

# ANALISIS *TRADE-OFF* SEBAGAI ALAT ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh: Kismartini

## ABSTRACT

*Trade-off analysis is a method to get accommodative public policy through public policy analysis by involving stakeholders with diverse interests. These interests should be wisely managed to get a win-win solution. This method is especially beneficial to analyze natural resource, environment and other policies that heavily related to public interest. This method is started with stakeholders analysis as suggested by Brown (2001). It is a system to collect information from individuals and groups that have influence in deciding, gathering information, and analyzing conflict possibility arise among interest groups in the targeted trade off method implementation. Alternative selection criteria should employ multi criteria method, meaning a set of alternatives that should be judged based on a set of criteria covering among others ecology, economy, and social aspects. Each criterion is divided by a number of sub-criteria and judgment variables.*

**Keywords** : *trade-off, policy selection means*

## A. PENDAHULUAN

Kebijakan Publik pada dasarnya berorientasi pada pemecahan masalah riil yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu kebijakan publik dapat dikatakan sebagai ilmu terapan yang berperan sebagai *problem solver*. Dalam konteks ini kebijakan publik dan pengambil kebijakan itu harus memiliki orientasi pada kepentingan publik yang kuat (Islamy, 1997) menyebutnya dengan “semangat kepublikan” (*the spirit of publicness*). Sedangkan Putra (2001) menyatakan bahwa kebijakan publik harus bersinggungan erat dengan konsep demokrasi. Tanpa persinggungan ini bukan tidak mungkin kebijakan publik

justru akan meminggirkan kepentingan publik itu sendiri. Dan menjadi alat bagi kekuasaan yang ada di sebuah bangsa untuk melakukan tindakan-tindakan koruptif, dan manipulatif untuk kepentingan sedikit orang.

Pada tataran konseptual jelas dimengerti bahwa kebijakan publik harus memiliki keberpihakan yang kuat terhadap kepentingan masyarakat dan berorientasi pada pelayanan kepentingan tersebut atau dapat mengakomodasi kepentingan publik. Namun untuk mencandra apakah yang dimaksud dengan kepentingan publik ternyata sangat rumit dan memerlukan kajian yang mendalam. Kepentingan publik yang dimaksud

jelas merupakan proses tarik menarik dari berbagai kepentingan masyarakat.

Adanya tarik menarik kepentingan dari masing-masing *stakeholders*, baik antara masyarakat dengan institusi maupun antara institusi satu dengan institusi lainnya memerlukan suatu formulasi atau langkah-langkah analisis kebijakan publik untuk mencapai penyelesaian agar masing-masing *stakeholders* dapat terwadahi sesuai dengan kepentingannya.

*Trade-off analysis* menawarkan bantuan untuk mendapatkan sebuah kebijakan publik yang akomodatif melalui proses analisis kebijakan publik dengan melibatkan banyak ragam *stakeholders* dengan banyak kepentingan. Dalam pengelolaan berbagai kepentingan ini harus dilakukan secara bijak dan tidak ada yang dimenangkan atau dikalahkan (*win-win solution*). Metode ini sangat signifikan manfaatnya dalam kebijakan yang menyangkut pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan serta kebijakan lain yang menyangkut kepentingan publik.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Konsep Analisis Kebijakan Publik**

Analisis kebijakan publik adalah kajian ilmu terapan yang mempunyai tujuan memberikan rekomendasi kepada *public policy maker* dalam rangka memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan terdapat informasi-

informasi berkaitan dengan masalah-masalah kebijakan publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Dalam arti luas, analisis kebijakan adalah satu bentuk penelitian terapan yang dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai masalah-masalah sosial teknis dan untuk mencari solusi-solusi yang lebih baik. Karena berusaha menggunakan ilmu modern dan teknologi modern dalam menyelesaikan masalah-masalah masyarakat, analisis kebijakan mencari langkah-langkah yang mudah diamati, menyusun informasi dan bukti-bukti serta pengaruh-pengaruh yang diakibatkan oleh penerapan suatu kebijakan yang dilakukan untuk membantu para pembuat kebijakan didalam memilih tindakan yang paling menguntungkan. Operation riset, analisis sistem, sistem biaya dan manfaat dan analisis efektivitas biaya ada dalam kategori yang sama dan sering dipakai dalam studi analisis kebijakan. Namun analisis kebijakan memperhitungkan kesulitan-kesulitan politik dan organisasi yang berhubungan dengan keputusan publik dan implementasinya.

Analisis kebijakan publik tidak hanya pengamatan suatu kebijakan dengan melihat ke dalam komponen-komponennya namun juga disain dan sintesis dari alternatif-alternatif baru. Kegiatan-kegiatan tersebut meliputi

penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan atas isu atau masalah yang diantisipasi, hingga penelitian evaluasi dari suatu program keseluruhan.

William N. Dunn (1998) mengemukakan bahwa analisis kebijakan publik adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metodologi penelitian dan argumen untuk menghasilkan informasi yang relevan untuk memecahkan masalah-masalah kebijakan.

Analisis kebijakan bukanlah sebuah keputusan, sebagaimana dikemukakan oleh Weimer and Vining (1998 : 1) *The product of policy analysis is advice. Specifically, it is advice that inform some public policy decision.* Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasihat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan.

*Policy analysis is evaluable, because it can help a decision maker by providing information through research and analysis, isolating and clarifying issues, revealing inconsistencies in aims, and effort, generating new alternative and suggesting ways of translating ideas into feasible and realizable policies. Its major contribution may be to yield insight particularly with*

*regard to the dominance and sensitivity of the parameters. It is no more than adjunct, although a powerful one, to the judgment, intuition, and experience of decision makers* (Quade, 1982:11).

Analisis kebijakan sangat penting karena bisa membantu seorang pembuat keputusan dengan memberikan informasi yang diperoleh melalui penelitian dan analisis, memisahkan dan mengklarifikasi persoalan mengungkap ketidakcocokan tujuan dan upayanya, memberikan alternatif-alternatif baru dan mengusulkan cara-cara menterjemahkan ide-ide ke dalam kebijakan-kebijakan yang mudah diwujudkan dan direalisasikan. Kontribusi utamanya barangkali untuk memberikan masukan-masukan terutama dengan memperhitungkan keutamaan dan kepekaan parameternya. Analisis ini tidak lebih dari tambahan, meskipun merupakan hal yang penting dalam rangka penilaian, intuisi, dan pengalaman si pembuat keputusan.

Badjuri dan Yuwono (2002 : 66) mengemukakan lima argumen tentang arti penting analisis kebijakan publik, yaitu :

1. Dengan analisis kebijakan maka pertimbangan yang saintifik, rasional, dan objektif diharapkan dijadikan dasar bagi semua pembuatan kebijakan publik. Ini artinya bahwa kebijakan publik dibuat berdasarkan pertimbangan ilmiah yang rasional dan obyektif;

2. Analisis kebijakan publik yang baik dan komprehensif memungkinkan sebuah kebijakan didesain secara sempurna dalam rangka merealisasikan tujuan berbangsa dan bernegara yaitu mewujudkan kesejahteraan umum (*public welfare*);
3. Analisis kebijakan menjadi sangat penting oleh karena persoalan bersifat multidimensional, saling terkait (*interdependent*) dan berkorelasi satu dengan lainnya;
4. Analisis kebijakan memungkinkan tersedianya panduan yang komprehensif bagi pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Hal ini disebabkan analisis kebijakan juga mencakup dua hal pokok yaitu hal-hal yang bersifat substansial saat ini dan hal-hal strategik yang mungkin akan terjadi ada masa yang akan datang;
5. Analisis kebijakan memberikan peluang yang lebih besar untuk meningkatkan partisipasi publik. Hal ini dikarenakan dalam metode analisis kebijakan mesti melibatkan aspirasi masyarakat.

Analisis kebijakan akan sangat membantu menghindari suatu kebijakan yang hanya memakai pertimbangan sempit semata atau pertimbangan kekuasaan semata. Sebagaimana diketahui pertimbangan yang ilmiah dan rasional serta objektif dalam rangka pembuatan kebijakan publik kadang sulit

diperoleh, karena kenyataan menunjukkan bahwa aspek *politicking* sangat mewarnai pembuatan kebijakan publik baik di pemerintah pusat maupun daerah. Dengan analisis kebijakan diharapkan dapat menghindari keadaan ini, karena analisis kebijakan memberikan informasi dan argumen yang lebih komprehensif dan dapat diterima masyarakat.

Kunci sukses dari analisis kebijakan adalah identifikasi masalah dan tujuan kebijakan, sayangnya ketika klien atau penentu kebijakan memberikan pekerjaan kepada analis, tujuan, dan masalah kebijakan kadang tidak tegas dikemukakan dan mungkin dikomunikasikan secara mendua kepada si analis. Bahkan mungkin bagi pembuat kebijakan tujuan-tujuan itu multi sifatnya dan saling bertentangan.

Tujuan yang berbeda-beda ini harus dicapai, dalam waktu yang berbeda-beda, sebagian secepatnya sementara yang yang lain mungkin didapatkan pada generasi berikutnya. Misalnya pendidikan, tujuan pendidikan primer dan sekunder. Pendidikan tersebut meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan, meningkatkan kemampuan mental, meningkatkan karakter masyarakat, meningkatkan struktur sosial, bahkan mungkin membebaskan orangtua untuk bekerja dengan mengirim anak-anak ke sekolah.

Bagaimana seorang analis mengidentifikasi tujuan? Jelas tidak

ada alasan untuk berasumsi bahwa dia lebih handal untuk memilih tujuan dibanding orang yang memperkerjakannya. Kendati demikian dia harus menemukan satu tujuan atau satu set yang terbatas, untuk digunakan dalam analisisnya.

Alasan fundamental mengapa analisis diperlukan untuk menjelaskan tujuan dinyatakan oleh Hitch dalam (Quade, 1982) bahwa tidak mungkin mendefinisikan tujuan yang memadai tanpa mengetahui banyak tentang biaya dan kelayakan dalam mencapainya, dan pengetahuan ini ada pada analisis.

Tujuan kadangkala merupakan hasil dari kesempatan yang ditawarkan oleh alternatif yang baru saja ditemukan atau diketahui, dan bukannya sumber dari alternatif-alternatif tersebut. Contohnya, sebuah tujuan mendaratkan manusia ke bulan tidak muncul sebelum teknologi memungkinkan hal itu dicapai.

Terdapat lima elemen penting yang harus dipertimbangkan secara logis dalam menangani masalah publik. Analisis kebijakan bekerja didalam lima elemen tersebut, yakni:

1. Tujuan-tujuan.

Tujuan adalah apa yang diusahakan oleh seorang pengambil kebijakan untuk mencapai atau memperolehnya dengan menggunakan kebijakan-kebijakannya. Tugas yang seringkali paling sulit bagi analis adalah menyingkap apakah memang benar atau tidak tujuan tersebut. Kadang diutarakan secara jelas namun seringkali tidak langsung

oleh pembuat kebijakan. Maka tugas analis adalah untuk menyelidiki dan mendapatkan persetujuan mengenai tujuan yang sebenarnya.

## 2. Alternatif-alternatif

Alternatif-alternatif adalah pilihan-pilihan atau cara-cara yang tersedia bagi pembuat kebijakan yang dengannya diharapkan tujuan dapat tercapai. Alternatif-alternatif bisa berupa kebijakan-kebijakan, strategi-strategi atau tindakan-tindakan. Alternatif-alternatif tidak harus jelas merupakan pengganti satu sama lain ataupun mempunyai fungsi yang sama. Misalnya pendidikan, rekreasi, penjagaan keamanan oleh polisi, perumahan murah untuk mereka yang berpenghasilan rendah, ini semua secara sendiri-sendiri maupun dikombinasikan dalam berbagai cara semuanya mungkin harus dipertimbangkan sebagai alternatif-alternatif kebijakan untuk kenakalan remaja.

## 3. Dampak-dampak

Perancangan sebuah alternatif sebagai cara menyelesaikan tujuan mengimplikasikan serangkaian konsekuensi tertentu. Jadi dampak ini berhubungan dengan alternatif. Beberapa diantaranya bersifat positif dan berdampak menguntungkan terhadap pencapaian tujuan. Beberapa yang lain merupakan biaya, atau konsekuensi negatif sehubungan dengan alternatif tersebut, dan merupakan hal-hal yang

ingin dihindari atau diminimalisir oleh pembuat keputusan.

#### 4. Kriteria

Kriteria adalah suatu aturan atau standar untuk mengurutkan alternatif-alternatif menurut urutan yang paling diinginkan. Kriteria merupakan cara menghubungkan tujuan-tujuan, alternatif-alternatif dan dampak-dampak.

#### 5. Model

Model tidak lebih dari serangkaian generalisasi atau asumsi tentang dunia, merupakan gambaran realitas yang disederhanakan yang bisa digunakan untuk menyelidiki hasil suatu tindakan tanpa benar-benar bertindak. Jadi, jika serangkaian tindakan dianggap perlu diimplementasikan, dibutuhkan suatu skema atau proses untuk menginformasikan kepada kita dampak apakah yang mungkin timbul dan sampai seberapa jauh tujuan bisa tercapai. Peran ini diisi oleh sebuah model. Sebuah model mungkin saja berupa bagan struktur organisasi, persamaan matematika, program komputer, diagram, atau mungkin sekedar sebuah gambaran mental mengenai situasi yang ada di pikiran pembuat model.

Quade (1988 : 48), mengemukakan adanya urutan proses analisis sebagai berikut:

1. *Formulation: clarifying and constraining the problem and determining the objectives;*

2. *Search: identifying, designing, and screening the alternatives;*
3. *Forecasting: predicting the future environment or operational context;*
4. *Modeling: building and using models to determine the impact;*
5. *Evaluating: comparing and ranking the alternatives.*

Sedangkan Dunn (2000 : 21) berpendapat bahwa dalam analisis kebijakan mengandung prosedur-prosedur sebagai berikut :

1. Perumusan masalah, menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan;
2. Peramalan, menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan;
3. Rekomendasi, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah;
4. Pemantauan, menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan;
5. Evaluasi, yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.

Ditambahkan oleh Dunn bahwa metodologi analisis kebijakan menyediakan informasi yang berguna untuk menjawab lima macam pertanyaan: 1) apa hakikat permasalahan?; 2) Kebijakan apa yang sedang atau pernah dibuat untuk mengatasi masalah dan apa hasilnya?; 3) Seberapa bermakna hasil tersebut dalam memecahkan masalah?; 4) Alternatif kebijakan apa yang tersedia untuk menjawab masalah, dan hasil apa yang dapat diharapkan?; 5) Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut membuah informasi tentang masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan.

Dalam bekerja melalui langkah-langkah tersebut analisis kebijakan publik senantiasa membuat sebuah keputusan publik, di mana pertimbangan-pertimbangan rasional, ilmiah dan aktual selalu menyertainya. Untuk keperluan inilah diperlukan alat bantu berupa metodologi Analisis Kebijakan yang memadai. Metode analisis kebijakan mengambil dari memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan seperti politik, ekonomi, sosiologi, psikologi, dan filsafat.

Salah satu alat bantu analisis kebijakan publik yang sangat bermanfaat adalah analisis *trade-off* dengan pertimbangan bahwa kebijakan publik terkait dengan kepentingan banyak *stakeholders*. Dengan *trade-off analysis* dapat

diperoleh informasi tentang berbagai kepentingan dimaksud.

## **2. Konsepsi *Trade-Off Analysis* dan Penerapannya**

Menurut Crissman *et al.* (1998), *Trade-Off Analysis* (TOA) merupakan proses merancang untuk mengintegrasikan pembuat keputusan kebijakan publik dan *stakeholders* lain dengan sekelompok pakar untuk menyediakan informasi yang bersifat kuantitatif dalam mendukung pengambilan keputusan.

Pada saat ini banyak peneliti telah mencoba menggunakan *Trade-off analysis* sebagai alat untuk pengambilan keputusan yang melibatkan banyak ragam *stakeholders* dengan banyak kepentingan dan kegunaan (*multy use*). Yang menarik dalam pengelolaan berbagai kepentingan ini adalah harus dilakukan secara bijak dan tidak ada yang dimenangkan atau dikalahkan (*win-win solution*).

Analisis *Trade-off* sebagai alat bantu pengambilan keputusan sangat dirasakan manfaatnya dalam memahami konflik penggunaan sumberdaya dan keinginan *stakeholders* dalam pengelolaan sumberdaya tersebut. *Stakeholders* akan dilibatkan untuk mempertimbangkan strategi pengelolaan dan menentukan prioritas dalam pengelolaan.

Penerapan *trade-off* dapat dilakukan pada berbagai bidang kajian, baik dalam bidang pertanian, perikanan dan kelautan, farmasi kedokteran, telekomunikasi, trans-

portrasi, pertambangan dan energi, kehutanan, pariwisata, dan lain-lain. Sehingga ketika analisis kebijakan publik diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan yang menyangkut banyak *stakeholders* maka penggunaan *trade-off* akan sangat membantu.

Analisis *trade-off* telah digunakan oleh (Brown *et al.*, 2001) pada *Participatory Zone Decision Making* di Caribbean. (Yeo dan Ang, 2001) mencoba melakukan *trade-off* antara strategi bisnis dan lingkungan dengan menggunakan *The Analytical Hierarchy Process* (AHP). (Brown *et al.*, 2001) melakukan *trade-off* berbagai kepentingan pada pengembangan *Bucoo Reef Marine Park* (BRMP) dengan konversi terhadap data skala rasio. Penelitian baru-baru ini di Equador dan Peru dengan focus kajian pada *trade-off* antara peningkatan produksi dengan degradasi lahan seperti erosi, bahkan banyak bermunculan institusi atau pusat kajian yang mengembangkan *Trade-off Analysis (TOA)* seperti Montana State University, The International Potato Center, USAID, dll.

Dalam pelaksanaan analisis *trade-off* akan diawali dengan analisis *stakeholders*. Analisis *stakeholders* yang diusulkan oleh (Brown *et al.*, 2001) adalah sistem pengumpulan informasi dari individu atau sekelompok orang yang berpengaruh di dalam memutuskan, mengelompokkan informasi, dan menilai kemungkinan konflik yang

terjadi antara kelompok-kelompok kepentingan dengan areal yang akan dilakukan *trade-off*. Sedangkan metode pemilihan alternatif digunakan metode Multi-kriteria, yakni : suatu set alternatif pilihan yang didasarkan pada suatu kriteria penilaian.

Analisis Multikriteria mulai diperkenalkan sejak tahun 1970-an oleh Benjamin Franklin seorang negarawan Amerika Serikat (Jones *et al.*, 2000). Teknik penilaian temuan Franklin ini adalah teknik penelitian terhadap Pilihan yang bersifat Ganda dan biasanya saling bertentangan (Azar, 2000). Analisis multikriteria ini pernah digunakan dengan pendekatan bendera (*Flag Approach*) untuk mengukur keberlanjutan penggunaan lahan pertanian di Lesvos, Greece (Hermanides dan Nijkkamp, 1997). Hal yang sama juga digunakan untuk memilih skenario alternatif pengembangan *Buccoo Reef Marine Park* menggunakan pendekatan Regim (*Regim Approach*), (Brown *et al.*, 2001).

Tujuan penggunaan pendekatan metode Regim untuk menilai secara rasional dalam memilih Pilihan berganda yang unik bersifat tidak nyata dan tidak dapat dibandingkan (Hinloopen *et al.*, 1982). Metode Regim adalah salah satu metode penilaian multikriteria yang didasari oleh dua masukan data, yakni : (1) matriks dampak, dan (2) kumpulan bobot yang menyertai efek-efek dari nilainya. Matriks dampak mewakili nilai-nilai indikator yang

diperkirakan untuk masing-masing skenario. Hasil dari penelitian kebijakan dengan metode Rezim ini adalah peringkat skenario, sehingga dapat memilih skenario mana yang paling diinginkan. Sebagai tahap akhir akan dilakukan penilaian secara menyeluruh terhadap skenario-skenario yang ada. Kinerja dari berbagai skenario diperbandingkan, kemudian mengkomunikasikannya dengan para pengambil keputusan.

### 3. Tahapan Analisis *Trade-Off*

Untuk mendapatkan gambaran riil tentang analisis *trade-off* akan diberikan contoh analisis kebijakan pemanfaatan suatu kawasan. Dalam rangka memperolah alternatif kebijakan dalam pengelolaan suatu kawasan konservasi, digunakan *trade-off analysis* melalui tahapan analisis *stakeholders*, dan tahap analisis multi-kriteria.

#### a. Analisis Stakeholders :

Menurut Brown *et al.* (2001), Analisis *Stakeholders* adalah sistem pengumpulan informasi dari individu atau sekelompok orang yang berpengaruh di dalam memutuskan, mengelompokkan informasi dan menilai kemungkinan konflik yang terjadi antara kelompok-kelompok berkepentingan dengan areal dimana akan dilakukan *trade-off*.

Untuk melakukan analisis *stakeholders participatory* diperlukan beberapa tahapan, yaitu :

#### 1) Identifikasi *Stakeholders* :

Untuk mengidentifikasi *stakeholders* digunakan metoda Continuum dari mulai dari tingkat mikro ke tingkat makro, diperoleh pengelompokan *stakeholders* sebagai :

- a) Tingkat Internasional, adalah masyarakat internasional yang diwakili oleh Non Government Organization (NGO) yang mewakili jaringan internasional yakni: World Wide Fund (WWF), *The Natural Conservation, Conservation International, The Turtle Foundation*;
- b) Tingkat Nasional, terbagi ke dalam 3 kelompok, yaitu: Pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Pakar. *Stakeholders* yang berasal dari Pemerintah, misalnya para pimpinan instansi pemerintah; *stakeholders* dari LSM misalnya Yayasan Keanekaragaman Hayati (Kehati), WWF; dan *stakeholders* yang berasal dari pakar misalnya para dosen dan peneliti;
- c) Tingkat Regional, terbagi ke dalam 2 kelompok, yakni : Pemerintah dan Swasta. *Stakeholders* yang berasal dari Pemerintah, misalnya para pimpinan instansi pemerintah. *Stakeholders* yang berasal dari swasta misalnya para pengelola hotel dan biro perjalanan;
- d) Tingkat Lokal, terbagi ke dalam 3 kelompok, yakni : Pemerintah, Swasta, LSM dan Masyarakat.

2) Menentukan Kategori *Stakeholders* Dalam Kelompok Prioritas

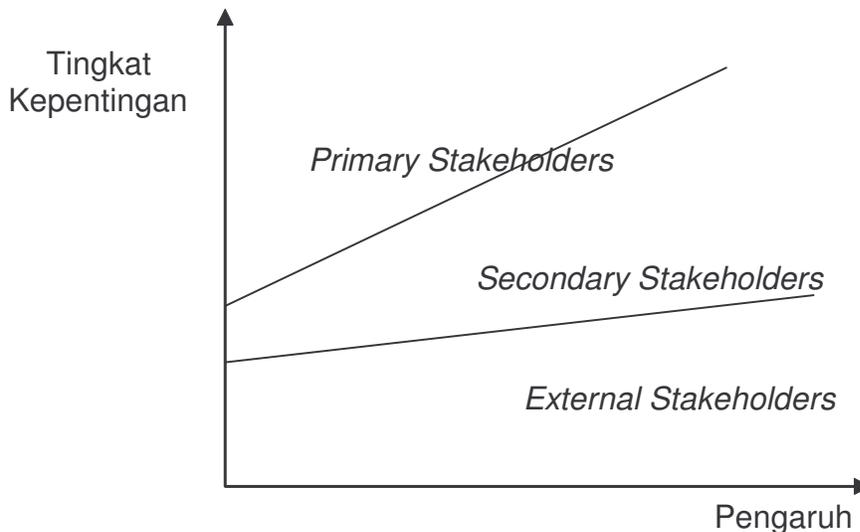
Pengelompokan *stakeholders* tergantung pada tingkat kepentingan dan pengaruhnya terhadap proses pengambilan keputusan, yaitu :

a) *Primary stakeholders*, adalah tingkat kepentingan tinggi dengan pengaruh yang rendah dalam proses (penentuan kebijakan), misalnya: (1) operator perjalanan wisata bahari; (2) masyarakat lokal; (3) wisatawan lokal; (4) wisatawan asing; (5) kelompok nelayan/petani pembudidaya laut;

b) *Secondary stakeholders*, adalah tingkat kepentingan dan pengaruh dalam proses (penentuan kebijakan) dengan proporsi sama, misalnya: instansi pemerintah dan para pengusaha/pengelola yang terkait dengan kegiatan di dalam perencanaan wilayah konservasi; dan kegiatan pariwisata bahari;

c) *External stakeholders*, adalah tingkat kepentingan rendah dengan pengaruh yang tinggi dalam proses (penentuan kebijakan), misalnya para pimpinan instansi pemerintah, dan para pengusaha besar.

**Gambar 2. Tingkat Kepentingan dan Pengaruh pada Berbagai Kelompok *Stakeholders* yang berbeda.**



3) Mekanisme partisipatif dari beberapa kelompok *stakeholders*

Dalam proses *participatory* diperlukan beberapa mekanisme berbeda-beda terhadap beberapa kelompok *stakeholders*, seperti :

- a) Konsultatif/wawancara secara individu terhadap pengambil keputusan mengenai pengelolaan kawasan (*secondary stakeholders*) yaitu : para pimpinan instansi pemerintah yang terkait, para pengusaha, pimpinan organisasi kemasyarakatan (LSM) yang terkait, baik pada nasional maupun regional;
- b) *Participatory* terhadap *stakeholders* yang berada di dalam kawasan dan *stakeholders* yang dipengaruhi oleh pengelolaan kawasan pada tingkat lokal;
- c) Pengisian kuesioner terhadap kelompok pakar dan ilmuwan, baik para pakar dari masyarakat, perguruan tinggi, LSM, maupun pemerintah.

b. Analisis Multikriteria

Analisis multikriteria akan menyediakan kerangka analisis yang mengkaitkan antara isu permasalahan dan tujuan pengelolaan di

masa datang, dan dalam kajian ini akan menggunakan pendekatan rezim (*regim approach*). Dalam pendekatan rezim ke tiga kriteria yakni : ekonomi, sosial, dan ekologi masih dikelompokkan lagi menurut sub kriteria (Tabel 1).

Tahapan yang perlu diperhatikan dalam melakukan analisis multikriteria adalah sebagai berikut :

1) Menentukan Skenario Pengelolaan

Berbagai skenario pengelolaan dapat dihasilkan dari tahap perencanaan konservasi kawasan (*eco-region*). Skenario pengelolaan yang dibuat (dihasilkan) haruslah mampu menjelaskan dampak ekonomi, sosial budaya, dan ekologi bila suatu kebijakan pengelolaan tersebut diambil.

Mengacu pada Brown et al. (2001), yang melakukan/menentukan skenario ke depan bagi pengembangan pariwisata (*tourism development*) dan pengelolaan lingkungan (*environmental management*) untuk *Buccoo Reef Marine Park*. Ada 4 (empat) skenario (A, B, C dan D) yang dibuat dengan 3 kriteria meliputi ekonomi, sosial, dan ekologi yang masing-masing memiliki beberapa sub kriteria (Tabel 1).

**Tabel 1. Penentuan Skenario ke Depan bagi Pengembangan Pariwisata dan Pengelolaan Lingkungan untuk *Buccoo Reef Marine Park***

Kriteria
1. Ekon

	2. Kunjungan Turis di Buccoo Reef Mar. Park	US \$ m	X2A	X2B	X2C	X2D
	Rata-rata Score					
2. Sosial	3. Pekerja Lokal	Σ Jobs	X3A	X3B	X3C	X3D
	4. Manfaat Sektor Informal	Score	X4A	X4B	X4C	X4D
	5. Akses Lokal	Score	X5A	X5B	X5C	X5D
	Rata-rata Score					
3. Ekologi	6. Kualitas Air (Kandungan Nitrogen).	µg N/l	X6A	X6B	X6C	X6D
	7. Kesehatan Padang Lamun	Score	X7A	X7B	X7C	X7D
	8. Kelangsungan Hidup Terumbu Karang.	Score	X8A	X8B	X8C	X8D
	9. Kesehatan Mangrove	Score	X9A	X9B	X9C	X9D
	Rata-rata Score					
	Rata-rata Score Keseluruhan					

Sumber : Brown *et al.*, 2001

Keterangan :

Skenario A = Pengembangan pariwisata (misal, kunjungan turis) terbatas (kondisi seperti sekarang) tanpa ada pengelolaan atau treatment lingkungan.

Skenario B = Pengembangan pariwisata terbatas (misal, kunjungan turis) terbatas (kondisi seperti sekarang) dengan pengelolaan atau treatment lingkungan.

Skenario C = Kunjungan turis mengalami ekspansi (misal 2 kali lipat) tanpa ada pengelolaan atau treatment lingkungan.

Skenario D = Kunjungan turis mengalami ekspansi (misal 2 kali lipat) dengan Pengelolaan atau treatment lingkungan.

2) Penentuan Kriteria dan Penilaian Dampak

Dalam penentuan kriteria dan pendugaan dampak digunakan tiga kriteria yaitu: ekonomi, sosial, dan lingkungan. Namun demikian, ketiga kriteria tersebut perlu didiskusikan dengan para pakar, pejabat atau *stakeholders* yang terkait agar nantinya memudahkan dalam pengumpulan data.

Penilaian dampak dapat diperoleh dari hasil diskusi dengan para pakar dan *stakeholders* yang berpengaruh dan memiliki kepentingan dalam pengambilan keputusan dengan analisis *stakeholders* maupun dari data sekunder. Analisis *stakeholders* adalah sistem pengumpulan data dengan berbagai cara dengan melibatkan *stakeholders* dalam diskusi agar mereka mengungkapkan pilihannya baik

melalui rapat terbuka, diskusi atau kuesioner, dan pendekatan yang dipakai adalah pendekatan partisipasi.

Data yang telah terkumpul dari hasil analisis *stakeholders* menjadi bahan analisis multikriteria. Metode Rezim yang akan digunakan pada analisis multikriteria memerlukan dua masukan data yaitu (1) matriks dampak; dan (2) kumpulan bobot yang menyertai efek-efek dari nilainya. Matriks dampak mewakili nilai indikator dari kriteria yang diperkirakan untuk masing-masing skenario. Indikator yang akan dinilai dapat diambil dari berbagai sumber yaitu pendapat pakar dan pengambil keputusan dan masyarakat diperoleh dari hasil analisis *stakeholders*.

Selanjutnya akan dilakukan penyusunan peringkat pilihan dengan pembobotan dampak. Peringkat bobot dari pilihan pengembangan akan dibandingkan dengan peringkat yang tidak berbobot sebagai masukan pengambilan keputusan.

### 3) Penentuan Skor

Sebelum penentuan skala (*scaling*), terlebih dahulu memilah-milah apakah kriteria merupakan suatu pengembangan yang bermanfaat (*a benefit*) atau suatu kehilangan (*a cost*). Dari suatu ukuran kriteria akan memberikan makna yang berbeda. Misalkan kriteria aksesibilitas (*local access*), bagi kelompok *stakeholders* semakin tinggi masyarakat lokal mengakses sumberdaya alam, maka

akan semakin menimbulkan kerusakan (*cost*). Sebaliknya, semakin tinggi masyarakat lokal mengakses sumberdaya alam bagi pengambil keputusan, semakin tinggi manfaat (*benefit*) yang dapat diperoleh masyarakat.

Setiap kriteria (ekonomi, sosial, ekologi) memiliki nilai skor terendah 0, dan tertinggi 100. Bila kriteria yang paling sedikit yang menyukai dinilai 0, sebaliknya yang paling banyak menyukai dinilai 100. Berbeda halnya bila peneliti harus menghadapi kriteria *benefit* atau kriteria *cost*, maka digunakan rumus berikut :

Untuk kriteria *benefit*, maka :

$$X_s = \left( \frac{X - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}} \right) \times 100$$

Untuk kriteria *cost*, maka :

$$X_s = \left( \frac{X_{\max} - X}{X_{\max} - X_{\min}} \right) \times 100$$

dimana:

$X_s$  = nilai skor

$X$  = nilai yang akan ditransformasi ke dalam skor

$X_{\max}$  = nilai maksimum

$X_{\min}$  = nilai minimum

Selanjutnya untuk mengisi kolom dampak pada skenario, nilainya harus diubah dalam bentuk skor (*score*). Kemudian dilakukan penjumlahan sehingga setiap skenario memiliki skor masing-masing.

- 4) Melibatkan Pilihan *Stakeholder* dalam Penyusunan Peringkat dari Skenario Kebijakan.

Jika pilihan dari kelompok *stakeholders* berbeda-beda dalam identifikasi dan analisis, maka akan menghasilkan prioritas yang akan mengubah posisi ranking dari skenario sebelumnya. Pilihan *stakeholders* dari *management priority* yang berbeda dapat dilakukan dengan berbagai cara. Informasi yang dikumpulkan dapat berbentuk data yang berbeda seperti : data nominal, ordinal, interval atau ratio akan diubah menjadi ranking dari masing-masing skenario.

- 5) Mengidentifikasi Bobot Peringkat Skenario

Dalam pembobotan peringkat skenario terdapat dua tahapan, yaitu: pembobotan kriteria dan pembobotan sub kriteria. Bobot dari kriteria menunjukkan prioritas pengelolaan, sedangkan bobot dari sub kriteria menunjukkan tingkat kepentingan dari sub kriteria dalam kelompok kriteria.

Dengan mengalikan ranking *management priority* dengan skor yang ada pada masing-masing kriteria, bila dijumlahkan akan menghasilkan bobot dari skenario. Hasil dari evaluasi kebijakan dengan metode rezim ini adalah peringkat skenario, sehingga dapat dipilih skenario mana yang paling diinginkan.

- 6) Penilaian Terhadap Skenario-skenario

Sebagai tahap akhir akan dilakukan penilaian secara menyeluruh terhadap skenario-skenario yang ada. Kinerja dari berbagai skenario diperbandingkan, kemudian mengkomunikasikannya dengan para pengambil keputusan.

### C. PENUTUP

Analisis kebijakan publik dengan menggunakan alat *trade-off analysis* dalam mengkaji isu kebijakan publik akan didapatkan suatu bentuk kebijakan yang aktual, populis dan saintifik. Inilah yang diharapkan dari suatu bentuk rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan.

Di bidang pengelolaan suatu kawasan ataupun pengelolaan sumberdaya alam, analisis kebijakan melalui *trade-off* yang berbasis *stakeholders* diharapkan dapat mencapai pengelolaan sumberdaya yang berkelanjutan, karena analisis ini didasarkan atas kajian aspek ekonomi, ekologi dan sosial serta dalam pengumpulan informasi/data dilakukan sesuai dengan keinginan dan pandangan para pengguna (*stakeholders*) yang secara langsung berhubungan dengan penggunaan sumberdaya di wilayah yang akan dilakukan pemanfaatan.

Penerapan analisis *trade-off* kiranya perlu dilakukan dan dikembangkan pada bidang lain terutama di wilayah yang potensial terjadi konflik pemanfaatan sumber-

daya yang bersifat *open access* (terbuka untuk publik), sehingga nantinya dapat diketemukan model-model baru dalam analisis pengambilan keputusan dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya yang berkelanjutan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2001. Trade-Off Analysis. Department of Agricultural Economics and Economics Montana State University. Laboratory of Soil Science and Geology Wageningen University. International Potato Center. International Potato Center and International Fertilizer Development Center.
- Badjuri, Abdulkahar. & Teguh Yuwono. 2002. *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Brown, K., Tompkins, E, & W.N. Adger. 2001. *Trade-Off Analysis for Participatory Coastal Zone Decision Making*. UEA Norwich : ODG DEA. Cssege.
- Crissman, C. C. J. M. Antle. & S. M. Capalbo. 1998. *Economic, Environmental, and Health Trade-offs in Agriculture : Pesticides and the Sustainability of Andean Potato Production*. Boston : Kluwer Academic Publishers.
- Dunn, William, N. 1991. *Public Policy Analysis*. New Jersey: Prentice Hall Inc, Englewood.
- E.S. Quade. 1984. *Analysis for Public Decisions*, New York: Elsevier Science Publishing Co.
- Hermanides. & P. Nijkkamp. 1997. Multicriteria Evaluation of Sustainable Agricultural Land Use. A Case Study of Lesvos. Research Memorandum 1997-5. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hinloopen, E., P. Nijkkamp. & P Rietveld. 1982. Qualitative Discrete Multiple Criteria. Choice Models in Regional Planning. Research Memorandum 1982-23. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Weimer, David L. & Aidan R Vining. 1998. *Policy Analysis, Concept, and Practice*. New Jersey: Practice Hall, Upper Saddle River.
- Yeo, S.H. & Ang, W.M. 2001. Trade-Off Analysis Between Business and Environmental Strategies. *International Journal Environmental Technology and management* Vol. 1, No. 1/2.