

ISU : SEBUAH *TECHNICAL TERM* DALAM KHASANAH ILMU KEBIJAKAN

Sudiyono*)

Abstract

in the policy analysis, the meaning of issue is belong to controversial problem. Issue is not a gossip or a rumor. A problem y could become issue if it is a controversial public problem. Issue will enter to the government agenda if it is content critical point, dramatic, large outcome, power; legitimation, and fashionable. Issue is most depended on agenda setters.

Key words: Issue, agenda of setters, values

A. Pendahuluan

Makna isu dalam lingkup analisis kebijakan publik, termasuk kebijakan pendidikan bukanlah seperti sebagaimana masyarakat awam memaknainya dalam pembicaraan sehari-hari. Dalam makna sehari-hari, terminologi isu dimaknai secara salah kaprah. Ia dimaknai dengan konofasi yang negatif. Isu dimaknai identik dengan "kabar burung". Artinya suatu berita, atau informasi yang tidak diketahui benar trdaknya, dan dari mana sumbernya. Misalnya setelah terjadi gempa bumi tanggal 27 Mei 2006 cli Yogyakarta, tiga jam sesudahnya terdapat isu tsunami (bahwa air laut selatan sudah naik, bahkan isu yang lebih tajam adaiah tsunami telah s*ampai di daerah Janti, sehingga semua orang menjadi panik). Sekiranya mereka meneruskan perjalanan'i ke arah utara, maka mereka akan berhadapan dengan bencana gunung JVerapi, yang sedang mengeluarkan awan parvas. Cont.oh lainnya adaiah ada s^orang pejabat yang digerebeg petugas Pe.ngertian isu dalam khasanah ilmu kebijakan bukanlah seperti contoh tersebut, yang sangat *simple*. Dengan kata lai'i, masyarakat awam memberikan makna isu dalam pengertian kabar burung, gosip, dan rumor atau kata orang jawa "*kandhane mbok bakul sinambiwan*".

Dalam makna akademik, isu merupakan sesuatu yang masih menjadi kontroversi, atau silang pennapat antara orang-orang atau kelompok atau •Sudiyono adaiah Dosen pada Jurusan Administrasi Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta

masyarakat. Charles O, Jones memberikan makna isu sebagai "*controversial public problem*" Kontroversi tersebut disebabkan atau dipicu oleh perbedaan persepsi dan atau interest bahkan perbedaan kepentingan. Karena itu, gejala sosial tertentu dianggap oleh kelompok tertentu sebagai masalah yang merugikan, sementara kelompok yang lain sebagai sesuatu yang menguntungkan. Dengan kata lain sesuatu permasalahan dianggap sebagai masalah, sementara masyarakat lainnya bukan sebagai masalah. Contohnya dengan adanya Badan Hukum Pendidikan, perguruan tinggi yang memiliki aset komptetif merasa di atas angin, sedangkan perguruan tinggi yang terbatas asetnya mereka merasa tidak nyaman.

Sebagai sebuah "*technical term*", berdasarkan berbagai referensi, Solichin (1997) memberikan makna isu sebagai "*public problem*". Munculnya isu tersebut karena telah terjadi siasat pendapai di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu sendiri. Sejalan dengan Charles Jones, Budi Winarno (2002) walaupun tidak dengan secara jelas mendefinisikan tentang isu, ia menyatakan bahwa biasanya suatu masalah sebelum masuk ke agenda kebijakan, masalah tersebut menjadi isu terlebih dulu. Isu tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan aktual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah itu sendiri.

Mencermati berbagai definisi sebagaimana dikemukakan di atas, jelaslah bahwa makna isu dapat dirasakan, tetapi sulit untuk diformulasikan. Makna isu yang dapat ditarik dari diskusi sebagaimana dikemukakan di atas adalah bahwa isu merupakan masalah yang masih menjadi pertentangan. Apakah isu masih pada tataran embrional sebelum menjadi sebuah kebijakan, yang kemudian disebut "isu", "masalah", "problem", atau isu dalam makna aktual, yang kemudian disebut dengan "isu kebijakan". Dengan demikian makna isu dalam pengertian akademik lebih menunjuk pada masalah yang masih terjadi kontroversi. Kontroversi tersebut disebabkan oleh perbedaan persepsi. Allison (1971) melihat persepsi sebagai *conceptual iense* (lensa konseptual) yang digunakan oleh setiap orang dalam memahami suatu masalah. Oleh karena setiap individu memiliki lensa konseptual, maka akan berdampak pada perbedaan pemahaman terhadap suatu masalah.

Perbedaan pandangan seseorang atau kelompok terhadap suatu masalah jelas memberikan dampak pada perbedaan pemahaman pada setiap masalah dan berbeda pula dalam cara menyelesaikan masalahnya.

B. Perlunya isu dicermati.

Sebagai sebuah nomen klatur, kebijakan dapat dimaknai sebagai apapun yang dilakukan oleh pemerintah atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Artinya, perilaku kebijakan menurut Hogwood dan Gunn (1986) akan mencakup kegagalan bertindak yang tidak disengaja, dan keputusan yang disengaja untuk tidak berbuat sesuatu apapun, semisal tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan (baik secara sadar atau tidak), untuk menciptakan rintangan-rintangan tertentu agar publik atau masyarakat tidak dapat menyikapi secara kritis terhadap kebijakan pemerintah. Karena itu, menurut Bachrach dan Baratz (1962), Heclo (1972) kebijakan dapat disebut kebijakan publik, manakala pada derajat tertentu ia haruslah diciptakan, dipikirkan, atau setidaknya diproses melalui prosedur-prosedur tertentu dan di bawah pengaruh atau kontrol pemerintah.

Sebuah kebijakan menjadi isu kebijakan disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi di antara para stakeholders. Dengan kata lain, isu sebagai istilah teknis dalam analisis kebijakan bermakna sebagai sebuah kontroversi. Kontroversi ini disebabkan adanya berbagai persepsi dari para stakeholder terhadap permasalahan yang dihadapi. Artinya suatu permasalahan dianggap oleh kelompok tertentu sebagai sebuah masalah, sementara kelompok lain bukan merupakan suatu masalah. Namun demikian, proses pembuatan kebijakan publik, termasuk kebijakan pendidikan dalam sistem politik di manapun, selalu terkait dengan adanya kesadaran atas suatu masalah atau isu tertentu dan derajat keterbukaan.

Berbagai kebijakan yang telah dicanangkan oleh pemerintah manapun nampaknya kurang memberikan hasil yang menggembirakan. Sebagian masyarakat memberikan indikasi bahwa gagainya suatu kebijakan karena tidak memperoleh **legitimasi** kekuasaan. Sebagian masyarakat lainnya menganggap gagainya kebijakan pemerintah karena kebijakan tersebut masih bersifat "*top down*". Sebagian masyarakat lagi menganggap pemerintah salah dalam merumuskan masalah. Artinya pemerintah telah salah dalam mengenali dan merumuskan masalah yang sebenarnya, sehingga kebijakan apapun tidak akan menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Hal ini terbukti dengan adanya indikasi

suatu kebijakan yang masih kontroversi, semisal kebijakan pendidikan tentang Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan, Sertifikasi guru, bahkan Badan Hukum Pendidikan sekalipun telah masuk dalam Sisdiknas, namun masyarakat yang peduli akan pendidikan, apalagi masyarakat yang berorientasi populis, semuanya masih kontroversi. Hal tersebut masih merupakan sebuah isu kebijakan. Karenanya sekalipun undang-undang atau peraturan telah disahkan, namun dalam implementasinya masih banyak resistensi dari kelompok masyarakat.

Resistensi tersebut dimungkinkan karena pengambil kebijakan tidak tepat atau salah dalam mengenali masalah. Implikasinya adalah mereka tidak tepat pula dalam penyelesaiannya. Persoalan yang timbul adalah apakah para pengambil kebijakan memang tidak tepat atau salah dalam mengenali masalah, atau mereka memiliki kepentingan lain atau "*vested interested*". Mereka bahkan dituduh alih-alih untuk kepentingan masyarakat umum. Padahal dalam khasanah ilmu kebijakan terdapat dimensi-dimensi tersembunyi. Itulah maka isu selalu dicermati.

Terkait dengan makna isu, berdasarkan hasil analisisnya, Rushefky (1990) secara tajam dan vulgar sampai pada suatu kesimpulan bahwa kita lebih sering menyelesaikan masalah yang kurang tepat daripada menemukan masalah yang tepat. Pernyataan tersebut jelas memberikan indikasi bahwa pengenalan masalah merupakan persoalan yang sangat krusial, bahkan Jones memberikan tempat pada urutan yang paling awal. Kejelasan masalah akan memberikan dampak pada cara penyelesaian masalah yang sebenarnya, sehingga kebijakan yang ditempuh tidak memperoleh resistensi publik. Karenanya, pengenalan dan pemaknaan isu (masalah publik) menjadi masalah yang harus dicermati.

C. Kapan Isu menjadi Agenda Kebijakan

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa istilah isu dalam khasanah kebijakan sangat berbeda dengan isu dalam pengertian umum. Masyarakat umum memberikan makna isu sebagai kabar burung. Artinya suatu berita, atau informasi yang tidak diketahui benar tidaknya, dan dari mana sumbernya. Dalam makna akademik, isu merupakan sesuatu yang masih menjadi kontroversi, atau silang pendapat antara orang-orang atau kelompok atau masyarakat. Kontroversi tersebut disebabkan atau dipicu oleh perbedaan persepsi dan atau interest bahkan perbedaan kepentingan. Karena itu, gejala sosial tertentu dianggap oleh kelompok tertentu dianggap sebagai masalah yang merugikan, sementara kelompok yang

lain menganggapnya sebagai sesuatu yang menguntungkan. Dengan kata lain sesuatu permasalahan dianggap sebagai masalah, sementara masyarakat lainnya bukan sebagai masalah. Misalnya masyarakat tertentu menganggap kemiskinan sebagai sebuah persoalan, tetapi masyarakat lain menganggapnya bukan sebagai masalah, karena merupakan sesuatu yang *given*. Bahkan ada sekelompok masyarakat yang memiliki nilai jika seseorang selalu bersenang-senang hidupnya di dunia, maka mereka akan menghadapi berbagai persoalan dalam hidup sesudah mati.

Dalam realitasnya, tidak semua isu menjadi sebuah agenda, karena terdapat berbagai faktor yang mempengaruhinya. Dalam praktik politik, ternyata tidak semua isu yang sedang atau pernah berkembang di tengah-tengah masyarakat secara otomatis langsung menjadi kebijakan publik. Fenomena ini bukanlah sesuatu yang aneh, karena kondisi ini dapat terjadi pada sistem politik manapun. Apakah di negara maju atau sedang berkembang. Dalam kasus tertentu suatu isu dengan mudah menggelinging, dan kemudian memperoleh respon dan kemudian , menjadi agenda kebijakan pemerintah (public policy agenda) untuk dibicarakan dan diambil langkah-langkah konkrit terhadap permasalahan tersebut.

Namun demikian, menurut Solichin (1997) terdapat sejumlah isu tertentu, meskipun amat mendasar, tetapi tidak mampu melewati rambu-rambu birokrasi dan saluran -saluran politik para pembuat kebijakan. Isu tertentu hanya bergulir secara terbatas pada infrastruktur politik. Misalnya isu kepemimpinan nasional yang telah menggema sejak tahun 80-an, baru saat reformasi dapat terelisasikan. Demikian pula isu kemiskinan, ketika presiden merespon isu tersebut maka infrastruktur politik segera memasukkan ke agenda kebijakan. Isu korupsi demikian gencar, namun baru dapat diwujudkan ketika KPK terbentuk. Sebelumnya, isu korupsi tidak pernah bergulir dengan pesat dan menjadi agenda kebijakan. Isu peningkatan kesejahteraan guru sudah lama menggema, namun isu tersebut belum dapat segera masuk menjadi agenda kebijakan. Isu peningkatan anggaran pendidikan sudah lama menjadi gaung masyarakat, namun baru pada melenium ketiga isu tersebut menjadi agenda kebijakan pendidikan. Dengan demikian terdapat suatu isu yang mati di tengah jalan, atau menguap begitu saja di tengah jalan, tetapi juga ada isu yang memang dimatikan sebelum mernasuki ke arena agenda kebijakan atau ketika masih pada tataran embrio. Malahan ada isu yang digembosi sebelum berkembang secara wajar. Solichin (1997) menambahkan

terdapat berbagai jenis isu tertentu yang ternyata baru memperoleh tanggapan cukup positif setelah masa tenggang waktu cukup lama. Pada kasus kemiskinan sudah menggerna sejak tahun delapan puluhan, namun baru muncul kembali pada periode sembilan puluhan. Begitu pula isu peningkatan kualitas pendidikan telah terjadi pada tahun delapan puluhan, namun baru pada tahun duaribuan, isu tersebut menjadi sebuah kebijakan. Malahan Solichin (1997), menunjukkan adanya isu yang hanya memperoleh tanggapan setengah hati, atau hanya memperoleh skala prioritas terbawah. Pada kasus ini bisa dibandingkan antara intensitas perhatian yang diberikan terhadap masalah pengembangan industrialisasi dengan teknologi tinggi yang padat modal dengan perhatian yang diberikan pada upaya penanggulangan kemiskinan, pelestarian lingkungan hidup atau HAM. Kalau demikian, maka benarlah pernyataan yang menyatakan bahwa kebijakan memiliki dimensi tersembunyi. Artinya setiap kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan akan selalu berhadapan dengan "siapa memperoleh apa", "seberapa banyak" dan "kapan". Bagaimanakah implikasinya?

Irfan (slamy (1S91) menyatakan setiap pembuat keputusan memandang setiap masalah politik berbeda dengan pembuat keputusan yang lain. Suatu masalah yang dianggap masyarakat perlu dipecahkan belum tentu pembuat kebijakan merasa perlu memasukkannya menjadi isu yang dapat masuk ke dalam agenda pemerintah yang kemudian diproses menjadi kebijakan negara. Masuknya isu menjadi agenda kebijakan demikian sulitnya, belum lagi dihadang dengan permasalahan apakah suatu kebijakan negara sudah diantisipasi akan mudah atau lancar dalam implementasinya.

Banyak orang beranggapan bahwa masalah kebijakan sebagai sesuatu yang datang dengan sendirinya "*given*", tetapi masalah perlu dicari dan memang masalah tersebut memang benar-benar sebagai sebuah masalah. Karena itu para pembuat kebijakan harus dapat mengidentifikasi masalah dengan benar. Itulah sebabnya maka tidak setiap isu dapat masuk ke dalam sebuah agenda pemerintah. Sebenarnya para pembuat kebijakan harus mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan yang embrionya clari sebuah isu, yang dilakukan dengan susah payah.

Dalam khasanah ilmu kebijakan, "masalah" sering diberi makna yang sangat sederhana. Irfan Islamy menyatakan bahwa sesuatu dianggap masalah bagi seseorang, tetapi bagi orang lain sangat menguntungkan. Charles O. Jones pernah

menyatakan bahwa *"Events in society are interpreted in different ways by different people at different time. Many problems may result from the same event"*, yang maknanya adalah peristiwa-peristiwa yang terjadi di masyarakat diartikan secara berbeda oleh orang yang berbeda pada waktu yang berbeda pula. Artinya suatu peristiwa atau masalah dapat diartikan berbeda oleh orang yang berbeda, terlebih pada saat yang -berbeda. Misalnya kebijakan pemerintah tentang Badan Hukum Pendidikan dapat dimaknai berbeda oleh setiap orang. Sebagian masyarakat menganggap merugikan, dan sebagian lagi menganggap merugikan. Mungkin ketika kondisi masyarakat mendatang sudah mampu, maka masalah kompetisi tersebut tidak menjadi persoalan. Selanjutnya Jones menyatakan bahwa *"the fact is that one's person problem may be another person's profit Problems result from events effecting people differently"*. Secara bebas dapat dimaknai bahwa sesuatu masalah bagi seseorang, dapat menjadi keuntungan bagi orang lain (terlebih dalam masyarakat yang sangat eksploitatif). Masalah-masalah yang timbul karena adanya peristiwa dapat mempengaruhi orang-orang secara berbeda. >■

Anderson memaknai masalah sebagai *"For policy purposes, a problem can be formally defined as condition or situation that produces needs or dissatisfactions on the path of people for which relief or redress is sought. This may be done by those directly affected or by others acting on their behalf"*. Dengan demikian masalah merupakan kebutuhan manusia yang harus diatasi atau dipecahkan. Sayangnya kebutuhan atau ketidakpuasan masyarakat yang merupakan masalah tersebut tidak selalu dapat secara otomatis atau langsung menjadi "problem umum" atau *"public problem"*, yaitu sebuah problem yang tidak dapat dipenuhi secara pribadi. Lalu bagaimanakah perbedaan antara masalah umum dengan, masalah privat?

Problem umum terkait dengan semua kebutuhan atau ketidakpuasan yang memiliki dampak luas dan kritis, termasuk akibat terhadap orang-orang yang tidak terlibat. Misalnya peningkatan kualitas pendidikan dasar tidak semata-mata hanya diperlukan bagi pendidikan dasar, tetapi juga untuk tingkat pendidikan berikutnya, dan terlebih bagi harga diri bangsa. Sementara masalah privat terkait dengan masalah-masalah yang memiliki dampak yang terbatas, menyangkut sebagian kecil orang atau masyarakat yang terlibat secara langsung. Namun demikian tidak semua ahli menyetujuinya, misalnya Charles Meriam di antara dua perbedaan tersebut terdapat kawasan atau zona kerjasama dan terpadu. Senada dengan

Meriam, Lindblom tidak sependapat adanya perbedaan masalah publik dan swasta atau privat sebagai hal yang kaku. Baginya perbedaan tersebut tidak realistis dan tidak penting. Keadaan tersebut dipahaminya sebagai suatu rangkaian, dimana organisasi memainkan peranan privat dan publik yang heterogin.

Jones secara teoritik dengan tegas membedakan antara "problem" dengan "issues". Baginya, "issues" dimaknainya sebagai "*controversial public problem*", artinya problem umum yang saling bertentangan. Lebih lanjut Jones menjelaskan bahwa tidak semua problem dapat menjadi problem umum; dan tidak semua problem umum dapat menjadi isu-isu, dan tidak semua isu dapat masuk ke agenda pemerintah.

Sementara itu, Anderson menjelaskan bahwa suatu problem baru akan menjadi problem-problem kebijakan, apabila problem-problem itu dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problem-problem itu. Misalnya, apabila ada sekelompok masyarakat yang tingkat pendidikannya rendah, dan mereka tidak merasa terdapat persoalan atau mereka menerima saja keadaan itu, atau hanya sedikit orang lain yang memperhatikan kondisi tersebut, maka masalah tersebut sebenarnya tidak ada. Masalah kesetaraan gender, untuk sebagian masyarakat dianggap sesuatu yang diperjuangkan, sementara sebagian masyarakat lainnya hal itu tidak perlu dipermasalahkan, karena memang antara pria dan wanita sejak dilahirkan umumnya secara fisik dan psikologis berbeda. Begitu pula, pada tataran internasional bagi negara maju, persoalan nuklir merupakan persoalan serius, yang akan mengancam dominasi mereka, sementara sebagian lainnya tidak merupakan masalah yang krusial. Persoalan pemerataan untuk memperoleh pendidikan yang merupakan tugas pemerintah, merupakan persoalan krusial, sementara sebagian masyarakat tidak merupakan masalah. Yang disebutkan terakhir merasa tidak ada permasalahan karena baginya yang terpenting bagaimana mereka dapat bertahan untuk hidup.

Setiap negara sedang berkembang dihadapkan pada permasalahan Bebas Tiga Buta, karena hal ini dianggap sebagai sebuah keberhasilan pemerintah suatu negara. Namun sebagian masyarakat, justru yang terpenting bagaimana pemerintah menjamin rasa aman untuk berusaha, baginya pendidikan formal tidak penting.

Sulitnya mengangkat sebuah masalah, menjadi masalah umum, dan masalah umum menjadi isu, dan isu menjadi agenda pemerintah disebabkan setiap

permasalahan tidak berdiri sendiri. Artinya masalah yang timbul dalam suatu negara sangat banyak, kompleks, dan rumit. Masalah satu dengan yang lain sering dapat diatasi sejalan, tetapi banyak masalah yang ketika diatasi menimbulkan masalah lainnya. Masalah yang satu sering tidak bersahabat dengan yang lain. Dalam konteks inilah mampukah para pengambil kebijakan melihat masalah dengan benar, dan kemudian merumuskannya dengan benar pula. Bagaimana pula stigma yang menyatakan bahwa kebijakan memiliki dimensi tersembunyi? Kita ambil contoh: pengangguran, korupsi, penolakan UAN, ada di mana-mana. Apakah yang sudah disebutkan merupakan masalah. Pengangguran bukanlah merupakan masalah. Ia merupakan sebuah gejala, sebagai akibat dari suatu masalah. Masalahnya sendiri adalah terbatasnya lapangan kerja. Masalah ini pada perspektif ekonomi disebabkan karena sektor riil belum menggeliat, karenanya kebijakan makro ekonomi terkait dengan kebijakan moneter dilakukan misalnya dengan menurunkan suku bunga, serta kebijakan fiskal dengan menurunkan pajak atau bahkan dengan keijakan "*tax holiday*". Teori "*trickle down effect*" yang menjadi-andalan para ekonom ternyata tidak membenkan dampak tetes air kepada kelompok marginal. Pada perspektif pendidikan misalnya kebijakan dengan berorientasi pada "kewirausahaan", sehingga kurikulum praktis akan mengikutinya. Namun demikian, sekali lagi "masalah umum" akan menjadi sebuah kebijakan sangat tergantung pada kepekaan dan kesadaran masyarakat dan pembuat kebijakan.

Itulah sebabnya sering problem umum sekalipun muncul di permukaan, namun belum tentu ada jaminan akan muncul keinginan publik untuk mendorong atau mengenyahkan problem tersebut. Pada sisi lain, para pembuat kebijakan sering mendefinisikan masalah/problem bagi masyarakat sebagai suatu problem yang tidak mampu diselesaikan oleh masyarakat atau problem yang tidak disadari oleh masyarakat sendiri atau mereka tidak dapat menterjemahkannya.

Apabila dicermati, nampak pada kita bahwa banyak program-program yang dirancang, dibuat dan dilaksanakan dengan tanpa terlebih dulu mengidentifikasi dan merumuskannya dengan jelas, sehingga hasilnya pun juga tidak memberikan banyak makna bagi masyarakat, kecuali bagi para pembuat program tersebut. Misalnya kebijakan peningkatan kualitas guru, yang salah satu programnya adalah sertifikasi. Mestinya program tersebut dilacak sebenarnya apakah rendahnya kualitas pendidikan memang karena persoalan tersebut, kemudian bagaimanakah

tingkat fisibilitas, dan kontinuitasnya. Sementara problem lain yang lebih krusial yang merupakan problem umum mati di tengah jalan, bahkan ada problem yang dibiarkan mengambang. Dengan kata lain, banyak problem umum yang mati di tengah jalan sebelum diproses dalam agenda pemerintah, apalagi menjadi sebuah kebijakan negara. Sebaliknya sering pula terjadi problem privat dapat menjadi problem umum atau dapat dikonversikan dalam sistem politik sebagai isu, dan isu tersebut masuk menjadi agenda kebijakan dan akhirnya menjadi sebuah kebijakan negara. Hal ini terjadi karena banyak faktor yang mempengaruhinya.

Dalam berbagai literatur (Kimber, 1974, Salesbury, 1976, Sandbach, 1980, Hogwood dan Gun, 1986) telah memberikan rambu-rambu secara teoretis tentang kapan' suatu isu akan memperoleh respon dari pembuat kebijakan, untuk dijadikan kebijakan public termas.uk kebijakan pendidikan kalau memenuhi persyaratan tertentu Adapun persyaratan dimaksud adalah:

1. Suatu isu telah mencapai titik kritis. Isu dengan kondisi demikian tentu tidak dapat diabaikan begitu saja, bahkan isu tersebut sudah dianggap sebagai sebuah ancaman yang sangat serius jika tidak segera diatasi, bahkan jika tidak diatasi justru akan menimbulkan masalah kritis baru yang lebih hebat di masa yang akan datang.
2. Sebuah isu telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatis.
3. Sebuah isu berkaitan dengan emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada umumnya, dan memperoleh liputan media massa yang luas.
4. Sebuah isu yang memiliki tingkat jangkauan dampak sangat luas.
5. Sebuah isu mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat.
6. Sebuah isu menyangkut suatu persoalan yang fasionable, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tetapi mudah dirasakan kehadirannya.

Sekalipun kriteria akademik sebagaimana dikemukakan di atas memiliki derajat kredibilitas dan makna ilmiah yang cukup tinggi, demikian Solichin, (1997), namun hendaknya kriteria tersebut tidak dapat dijadikan resep siap pakai, tetapi sekedar sebagai kerangka acuan. Sebab, kenyataannya, dalam banyak kasus meskipun persyaratan akademik, ilmiah tersebut telah dapat terpenuhi, namun dalam praktek kebijakan negara sering tidak jalan. Kenapa hal ini dapat terjadi? Isu akan menjadi

agenda kebijakan tergantung kepada *agenda setters*. Oleh karena itu, menurut Mada Sutapa, (2005) isu harus masuk ke agenda setting.

Irfan Islamy memberikan penjelasan bahwa para pembuat kebijakan sering tidak mampu menemukan problem dengan baik. Mereka sering terjebak pada gejala yang nampak, yang oleh mereka dianggap sebagai masalah yang sebenarnya. Kesalahan inilah yang akan membawa dampak pada pemilihan isu dari problem umum. Isu akan masuk ke agenda kebijakan jika memperoleh respon para pembuat kebijakan. Dengan demikian suatu masalah untuk menjadi isu yang akan memasuki agenda kebijakan' harus melewati berbagai pintu masuk yang sulit dan rumit.

Oleh karena itu, demikian Irfan Islamy (1991) suatu problem untuk dapat berubah menjadi problem umum, tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai suatu masalah yang perlu segera diatasi, namun masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting adalaih problem tersebut memperoleh respon positif dari pembuat kebijakan dan mereka bersedia untuk memperjuangkannya untuk menjadi problem kebijakan atau masuk menjadi agenda pembuat kebijakan. Lebih lanjut dikatakan, sekalipun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu mungkin dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi untuk dapat menjadi problem umum tidak hanya ditentukan oleh dimensi obyektifnya, tetapi juga dimensi subyektif. Artinya baik masyarakat atau pembuat kebijakan memandang suatu masalah layak untuk dipecahkan. Persoalannya adalaih seberapa jauh dan besar tingkat kepekaan dan kesadaran masyarakat terhadap permasalahan yang mereka hadapi. Persoalan lainnya adalaih seberapa jauh dan besar tingkat kepekaan dan kesadaran pembuat kebijakan melihat persoalan masyarakat. Bagaimana tingkat kepekaan dan kesadaran pembuat kebijakan melalui kewenangan dan tanggungjawabnya mengatasi persoalan yang dihadapi masyarakat.

Sekiranya isu sudah menjadi sebuah kebijakan, namun kemungkinan yang terjadi adalaih kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah menjadi isu kebijakan. Hal ini disebabkan setiap orang memiliki persepsi yang berbeda dan kebutuhan setiap orang atau kelompok selalu berubah.

D. Penutup

Atas dasar dialog sebagaimana dikemukakan di atas, dapatlah diambil saripatinya yaitu bahwa makna isu dalam konteks akademik sebagai suatu permasalahan yang masih menjadi perdebatan atau kontroversi. Suatu masalah dapat menjadi isu jika masalah tersebut menjadi problem umum. Problem umum tersebut disadari dan diperjuangkan oleh masyarakat dan pengambil kebijakan, yang akhirnya isu tersebut akan menjadi agenda kebijakan.

Daftar Pustaka

- Abdul Wahab, Solichin. (1997). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Kebijakan Negara*, Jakarta, Bumi Asara
- Anderson, J.E., *Public Policy Making*. New York, Holt, Rinhart and Winston
- Budi Winarno. (2004). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Medpress .
- Hecl, H. (1972). *Policy Analysis*, British Journal of Political Science
- Hogwood, Brian, W., and Lewis A. Gunn, (1986). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press
- Irfan Islamy. (1991). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Malang, FIA Unibraw Malang
- Jones, Charles.O. (1977). *An Introduction to the Study of Public Policy*, Massachusetts, Duxbury Press
- Mada Sutapa. (2005). *Analisis Kebijakan Pendidikan (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Jurusan Administrasi Pendidikan FIP UNY
- Rushefsky, Mark. (1990). *Public Policy in the United State*, Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company