan hasil penelitian kita (data primer), khususnya naskah kebijakan yang berbentuk policy study. Data bisa pula berasal data sekunder, yakni hasil temuan orang lain yang dipublikasikan di buku, koran, internet, dokumen pemerintah. Naskah kebijakan yang berbentuk policy brief dan policy memo jarang menyertakan bukti berdasarkan hasil penelitian primer.

3. Mengkaji penyebab masalah

Para analisis dan pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi penyebab atau faktor yang memberi kontribusi terhadap masalah sosial. Mereka dapat mengembangkan kebijakan publik untuk mengeliminasi atau mengurangi penyebab atau faktor tersebut.

4. Mengevaluasi kebijakan yang ada

Mengevaluasi kebijakan atau produk yang ada pada saat ini dapat mengarah pada perbaikan-perbaikan, namun demikian evaluasi juga sering menghasilkan keputusan-keputusan untuk mengganti secara total model yang ada.

5. Mengembangkan alternatif atau opsi-opsi kebijakan

Mengembangkan solusi kebijakan publik untuk mengatasi masalah sosial juga perlu mempertimbangkan beberapa alternatif. Dua langkah utama akan sangat bermanfaat bagi pengembangan alternatif kebijakan publik adalah mengembangkan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah sosial adalah mengeliminasi atau mengurangi sebab-sebab atau faktor-faktor penyumbang terhadap masalah dan menelisik kebijakan yang ada saat ini.

6. Menyeleksi alternatif terbaik

Pada langkah ini telah terdapat alternatif kebijakan yang dianggap terbaik dan merupakan penyeleksian awal dalam mengatasi masalah. Dua kriteria yang dapat membantu menentukan alternatif yang paling baik adalah fisibilitas dan efektivitas. Kebijakan yang terbaik harus memenuhi dua kriteria tersebut (memiliki nilai tinggi), jika memungkinkan. Dan juga pada tahapan ini dilakukan pemantauan terhadap dampak dan tujuan keadaan yang hendak dicapai dari suatu kebijakan yang diusulkan.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa analisis kebijakan harus bersifat empirik dalam arti penilaian yang dilakukan tidak boleh hanya bersifat spekulatif hipotetif, melainkan mesti diuji atau dikeluarkan dengan data atau setidaknya hasil penelitian yang pernah dilakukan. Selanjutnya, analisis itu dilakukan terhadap alternatif yang tersedia, yang hasilnya nanti adalah pemilihan kita terhadap alternatif yang paling tepat atau baik, maka kita harus bersikap tidak memihak atau bias terhadap salah satu alternatif. Maksudnya, sebelum analisis dilakukan, kita tidak menentukan atau memilih alternatif kebijakan mana yang dianggap baik.

Merumuskan masalah dan isu kebijakan merupakan tahap awal yang sangat berpengaruh dalam hampir seluruh proses analisis kebijakan. Kurang tepat atau salah dalam mengidentifikasi masalah, niscaya kebijakan yang dihasilkan

pun tidak cukup mampu menyelesaikan permasalahan atau bahkan memunculkan permasalahan yang baru.

Seorang pakar kebijakan publik dari University of Pittsburgh, William N. Dunn dalam bukunya berjudul “Public Policy Analysis: An Introduction” pernah menuliskan, sedikitnya ada empat karakteristik suatu masalah dapat disebut sebagai masalah publik. Pertama, ketergantungan di antara berbagai masalah. Permasalahan kebijakan bukanlah masalah yang berdiri sendiri. Dia biasanya merupakan bagian dari seluruh rangkaian masalah yang terkait satu sama lain. Untuk itu, dibutuhkan pendekatan holistik yang memandang setiap permasalahan sebagai hal yang tak terpisahkan.

Kedua, subyektivitas masalah kebijakan. Masalah kebijakan berangkat dari hasil pemikiran yang dibuat pada lingkungan atau kondisi eksternal tertentu. Maka, penting untuk membedakan antara situasi masalah dengan masalah kebijakan. Mengapa? Masalah merupakan abstraksi yang timbul dari transformasi pengalaman ke dalam penilaian manusia sehingga sangat mungkin bersifat subjektif. Ketiga, sifat buatan dari masalah. Masalah kebijakan memang merupakan produk penilaian subyektif namun, bisa didefinisikan sebagai kondisi sosial yang obyektif.

Keempat, dinamika masalah kebijakan. Solusi terhadap masalah bisa berubah. Masalah publik yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama pula, terutama saat konteks lingkungannya berbeda. Lebih lanjut, Hadna menambahkan, masalah yang sama juga belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama, terutama jika konteks waktunya berbeda. Solusi masalah bisa menjadi usang meskipun masalah itu belum usang.



Selain karakteristik kebijakan, Dunn juga mengelompokkan masalah kebijakan ke dalam tiga, yakni masalah yang sederhana (well structured), masalah yang agak sederhana (moderately structured), dan masalah yang rumit (ill structured). Pengelompokkan ini bergantung pada tingkat kompleksitasnya, sejauh apa suatu masalah saling terkait satu sama lain. Kebanyakan, masalah kebijakan merupakan masalah yang rumit.

Ada empat fase di dalam perumusan masalah yang biasa dilakukan oleh para analis kebijakan. Perumusan masalah biasanya dimulai dengan melihat situasi masalah. Para analis kebijakan akan melihat rangkaian situasi yang menimbulkan rasa ketidakpuasan publik atau merasa ada sesuatu yang salah. Di sinilah para analis terlibat dalam fase yang pertama, yaitu pencarian masalah (problem search). Fase kedua adalah pendefinisian masalah (problem definition) yang berpindah pada masalah substantif, yakni dengan mendefinisikan masalah tersebut dalam istilah yang paling mendasar dan umum. Fase ketiga adalah spesifikasi masalah (problem specification). Pada fase ini, masalah substantif berubah menjadi formal. Masalah telah dirumuskan secara spesifik dan jelas. Kemudian fase keempat adalah pengenalan masalah (problem sensing).

William Dunn (2004) menjelaskan ada sejumlah model analisis kebijakan yang bisa dijadikan rujukan: (1) model deskriptif, (2) model normatif, (3) model verbal, (4) model simbolis. Penjelasan dari model kebijakan Dunn tadi dapat dijelaskan seperti berikut ini:

1. Model deskriptif

Model-model kebijakan dapat dibandingkan dan dikontraskan dari berbagai dimensi, yang paling penting, diantaranya adalah membantu membedakan tujuan, bentuk ekspresi dan fungsi metodologi dari model. Dua bentuk utama model kebijakan adalah deskriptif dan normatif. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan atau memprediksikan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari

pilihan-pilihan kebijakan. Model deskriptif digunakan untuk memantau hasil-hasil dari aksi kebijakan.

## 2. Model normatif

Model ini bertujuan hanya untuk menjelaskan atau memprediksi, tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas (nilai). Diantara beberapa jenis normatif yang digunakan oleh para analis kebijakan adalah model normatif yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimum. Masalah-masalah keputusan normatif biasanya dalam bentuk mencari nilai-nilai variabel yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat terbesar (nilai).

## 3. Model verbal

Dalam menggunakan model verbal, analis mengacu pada penilaian nalar untuk membuat prediksi dan menawarkan rekomendasi. Penilaian nalar menghasilkan argumen kebijakan, bukannya dalam bentuk nilai-nilai angka pasti. Model verbal secara relative mudah dikomunikasikan diantara para ahli dan orang awam, dan biayanya murah. Sementara keterbatasan model verbal adalah bahwa masalah-masalah yang dipakai untuk memberikan prediksi dan rekomendasi bersifat implisit atau tersembunyi sehingga sulit untuk memahami dan memeriksa secara kritis argumen-argumen tersebut sebagai keseluruhan.

## 4. Model simbolis

Model simbolis menggunakan symbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan diantara variabel-variabel kunci yang dipercaya memiliki sifst suatu masalah. Prediksi atau solusi yang optimal diperoleh dari model-model simbolis dengan meminjam metode matematika, statistika, dan logika. Model simbolis sulit untuk dikomunikasikan diantara orang awam, termasuk para pembuat kebijakan dan bahkan diantara para ahli pembuat model sering terjadi kesalahpahaman tentang elemen-elemen dasar dari model. Kelemahan model simbolis adalah hasilnya mungkin tidak mudah diinterpretasikan, bahkan diantara para spesialis, karena asumsinya mungkin tidak dinyatakan secara memadai.

## **2. Kebijakan sebagai Alternatif Pemecahan Masalah**

Alternatif pemecahan masalah adalah pilihan yang terdiri dari beberapa rumusan yang dapat dijadikan solusi bagi permasalahan yang dihadapi. Seringkali alternatif pemecahan masalah disebut alternatif solusi.

Masalah merupakan sebuah hal yang akan selalu muncul di dalam kehidupan, di mana di dalam setiap kemunculannya akan dituntut untuk memiliki solusi penyelesaiannya. Setiap orang tentu saja akan memiliki kemampuan yang berbeda-beda dalam menyelesaikan sebuah masalah dan hal ini akan sangat bergantung pada pola piker dan kemampuan seserang untuk menganalisa dan memilih sebuah jalan penyelesaian yang terbaik bagi masalah tersebut. Di dalam hal ini akan sangat dibutuhkan kecerdasan membuat alternatif pemecahan masalah dan ketenangan dalam mengambil keputusan.

Pada dasarnya setiap orang pasti memiliki kemampuan untuk memunculkan ide dalam alternatif pemecahan masalah yang dihadapinya. Namun, tidak pula semua orang mampu memilih dan melakukan pemecahan masalah tersebut dengan baik. Hal ini bisa terjadi karena adanya perbedaan pandangan setiap orang terhadap masalah yang dihadapinya. Secara umum langkah-langkah yang harus dilakukan dalam membuat sebuah alternatif penyelesaian masalah adalah:

1. pengenalan dan pemahaman terhadap masalah yang terjadi
2. penentuan sejumlah solusi penyelesaian yang akan digunakan sebagai alternatif
3. pemilihan kriteria yang akan digunakan di dalam melakukan evaluasi terhadap solusi alternatif penyelesaian
4. melakukan evaluasi solusi alternatif yang telah dipilih
5. pemilihan terhadap solusi alternatif yang telah dipilih
6. pelaksanaan solusi alternatif yang telah dipilih
7. melakukan evaluasi terhadap solusi akhir yang dilakukan untuk mendapatkan sebuah solusi yang memuaskan. Tujuan evaluasi alternatif pemecahan masalah adalah untuk mengukut sampai sejauh mana solusi tersebut bisa memberikan efek positif atau negative bagi suatu masalah

Menurut Hunsaker (2005), pemecahan masalah adalah suatu proses penghilangan perbedaan atau ketidak-sesuaian yang terjadi antara hasil yang diperoleh dan hasil yang diinginkan. Salah satu bagian dari proses pemecahan masalah adalah pengambilan keputusan (decision making), yang didefinisikan sebagai memilih solusi terbaik dari sejumlah alternatif yang tersedia (Hunsaker, 2005). Pengambilan keputusan yang tidak tepat, akan mempengaruhi kualitas hasil dari pemecahan masalah yang dilakukan.

Menurut JR Jackson (dalam Winardi, 1999), untuk meniadakan suatu problem, diperlukan analisis problem yang terdiri dari penetapan problem (problem definition) dan pemecahan masalah (problem solution), ada sejumlah

langkah yang perlu ditambah dalam rangka usaha penetapan problem dan pemecahan problem yaitu:

1. Identifikasilah persoalan-persoalan pokok,
2. Kumpulkanlah dan susunlah faktor-faktor penting,
3. Tetapkanlah alternatif-alternatif,
4. Evaluasilah alternatif-alternatif dan
5. Pilihlah alternatif-alternatif yang dianjurkan.

Dalam memecahkan masalah seorang pimpinan akan membuat banyak keputusan. Menurut Winardi (1999:18) Sistem pembuatan keputusan dalam Management by Objectives dinyatakan sebagai sistem berdasarkan sasaran-sasaran, yang berarti bahwa langkah pertama dalam usaha memecahkan sebuah masalah atau membuat sebuah keputusan adalah menjelaskan sasaran-sasaran kita. Pada macam-macam jenis sasaran yang dapat kita tetapkan bagi pimpinan kita terdapat sebuah hierarki sasaran-sasaran,

1. Teratur atau rutin, yang diukur melalui penyimpangan-penyimpangan dari pada sasaran-sasaran standar,
2. Pemecahan masalah, yang diukur melalui pemecahan-pemecahan dan waktu yang ditetapkan sebagai sasaran-sasaran, dan
3. Tujuan-tujuan inovatif, yang diukur melalui perubahan-perubahan produktif yang dicari dan yang dicapai dalam waktu. Biasanya ada beberapa strategi atau aksi yang dapat pimpinan pertimbangkan. Salah satu-nya kunci pemecahan masalah adalah identifikasi berbagai alternatif keputusan.

Pendapat lain menyatakan langkah – langkah alternatif pemecahan masalah adalah sebagai berikut:

**Langkah pertama** yang perlu dilakukan adalah dengan metode analitis. Pada tahap ini, kita perlu melakukan diagnosis terhadap sebuah situasi, peristiwa atau kejadian, untuk memfokuskan perhatian kita pada masalah sebenarnya, dan bukan

pada gejala-gejala yang muncul. Sebagai contoh : Seorang manajer yang mempunyai masalah dengan staf-nya yang kerap kali tidak dapat menyelesaikan pekerjaannya pada waktu yang telah ditentukan. Masalah ini bisa terjadi karena, cara kerja yang lambat dari staf yang bersangkutan. Cara kerja yang lambat, bisa saja hanya sebuah gejala dari permasalahan yang lebih mendasar lagi, seperti misalnya masalah kesehatan, moral kerja yang rendah, kurangnya pelatihan atau kurang efektifnya proses kepemimpinan yang ada.

Agar kita dapat memfokuskan perhatian kita pada masalah sebenarnya, dan bukan pada gejala-gejala yang muncul, maka dalam proses mendefinisikan suatu masalah, diperlukan upaya untuk mencari informasi yang diperlukan sebanyak-banyaknya, agar masalah dapat didefinisikan dengan tepat.

Berikut ini adalah beberapa karakteristik dari pendefinisian masalah yang baik:

1. Fakta dipisahkan dari opini atau spekulasi. Data objektif dipisahkan dari persepsi
2. Semua pihak yang terlibat diperlakukan sebagai sumber informasi
3. Masalah harus dinyatakan secara eksplisit/tegas. Hal ini seringkali dapat menghindarkan kita dari pembuatan definisi yang tidak jelas
4. Definisi yang dibuat harus menyatakan dengan jelas adanya ketidaksesuaian antara standar atau harapan yang telah ditetapkan sebelumnya dan kenyataan yang terjadi.
5. Definisi yang dibuat harus menyatakan dengan jelas, pihak-pihak yang terkait atau berkepentingan dengan terjadinya masalah.
6. Definisi yang dibuat bukanlah seperti sebuah solusi yang samar. Contoh: Masalah yang kita hadapi adalah melatih staf yang bekerja lamban.

**Langkah kedua** yang perlu kita lakukan adalah membuat alternatif penyelesaian masalah. Pada tahap ini, kita diharapkan dapat menunda untuk memilih hanya satu solusi, sebelum alternatif solusi-solusi yang ada diusulkan. Penelitian-penelitian yang pernah dilakukan dalam kaitannya dengan pemecahan masalah (contohnya oleh March, 1999) mendukung pandangan bahwa kualitas solusi-solusi yang

dihasilkan akan lebih baik bila mempertimbangkan berbagai alternatif (Whetten & Cameron, 2002).

Berikut adalah karakteristik-karakteristik dari pembuatan alternatif masalah yang baik:

1. Semua alternatif yang ada sebaiknya diusulkan dan dikemukakan terlebih dahulu sebelum kemudian dilakukannya evaluasi terhadap mereka.
2. Alternatif-alternatif yang ada, diusulkan oleh semua orang yang terlibat dalam penyelesaian masalah. Semakin banyaknya orang yang mengusulkan alternatif, dapat meningkatkan kualitas solusi dan penerimaan kelompok.
3. Alternatif-alternatif yang diusulkan harus sejalan dengan tujuan atau kebijakan organisasi. Kritik dapat menjadi penghambat baik terhadap proses organisasi maupun proses pembuatan alternatif pemecahan masalah.
4. Alternatif-alternatif yang diusulkan perlu mempertimbangkan konsekuensi yang muncul dalam jangka pendek, maupun jangka panjang.
5. Alternatif-alternatif yang ada saling melengkapi satu dengan lainnya. Gagasan yang kurang menarik, bisa menjadi gagasan yang menarik bila dikombinasikan dengan gagasan-gagasan lainnya. Contoh : Pengurangan jumlah tenaga kerja, namun kepada karyawan yang terkena dampak diberikan paket kompensasi yang menarik.
6. Alternatif-alternatif yang diusulkan harus dapat menyelesaikan masalah yang telah didefinisikan dengan baik. Masalah lainnya yang muncul, mungkin juga penting. Namun dapat diabaikan bila, tidak secara langsung mempengaruhi pemecahan masalah utama yang sedang terjadi.

**Langkah ketiga** dalam proses pemecahan masalah adalah melakukan evaluasi terhadap alternatif-alternatif yang diusulkan atau tersedia. Dalam tahap ini, kita perlu berhati-hati dalam memberikan bobot terhadap keuntungan dan kerugian dari masing-masing alternatif yang ada, sebelum membuat pilihan akhir. Seorang

yang terampil dalam melakukan pemecahan masalah, akan memastikan bahwa dalam memilih alternatif-alternatif yang ada dinilai berdasarkan:

1. Tingkat kemungkinannya untuk dapat menyelesaikan masalah tanpa menyebabkan terjadinya masalah lain yang tidak diperkirakan sebelumnya.
2. Tingkat penerimaan dari semua orang yang terlibat di dalamnya
3. Tingkat kemungkinan penerapannya
4. Tingkat kesesuaiannya dengan batasan-batasan yang ada di dalam organisasi; misalnya budget, kebijakan perusahaan, dll.

Berikut adalah karakteristik-karakteristik dari evaluasi alternatif-alternatif pemecahan masalah yang baik:

1. Alternatif- alternatif yang ada dinilai secara relatif berdasarkan suatu standar yang optimal, dan bukan sekedar standar yang memuaskan
2. penilaian terhadap alternative-alternatif yang ada dilakukan secara sistematis, sehingga semua alternatif yang diusulkan akan dipertimbangkan,
3. Alternatif-alternatif yang ada dinilai berdasarkan kesesuaiannya dengan tujuan organisasi dan mempertimbangkan preferensi dari orang-orang yang terlibat didalamnya.
4. Alternatif-alternatif yang ada dinilai berdasarkan dampak yang mungkin ditimbulkannya, baik secara langsung, maupun tidak langsung
5. Alternatif yang paling dipilih dinyatakan secara eksplisit/tegas.

Langkah terakhir dari metode ini adalah menerapkan dan menindak-lanjuti solusi yang telah diambil. Dalam upaya menerapkan berbagai solusi terhadap suatu masalah, kita perlu lebih sensitif terhadap kemungkinan terjadinya resistensi dari orang-orang yang mungkin terkena dampak dari penerapan tersebut. Hampir pada semua perubahan, terjadi resistensi. Karena itulah seorang yang piawai dalam melakukan pemecahan masalah akan secara hati-hati memilih strategi yang akan meningkatkan kemungkinan penerimaan terhadap solusi pemecahan masalah



oleh orang-orang yang terkena dampak dan kemungkinan penerapan sepenuhnya dari solusi yang bersangkutan (Whetten & Cameron, 2002).

### **3. Karakteristik Penerapan dan Langkah Tindak Lanjut**

Berikut adalah karakteristik dari penerapan dan langkah tindak lanjut yang efektif:

1. Penerapan solusi dilakukan pada saat yang tepat dan dalam urutan yang benar. Penerapan tidak mengabaikan faktor-faktor yang membatasi dan tidak akan terjadi sebelum tahap 1, 2, dan 3 dalam proses pemecahan masalah dilakukan.
2. Penerapan solusi dilakukan dengan menggunakan strategi “sedikit-demi sedikit” dengan tujuan untuk meminimalkan terjadinya resistensi dan meningkatkan dukungan.
3. Proses penerapan solusi meliputi juga proses pemberian umpan balik. Berhasil tidaknya penerapan solusi, harus dikomunikasikan, sehingga terjadi proses pertukaran informasi
4. Keterlibatan dari orang-orang yang akan terkena dampak dari penerapan solusi dianjurkan dengan tujuan untuk membangun dukungan dan komitmen
5. Adanya sistem monitoring yang dapat memantau penerapan solusi secara
6. Penilaian terhadap keberhasilan penerapan solusi didasarkan atas terselesaikannya masalah yang dihadapi, bukan karena adanya manfaat lain yang diperoleh dengan adanya penerapan solusi ini. Sebuah solusi tidak dapat dianggap berhasil bila masalah yang menjadi pertimbangan yang utama tidak terselesaikan dengan baik, walaupun mungkin muncul dampak positif lainnya

### **4. Elemen-elemen pemecahan masalah**

Elemen-elemen pemecahan masalah adalah:

Elemen pertama adalah mengevaluasi standar. Standar kinerja dinyatakan dalam bentuk rencana, anggaran dan kuota. Standar memiliki karakteristik tertentu:

1. Standar harus sah (valid). Standar harus realistis.
2. Standar harus dimengerti oleh mereka yang diharapkan untuk mencapai
3. Standar harus terukur.

Elemen kedua adalah membandingkan output sistem dengan standar.

Elemen ketiga adalah mengevaluasi manajemen. Suatu penilaian kritis dilakukan atas manajemen sistem dan struktur organisasi. Sinyal-sinyal adanya masalah :

1. manajer bekerja dalam jam yang sangat panjang dan
2. keputusan-keputusan terbukti salah.

Elemen keempat mengevaluasi pemroses informasi.

Elemen kelima adalah mengevaluasi input dan sumberdaya input. Pada analisis ini konseptual sistem tidak lagi merupakan persoalan, permasalahan ada pada sistem fisik.

Elemen keenam adalah mengevaluasi proses transformasi. Contoh-contoh modern dalam memecahkan masalah transformasi adalah: otomatisasi, penggunaan robot, dll

Elemen ketujuh adalah mengevaluasi sumber daya output.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pemecahan masalah

#### 1. Pemecahan Masalah

Tiap manajer memiliki gaya pemecahan masalah yang unik. Gaya ini mempengaruhi keterlibatannya dalam merasakan masalah, mengumpulkan informasi, dan menggunakan informasi.

#### 2. Merasakan masalah

Ada tiga kategori dasar dalam gaya merasakan masalah (problem-sensing style), yaitu :

- Menghindar masalah (problem avoider), mengambil sikap positif dan menganggap bahwa semua baik-baik saja.
- Pemecah masalah (problem solver), manajer ini tidak mencari dan tidak menghalangi masalah.
- Pencari masalah (problem seeker), manajer ini menikmati pemecahan masalah dan mencarinya

### 3. Mengumpulkan informasi

Gaya mengumpulkan informasi ada dua :

- Gaya teratur (preceptive styles), manajer jenis ini mengikuti management by exception dan menyaring segala sesuatu yang tidak berhubungan dengan area minatnya.
- - Gaya menerima (receptive style), manajer jenis ini ingin melihat semuanya, kemudian menentukan apakah informasi tersebut bernilai baginya atau orang lain dalam organisasi.

### 4. Menggunakan informasi :

Manajer juga cenderung menggunakan salah satu dari dua gaya menggunakan informasi, yaitu :

- Gaya sistematis (systematic style). Manajer memberi perhatian khusus untuk mengikuti suatu metode yang telah ditetapkan, misalnya pendekatan sistem.
- Gaya intuitif (intuitive style). Manajer tidak lebih menyukai suatu metode tertentu tetapi menyesuaikan pendekatan dengan situasi.

## C. Latihan

1. William Dunn (2004) menjelaskan ada sejumlah model analisis kebijakan yang bisa dijadikan rujukan, sebutkan

2. Ada empat fase di dalam perumusan masalah yang biasa dilakukan oleh para analis kebijakan, jelaskan

#### **D. Kunci Jawaban**

1. (1) model deskriptif, (2) model normatif, (3) model verbal, (4) model simbolis.
2. Fase pertama, yaitu pencarian masalah (problem search). Fase kedua adalah pendefinisian masalah (problem definition) yang berpindah pada masalah substantif, yakni dengan mendefinisikan masalah tersebut dalam istilah yang paling mendasar dan umum. Fase ketiga adalah spesifikasi masalah (problem specification). Pada fase ini, masalah substantif berubah menjadi formal. Masalah telah dirumuskan secara spesifik dan jelas. Kemudian fase keempat adalah pengenalan masalah (problem sensing).

#### **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.