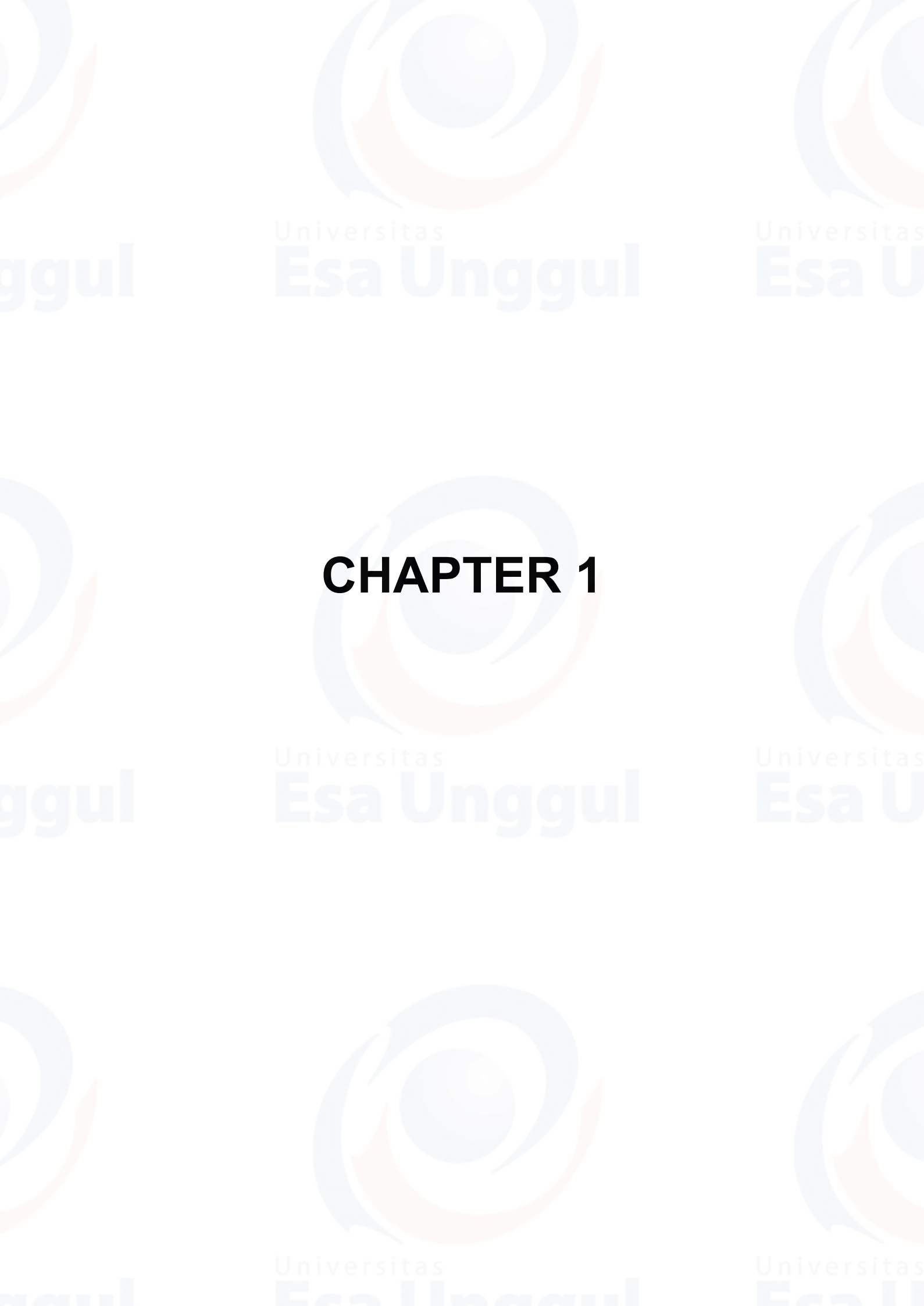




**MANAJEMEN KEBIJAKAN PUBLIK
CHAPTER 1-7**

Dr. Maya Puspita Dewi, S.Sos., M.Si

**UNIVERSITAS ESA UNGGUL
2023**



CHAPTER 1

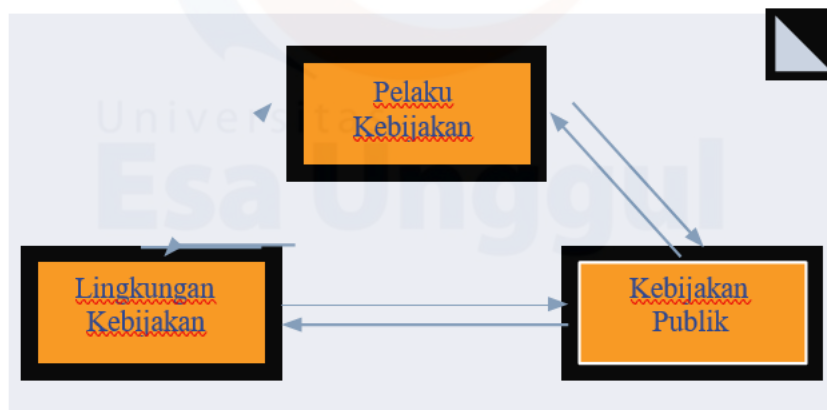
DEFINISI RUANG LINGKUP KEBIJAKAN

Di tengah-tengah kelangkaan sumberdaya yang terbatas, dengan berbagai masalah publik yang makin kompleks, pemerintah dituntut untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut, agar tidak menimbulkan implikasi yang tidak diinginkan. Oleh karena pemerintah dihadapkan pada situasi keterbatasan sumber daya di satu sisi dan masalah-masalah publik yang makin kompleks di sisi yang lain, maka pemerintah tidak mungkin menyelesaikan masalah-masalah tersebut secara bersamaan. Pemerintah harus menentukan pilihan penyelesaian masalah-masalah publik tersebut berdasarkan prioritas. Kebijakan publik secara sederhana merupakan bentuk pernyataan formal dari pemerintah tentang pilihan terbaik dari berbagai alternatif penyelesaian masalah publik. Sudah barang tentu pemerintah dituntut memiliki kemampuan yang memadai agar mampu menyesuaikan diri dengan dinamika perubahan lingkungan. Dalam hal ini peran kebijakan publik dan perumus kebijakan publik menjadi sangat vital. Mengutip pendapat Dewey (1927), kebijakan publik menitikberatkan pada “publik dan masalah- masalahnya”. M.C. Lemay (2002) menyebut kebijakan sebagai a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with problems. Kebijakan publik dibuat sebagai reaksi atas masalah publik yang muncul. Selanjutnya kemampuan menyelesaikan masalah-masalah publik menjadi titik sentral dalam kebijakan publik.

SISTEM KEBIJAKAN

Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Dunn (2004) menyebutkan 3 (tiga) elemen kebijakan: pelaku/aktor kebijakan, lingkungan kebijakan dan kebijakan publik. Kebijakan publik lahir karena tuntutan-tuntutan yang merupakan serangkaian pengaruh lingkungan, dan kemudian ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dan konstrain dari lingkungan yang akan mempengaruhi pembuat kebijakan. Faktor lingkungan tersebut antara lain: karakteristik sosial ekonomi, sumberdaya alam, iklim, topografi, demografi, budaya dan sebagainya.

Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan



Sekaligus menjelaskan bahwa, meskipun dari berbagai definisi tentang kebijakan publik menyiratkan bahwa pemerintah yang paling memiliki otoritas pembuatan kebijakan, akan tetapi pembuatan kebijakan tidak berlaku di ruang hampa. Salah satu peran pokok pemerintah adalah peran regulasi. Namun demikian, dalam lingkungan negara yang demokratis, peran ini tentunya tidak selalu menjadi

peran dominan pemerintah. Seluruh aktor kebijakan, pemerintah dan non pemerintah secara kolektif bisa memberikan kontribusinya.

ANALISIS KEBIJAKAN

Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan publik disusun (constructed) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik (Parsons, 2001). Oleh karena itu, analisis diperlukan untuk mengetahui substansi kebijakan yang mencakup informasi.

mengenai permasalahan yang ingin diselesaikan dan dampak yang mungkin timbul sebagai akibat dari kebijakan yang diimplementasikan (Dunn, 2004). Analisis kebijakan merupakan penerapan berbagai metode penelitian yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok analis kebijakan yang bertujuan untuk mendapatkan berbagai data dan mengolahnya menjadi informasi yang relevan terhadap suatu kebijakan (policy information) untuk selanjutnya digunakan membantu merumuskan (formulation) suatu masalah publik yang rumit dan kompleks menjadi lebih terstruktur (well-structured policy problem) sehingga memudahkan dalam merumuskan dan memilih berbagai alternatif kebijakan (policy alternatives) yang akan digunakan untuk memecahkan suatu masalah kebijakan untuk direkomendasikan kepada pembuat kebijakan (policy maker).

Seorang analis kebijakan bekerja mengikuti tahapan proses perumusan kebijakan, baik yang bersifat teknokratis maupun politis. Dalam proses

teknokratis, analisis kebijakan menggunakan kemampuan metodologis dan substansi kebijakan untuk mengolah data menjadi informasi kebijakan, sehingga memudahkan dirinya untuk merumuskan beberapa alternatif pilihan kebijakan. Pilihan-pilihan sebagai alternatif kebijakan tersebut selanjutnya diusulkan kepada pembuat kebijakan sebagai rekomendasi kebijakan. Dalam proses yang bersifat politis, analisis kebijakan menggunakan informasi kebijakan untuk menggalang dukungan dari para pemangku kepentingan sehingga tahapan proses perumusan masalah, alternatif sampai dengan rekomendasi kebijakan dapat berjalan lancar. Dalam proses ini seorang analisis perlu memiliki kecakapan politik sehingga mampu menjalin hubungan dengan aktor-aktor kebijakan baik di pemerintah maupun institusi non pemerintah termasuk kelompok masyarakat sipil. Hal ini penting untuk memastikan bahwa informasi kebijakan yang dihasilkan para analis dapat dipahami oleh pemangku kepentingan dan untuk menjadikannya sebagai basis informasi dalam proses pengambilan keputusan. Meminjam istilah yang digunakan Parson (2001), maka dapat disimpulkan bahwa seorang analis akan bekerja dalam dua kategori luas: (1) Analisis proses kebijakan, yakni bagaimana cara mendefinisikan masalah, menetapkan agenda, merumuskan kebijakan, mengambil keputusan, serta mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan; (2) Analisis dalam dan untuk proses kebijakan, yang mencakup kajian penggunaan teknis analisis, riset, dan advokasi dalam pendefinisian masalah, pengambilan keputusan, implementasi dan evaluasinya.

Informasi yang dibutuhkan dalam proses perumusan kebijakan adalah: (i) apa masalah kebijakan; (ii) apa hasil-hasil yang diharapkan dari suatu kebijakan di masa depan; (iii) apa pilihan kebijakan yang paling ideal untuk menghasilkan hasil kebijakan yang diharapkan tersebut; (iv) apa hasil kebijakan yang didapat setelah diimplementasikan; (v) bagaimana kinerja suatu kebijakan, apakah kebijakan tersebut mampu memecahkan masalah yang dirumuskan. Untuk dapat menghasilkan informasi kebijakan tersebut tugas analis kebijakan adalah: (i) merumuskan masalah; (ii) membuat forecasting; (iii) memberikan rekomendasi; (iv) melakukan monitoring, dan (v) melakukan evaluasi.

Hubungan antara Peran Pembuat Kebijakan dengan Analis Kebijakan dalam Menghasilkan Informasi Kebijakan



PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Kotak 1 memperlihatkan berbagai ragam sumber kebutuhan kebijakan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dan permasalahan publik yang semakin kompleks. Keberhasilan penetapan jenis intervensi atau jenis pendekatan yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan/ permasalahan tersebut sangat ditentukan dengan keberhasilan aktor kebijakan dalam mengidentifikasi permasalahan publik. Isu dan masalah apa yang akan mendapat perhatian besar dari masyarakat dan berbagai pihak (elite, kelompok kepentingan, media massa). Fischer dkk (eds., 2007) mengutip pendapat Hilgartner and Bosk menyebutkan bahwa tidak ada satu aktor kebijakan (baik dari pemerintah, kelompok sosial, kelompok politik) yang memiliki kapasitas untuk merespon dan menindaklanjuti semua isu/ masalah yang muncul di setiap waktu.

Kotak 1. SUMBER KEBUTUHAN KEBIJAKAN

1. Peraturan Perundang-undangan.
2. Program Legislasi.
3. Dokumen Perencanaan (Rencana Pembangunan Jangka Pendek, Menengah, Panjang, Rencana Strategik).
4. Isu-isu Aktual.

Sumber: LAN, 2012

Isu/masalah mendapat perhatian besar dengan berbagai alasan misalnya menyangkut kepentingan orang banyak, mencapai titik kritis untuk segera diselesaikan, berdampak luas pada masyarakat, berhubungan dengan nilai-

nilai yang berkembang pada masyarakat, misal demokrasi, keadilan, keluarga, serta memiliki implikasi pada anggaran publik. Sumber masalah atau ketidakpuasan tersebut bisa dari masalah lama yang belum menjadi agenda publik sebelumnya, masalah yang benar-benar baru sebagai akibat pembangunan, sisa persoalan kebijakan sebelumnya atau pun karena adanya kegagalan dalam implementasi sebuah kebijakan.

Peran aktor kebijakan tidak berhenti pada kegiatan mengenali masalah kebijakan, namun juga harus memperjuangkan isu/ masalah tersebut diantara berbagai isu/masalah yang lain untuk masuk dalam tindakan publik (agenda-setting) dan menjadi agenda pembahasan formal. Agenda adalah sekumpulan masalah, penyebab atas masalah-masalah tersebut, simbol-simbol, dan elemen lain dari masalah publik yang mendapat perhatian dari berbagai pihak (legislatif dan eksekutif) (Fischer dkk (eds.), 2007). Agenda juga memuat strategi bagaimana penyelesaian terbaik masalah/isu tersebut, bagaimana pemerintah harus bertindak, apakah harus diserahkan pada pihak swasta, organisasi non profit, atau kerja sama antar beberapa institusi tadi.

Kotak 2. Barang Publik dan Dilema Sosial

Siapa yang harus menyelesaikan masalah publik? Apakah harus selalu pemerintah? Urusan-urusan apa yang dapat dikelola oleh pihak swasta? Adalah beberapa pertanyaan yang selalu muncul ketika kita berbicara mengenai kebijakan publik. Hal tersebut membawa pertanyaan selanjutnya mengenai apakah masalah publik itu? Kebijakan publik sangat terkait dengan pemenuhan kebutuhan (barang/jasa) bagi masyarakat luas, kita kenal sebagai barang

publik. Bagaimana mengenali barang publik tersebut? Barang publik adalah barang yang dikonsumsi oleh banyak orang secara bersama-sama dan produsennya tidak mampu melakukan pencegahan terhadap pihak lain untuk mengkonsumsinya.

		Persaingan?	
		YA	TIDAK
Pengecualian?	YA	Barang Privat <ul style="list-style-type: none"> • Bakso • Baju • Jalan Tol 	Natural Monopolies <ul style="list-style-type: none"> • Pemadam Kebakaran • Jalan bebas hambatan
	TIDAK	Barang Milik Umum <ul style="list-style-type: none"> • Ikan di laut • Alam/lingkungan • Jalan Umum 	Barang Publik <ul style="list-style-type: none"> • Pertahanan Nasional • Jalan Umum

Untuk pengadaan barang publik Corduneanu-Huci dkk (1976) menyebutkan keberadaan dilema sosial sebagai penghambat bagi individu atau kelompok sosial untuk bekerja sama menyediakan barang publik. Jika orang lain sudah melakukan sesuatu dan saya juga mendapatkan manfaat dari kegiatan tersebut mengapa saya harus melakukan sesuatu? Alam menyediakan barang/jasa secara gratis, mengapa saya harus membayar? Jika manfaat umum lebih banyak daripada manfaat terhadap individu/organisasi, mengapa saya yang harus melakukan sesuatu. Dari sisi ekonomi, terdapat kesulitan untuk menganalisis keberadaan barang ini, mekanisme jual beli tidak dapat diterapkan (kegagalan pasar). Tragedy of the common, free rider, externalities, prisoner's dilemma, dan juga the logic of collective action adalah karakter lain yang muncul

dalam barang publik, natural monopoli, maupun barang milik umum. Hanya pada barang privat mekanisme pasar dapat dijalankan secara efektif.

Tanpa adanya pihak yang menyeimbangkan dilema tersebut, permasalahan publik tidak akan pernah selesai. Pemerintah yang memiliki anggaran (dari pajak) dianggap memiliki tanggung jawab untuk pengadaan barang ini baik melalui pengadaan langsung, kerja sama dengan pihak swasta (subsidi dan insentif lain) maupun strategi lainnya.

Pertimbangan intervensi pemerintah dalam penyediaan barang publik antara lain didasarkan pada pertimbangan:

1. Keadilan (equity) – sehingga orang dengan berbagai perbedaan level memiliki akses yang sama terhadap barang/ jasa.
2. Kebutuhan (needs) bukan kemampuan untuk membayar.
3. Efisiensi (efficiency) – lebih mudah untuk menyediakan secara kolektif dalam skala besar.
4. Mengurangi masalah the free-rider terkait dengan barang public murni.

Terdapat berbagai faktor dan variabel yang mempengaruhi pengambilan keputusan dalam kebijakan publik, misalnya lingkungan kebijakan, kualitas proposal kebijakan, interest aktor kebijakan. Untuk mendapatkan sebuah isu atau kebijakan yang 'tepat' dan 'urgent' aktor kebijakan perlu secara rasional mempertimbangkan berbagai faktor dan konsekuensinya. Namun demikian dalam prakteknya, keberadaan berbagai faktor dan variabel tersebut di atas dengan dinamikanya dan sensitifitasnya pada situasi (tertentu) menyebabkan kondisi 'rasional murni' itu jarang terjadi.

Proses perumusan atau pemilihan masalah (dan juga tahapan lain dalam proses perumusan kebijakan publik) seringkali 'irrasional' karena keberadaan berbagai variabel dan faktor yang secara dinamis memberikan kemungkinan yang berbeda terhadap berbagai pihak yang terkait dengan keberadaan kebijakan publik tersebut. Beberapa alasan irasionalitas dalam pemilihan isu/masalah (dan juga proses pembuatan kebijakan): instruksi atau perintah, persepsi, 'pengalaman', mental set, perbedaan penilaian, 'solution minded', informasi yang terbatas, kendala waktu, kebingungan menentukan masalah dan penyebabnya, dan 'tanda awal' kesuksesan/kegagalan.

Gambar 3 Model Garbage Can



Model Bounded Rationality memperlihatkan adanya keterbatasan seorang pengambil keputusan (aktor kebijakan) untuk bertindak secara rasional karena berbagai alasan misalnya keterbatasan kapasitas/kapabilitas, satisfactory, perhatian dan bargaining. Bahkan dalam Garbage Can Model yang dikenalkan oleh Kingdon (Lester dan Steward, 1996) menyebutkan bahwa pengambilan keputusan dalam organisasi adalah bersifat random (acak) dan un-systematic.

Model ini memperkenalkan berbagai dinamika yang terdiri atas—the policy stream (yang menunjukkan solusi terhadap masalah), the politics stream (partisipasi: sentimen publik, perubahan minat pemerintah, perubahan minat politik, dan partisipan lain) dan the problem stream (persepsi terhadap masalah), yang memunculkan berbagai kemungkinan pilihan (peluang dalam pengambilan keputusan).

Model Pengambilan Keputusan dalam Kebijakan Publik

Model Rasional	Model Bounded Rationality	Model Garbage Can
<p>Analisis secara mendalam (secara logis dan step-by-step) terhadap berbagai isu atau alternatif kebijakan dan konsekuensinya</p> <ul style="list-style-type: none"> • Outcome sangat rasional • Pengambil keputusan menggunakan sistem pilihan yang konsisten untuk 	<p>Ada keterbatasan pengambil keputusan untuk bertindak secara rasional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memilih alternatif/isu pertama yang 'memuaskan' karena menghemat waktu dan sumber daya • Memahami konsepsi dunia adalah sederhana 	<p>Pengambil keputusan dalam organisasi bersifat acak dan unsystematic</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pengambilan keputusan terkait dengan pola atau aliran berbagai keputusan dalam organisasi maupun keputusan individu • Pola pengambil keputusan dalam organisasi ditandai dengan ketidakteraturan yang

<p>memilih isu atau alternatif terbaik</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pengambil keputusan mampu mengenali semua alternatif • Pengambil keputusan mampu mengkalkulasi kemungkinan keberhasilan/kegagalan tiap alternatif • Memiliki waktu, informasi dan sumberdaya yang cukup 	<ul style="list-style-type: none"> • Nyaman mengambil keputusan dengan 'cepat' akan menghemat aktivitas mental • Menyadari keterbatasan waktu, informasi, sumber daya dan juga ketidakpastian 	<p>disebabkan karena pilihan problematik antar alternatif/isu, ketidakjelasan informasi dan teknologi, dan juga dinamika dukungan yang selalu berubah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solusi tidak selalu dimulai dengan tahapan pasti identifikasi masalah • Masalah secara acak digunakan/diidentifikasi untuk melengkapi solusi dalam "Garbage Can"
--	---	---

Pengambilan keputusan adalah seni memilih keputusan yang paling masuk akal, suatu keputusan yang tepat untuk konteks tertentu dan memiliki pertimbangan nilai. Analisis adalah sebuah proses ilmiah yang secara rasional dilakukan dengan berdasarkan pada fakta-fakta yang valid, dilakukan penilaian/percobaan

secara empiris. Nilai yang mendasari keputusan dan analisis yang berdasar fakta sering memberikan argumentasi 'keputusan' yang berbeda.

Perbedaan antara pertimbangan nilai dan hasil analisis ini seringkali menjadi isu yang penting dalam upaya menerapkan rasionalitas dalam pengambilan keputusan. Kondisi ini memunculkan pentingnya komunikasi sebagai cara untuk menjembatani antara pengambil keputusan dengan analisis kebijakan dalam upaya menerapkan rasionalitas dalam pengambilan keputusan. Komunikasi yang efektif akan memunculkan 'kelayakan' pengambilan keputusan yang mempertimbangkan aspek nilai sekaligus masih dalam.

Studi Kasus #1

Alternatif Kebijakan untuk Mengatasi Kemacetan Jalan Raya di Kota Yogyakarta¹

Prof. Dr. Agus Pramusinto

PENGANTAR

Persoalan kemacetan jalan raya di Indonesia bukan hanya terjadi di kota-kota metropolitan seperti Jakarta dan Surabaya. Dalam sepuluh tahun terakhir, dampak pembangunan yang berkembang di berbagai daerah telah menimbulkan persoalan kemacetan yang sangat signifikan. Secara teoritis dan empiris, peningkatan hasil pembangunan yang melahirkan kemacetan pada gilirannya akan menegasikan pertumbuhan berikutnya. Jalanan yang macet akan menyebabkan penurunan produktivitas masyarakat akibat terganggunya

mobilitas faktor-faktor produksi dan mobilitas hasilnya. Investor yang membuka usaha harus menanggung risiko kerugian bisnis akibat biaya transportasi yang mahal.

PERTUMBUHAN KENDARAAN DAN PROBLEMATIKANYA

Dengan keberhasilan pembangunan ekonomi, peningkatan daya beli masyarakat telah melahirkan peningkatan pertumbuhan jumlah kendaraan yang sangat cepat. Saat ini, jumlah mobil di Indonesia meningkat sangat tajam dari 1,170,103 (1997) menjadi 9,548,866 (2011); sedangkan jumlah sepeda motor meningkat dari 7,981,480 (1997) menjadi 85,601,351 (2011). Untuk ibukota Jakarta saja, pada tahun 2011, ada sebanyak 11.362.396 unit kendaraan yang terdiri dari 98 persen kendaraan pribadi dan dua persen transportasi umum. Dari total kendaraan pribadi, ada sebanyak 8.244.346 unit roda dua dan roda empat sebanyak 3.118.050 unit. Pertambahan kendaraan sepeda motor di Jakarta mencapai 890 unit perhari dan mobil sebanyak 240 unit perhari.

Dari angka kendaraan tersebut, kita bisa menghitung berapa banyak bensin yang kita buang di jalan raya setiap harinya dengan tingkat kemacetan yang sudah sangat tinggi? Kemacetan lalu-lintas bukan hanya fenomena kota besar di Jakarta, tetapi juga di daerah- daerah lainnya. Padahal, pemerintah harus mengeluarkan subsidi bahan bakar sangat tinggi, yakni sebesar Rp. 137.4 trilyun per tahun (2012) dan Rp. 199,85 trilyun (2013).

Fenomena kemacetan di Jakarta sudah mulai merambah ke berbagai daerah. Perkembangan jumlah kendaraan bermotor di DI Yogyakarta juga sangat

signifikan. Dengan luas wilayah yang relatif kecil, jumlah kendaraan bermotor yang terdaftar di DIY pada 2012 jumlahnya mencapai 1.749.738.

Jumlah Kendaraan Bermotor yang Terdaftar di DIY tahun 2013

Tahun	Jumlah
2004	789.688
2005	888.161
2006	982.348
2007	1.065.571
2008	1.276.309
2009	1.374.202
2010	1.488.033
2011	1.618.457
2012	1.749.738

Sumber: Dinas Perhubungan Provinsi DIY, 2013

Pertumbuhan Jumlah Kendaraan Bermotor di Kota Yogyakarta

Jenis Kendaraan	2010	2011	2012	2013
Sedan	10.254	10.348	9.446	10.115
Jeep	3.607	3.754	3.508	4.104
Bus/Minibus	970	968	988	1.059
Pickup/truk	7.519	7.626	7.621	8.667
Sepeda motor	198.667	204.972	209.579	243.041
Jumlah	243.848	252.726	257.231	300.444

Sumber: Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, 2013

Menurut data Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta (2014), kemacetan di Kota Yogyakarta sudah mencapai 7% dari ruas jalan utama. Dengan perkiraan perkembangan selama ini, pada tahun 2023 kemacetan akan mencapai 45% dari seluruh ruas jalan utama. Saat ini, perbandingan antara volume dan kapasitas jalan sudah sangat tinggi. Beberapa jalan bahkan sudah melebihi angka 1, yang artinya volume kendaraan suatu ruas jalan melebihi dari kapasitas

jalan tersebut. (Nospindarta, 2015). Ruas jalan tersebut adalah: Jalan Imogiri, Jalan Letjen Suprpto, Jalan Atmosukarto, Jalan Yos Sudarso, Jalan Tritunggal dan Jalan Brigjen Katamso.

POTRET PENGELOLAAN PARKIR DI PINGGIR JALAN

Kondisi kemacetan di atas juga dipicu oleh tata kelola perparkiran yang sangat buruk. Selama ini pengelolaan parkir dikelola tidak secara profesional. Banyak pengelolaan parkir yang dilakukan secara illegal oleh individual dan hasilnya tidak disetorkan kepada Pemerintah Kota Yogyakarta. Pengaturan penggunaan ruas jalan dikelola menurut selera petugas parkir dan sering menimbulkan kemacetan yang sangat serius.

Saat ini, setiap orang merasa bebas menggunakan kendaraan pribadi karena mampu membiayai seluruh kewajiban yang harus dibayar. Biaya parkir di mall hanya Rp. 3.000 rupiah untuk 2 jam pertama, dan selebihnya hanya Rp. 2.000 per jam. Untuk parkir di pinggir jalan hanya dikenakan biaya yang sangat murah, yakni sebesar Rp. 2.000. Pengguna parkir bisa menggunakan jalan yang sangat mengganggu para pengendara kendaraan bermotor.

KETERSEDIAAN TRANSPORTASI PUBLIK:

Transportasi publik di Indonesia masih menjadi persoalan yang sangat serius. Untuk Kota Yogyakarta, kondisi transportasi publik masih buruk. Dari sisi kelayakan, banyak bis kota yang kerangkanya sudah rusak, jok yang sudah sangat kumuh serta mesin bis yang tidak berasap tebal. Untuk perilaku berkendara, banyak sopir bis yang mengendarai secara kebut-kebutan yang

membuat orang merasa tidak nyaman dan tidak aman. Mereka menghentikan bis dan menjalankan bis tidak memperhatikan keselamatan penumpang.

Dari sisi jalur yang dilewati, bis kota hanya melewati jalan- jalan besar tertentu. Sebagian besar orang yang tinggal di daerah perumahan maupun pedesaan tidak memiliki akses untuk menggunakan angkutan publik tersebut. Untuk seseorang yang akan naik angkutan publik dan harus berjalan menuju halte, jalur untuk pejalan kaki sangat tidak nyaman karena dipenuhi oleh para pedagang kaki lima. Kalau jalur untuk pejalan kaki tersebut tidak diganggu oleh pedagang, biasanya kondisi buruk seperti berlobang atau becek.

Kapasitas jumlah bis TransYogya sangat terbatas. Pada hari biasa, jumlah penumpang sekitar 10 ribu orang, sedangkan pada hari liburan jumlah penumpangnya mencapai 20 ribu orang. Sementara itu, jumlah bis tidak mampu melayani seluruh jumlah penumpang tersebut sehingga memerlukan antrian panjang. Jarak waktu kedatangan satu bis dengan bis lainnya sekitar 16 menit. Hal ini membuat penundaan penumpang untuk sekali ketinggalan memakan waktu 16 menit, dan kalau ketinggalan 2 bis maka akan tertunda 32 menit. Yang lebih parah lagi adalah bahwa waktu tunggu tersebut sudah mulai molor dari 16 menit menjadi lebih dari 20 menit. Keterlambatan seperti membuat calon penumpang sering membatalkan penggunaan transportasi publik pada hari- hari berikutnya.

Persepsi responden dalam penelitian yang dilakukan pada 30 Nopember 2013 menunjukkan bahwa responden lebih memilih transportasi umum dibandingkan kendaraan pribadi. Namun demikian, responden enggan berpindah dari

transportasi pribadi ke transportasi publik karena seringnya tidak tepat waktu dalam hal kedatangan bus, titik dan waktu yang terbatas serta kenyamanan dan keamanan yang rendah. Selain itu, fleksibilitas waktu pelayanan bus kota yang terbatas pada jam 21 membuat banyak orang enggan berpindah dari kendaraan pribadi.

Terkait dengan penggunaan transportasi publik, kita bisa belajar dari ungkapan yang disampaikan oleh Walikota Bogota, Enrique Penalosa. "Negara maju bukanlah tempat orang miskin mengendarai mobil; ia adalah tempat orang kaya menggunakan transportasi publik. Ungkapan tersebut barangkali merupakan sindiran bagi kondisi perkotaan di Indonesia, termasuk Yogyakarta.

BUDAYA JALAN KAKI

Masyarakat Indonesia banyak yang memanjakan diri dengan tidak membiasakan diri untuk berjalan kaki walaupun jaraknya tidak terlalu jauh. Tradisi pergi ke sekolah, ke kantor, dan ke tempat lainnya harus menggunakan kendaraan bermotor seperti sepeda motor atau mobil. Menurut pengamatan, seseorang yang hanya ingin ke masjid yang jaraknya 100 meter saja lebih suka mengendarai motor daripada berjalan kaki. Secara umum, orang merasa kehilangan gengsi ketika bepergian hanya dengan berjalan kaki. Hal ini berbeda dengan di negara-negara maju di mana mereka terbiasa jalan kaki ke mana pun walaupun jaraknya mencapai 2 km. Bagi orang-orang di negara maju, berjalan kaki untuk berangkat ke kantor merupakan salah satu budaya sehat yang mereka lestarikan dalam kehidupan sehari-hari.

HARGA KENDARAAN BERMOTOR DAN BESARAN UANG MUKA

Peningkatan jumlah kendaraan bermotor tidak lepas dari tawaran yang sangat menggiurkan dari distributor kendaraan. Sekitar lima tahun yang lalu, dengan berbekal uang muka hanya Rp. 500 ribu, seseorang bisa mendapatkan kendaraan bermotor yang harganya Rp. 10 juta. Sejak tahun 2011, Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan menaikkan uang muka menjadi Rp. 1.250.000 atau sekitar 10 persen². Namun demikian, peningkatan ini tidak mempengaruhi permintaan kendaraan sepeda motor. Sejak 2012, terjadi perubahan kebijakan pemerintah dengan menaikkan uang muka menjadi minimal 25 persen untuk mengurangi resiko kredit macet. Walaupun demikian, menurut seorang area manager di Yogyakarta, peningkatan uang muka tersebut tidak akan berpengaruh pada jumlah penjualan sepeda motor.

PENDAPATAN ASLI DAERAH DARI PAJAK KENDARAAN BERMOTOR DAN BBNKB

Salah satu kepentingan dari Pemerintah Provinsi atas kehadiran kendaraan bermotor adalah masuknya pajak sebagai Pendapatan Asli Daerah. Pemasukan tersebut berasal dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Untuk Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pada tahun 2011, jumlah pajak dari PKB dan BBNKB mencapai Rp. 34,5 milyar. Pungutan Bea Balik Nama oleh Pemerintah Provinsi DIY adalah 10% dari nilai kendaraan. Kalau dari tahun 2012-2013 terjadi peningkatan jumlah kendaraan bermotor sebanyak 131.281 kita bisa menghitung nilai BBNKB yang diperoleh Pemprov DIY.

HARGA BENSIN DAN HARGA TIKET TRANSPORTASI PUBLIK

Ketika seseorang harus memilih antara kendaraan pribadi dan transportasi publik, orang menghitung secara ekonomis perbandingan keduanya. Saat ini, harga bensin premium adalah Rp. 7.400/liter yang bisa digunakan kira-kira untuk jarak 45-50 km. Kalau jarak rumah ke kantor atau sekolah sekitar 10 km, dengan biaya Rp. 7.400 orang bisa menggunakannya untuk 2 hari. Sementara, langganan transportasi publik seperti TansYogya, untuk sekali naik bis biayanya Rp. 2.700. Selain harus pindah bis, mereka umumnya harus jalan kaki ke halte bis. Apalagi kalau jalurnya harus menggunakan beberapa kali bis, pengeluaran seseorang akan semakin besar. Dengan demikian, mengendarai bis secara ekonomis ternyata tidak bisa dikatakan lebih irit atau efisien.

ALTERNATIF-ALTERNATIF KEBIJAKAN

Dari berbagai kondisi di atas, penggunaan jalan semakin menunjukkan kemacetan yang sangat tinggi. Kondisi seperti ini memerlukan intervensi kebijakan yang tepat dari Pemerintah Kota. Berdasarkan pengalaman berbagai negara, ada beberapa pilihan kebijakan dalam mengatasi lalu lintas.

1. Alternatif 1: Kebijakan Pembatasan Pelat Ganjil dan Genap, dengan menerapkan nomor pelat ganjil dan genap maka jumlah kendaraan yang boleh jalan dapat ditekan mencapai 50% setiap harinya (sudah diterapkan di Beijing, Athena, Sao Paolo, dan Bogota).
2. Alternatif 2: Kebijakan Pengendalian Tempat dan Tarif Parkir, penerapan ini dilakukan dengan mengenakan tarif parkir yang sangat tinggi pada lokasi-lokasi tertentu (sudah diterapkan di Seoul)

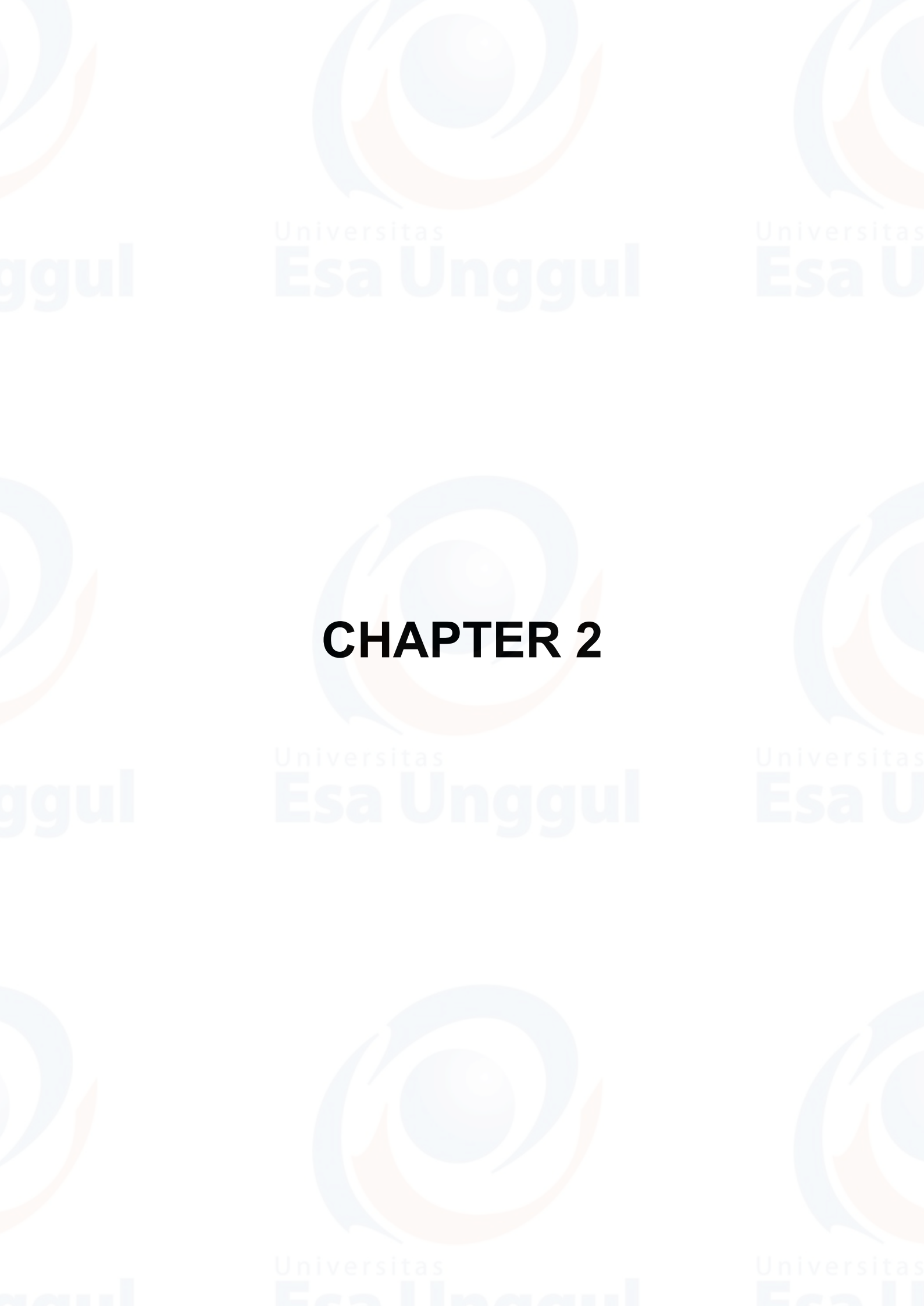
3. Alternatif 3: Kebijakan Three in One atau Ride Sharing, kebijakan ini diterapkan pada jaringan tertentu dan jam tertentu di mana kendaraan yang lewat tidak boleh hanya bermuatan satu orang (sudah diterapkandiJakarta,California, Nottingham)
4. Alternatif 4: Kebijakan Road Pricing, adalah mengenakan tarif untuk kendaraan yang lewat pada wilayah yang telah ditentukan (sudah diterapkan di Singapore dan Seoul)
5. Alternatif 5: Kebijakan menaikkan uang muka (down payment) pembelian kendaraanbermotor
6. Alternatif 6: Kebijakan menambah jalur yang dilewati oleh bis kota dan menambah jumlah bis kota.

TUGAS ANALIS KEBIJAKAN

Sebagai seorang analis kebijakan, anda diminta memberikan rekomendasi kepada pimpinan daerah untuk memilih alternatif yang paling layak untuk diterapkan di Kota Yogyakarta. Dengan data dan pengalaman yang anda miliki, anda bisa meyakinkan pengambil kebijakan untuk memilih secara tepat. Pilihan yang ditawarkan harus bisa menjelaskan hal-hal berikut:

1. Apa untung dan rugi dari setiap keputusan yang dipilih?
2. Data apa saja yang dibutuhkan untuk membuat pilihan- pilihan yang ada?

3. Apa pilihan utama yang paling tepat? Atau kalau harus memilih beberapa alternatif, apa alasan dan bagaimana penerapan?
4. Apa prasyarat yang harus dipenuhi untuk melaksanakan sebuah keputusan agar bisa bekerja secara efektif



Universitas
Esa Unggul

CHAPTER 2

Universitas
Esa Unggul

Universitas
Esa Unggul

BEBERAPA PENDEKATAN DALAM ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam studi mengenai kebijakan publik setidaknya ada beberapa pendekatan yang dikemukakan oleh para ahli di mana secara komprehensif menjelaskan mengenai pendekatan yang kemudian digunakan dalam merumuskan suatu kebijakan publik, setidaknya dari berbagai sumber didapatkan ada 14 pendekatan yang digunakan dalam analisis kebijakan publik. Adapun berbagai pendekatan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Pendekatan Kelompok

Beberapa kontributor utama dari pendekatan teoritik kelompok terhadap sistem politik dan kebijakan publik bisa disebutkan antara lain adalah: Arthur Bentley (1908), *The Process of Government*, David Truman (1951), *The Government Process*, Earl Latham (1952), *The Group Basis of Politics*. Di kalangan para teoritisi kelompok terdapat pandangan yang sama tentang konsep kelompok. Menurut mereka, kelompok-kelompok adalah the ultimate "real" of politics. Secara garis besar pendekatan ini menyatakan bahwa pembentukan kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari perjuangan antara kelompok-kelompok dalam masyarakat. Suatu kelompok merupakan kumpulan individu-individu yang diikat oleh tingkah laku atau kepentingan yang sama. Mereka mempertahankan dan membela tujuan-tujuan dalam persaingannya dengan kelompok-kelompok lain. Bila suatu kelompok gagal dalam mencapai tujuan-tujuannya melalui tindakan-tindakannya sendiri, maka kelompok itu biasanya menggunakan politik dan pembentukan kebijakan publik untuk mempertahankan kepentingan kelompoknya. Berbeda dengan apa yang dimaksud suatu kelompok

potensial, adalah sekumpulan individu-individu dengan perilaku yang sama, berinteraksi untuk membentuk suatu kelompok, jika kelompok- kelompok lain mengancam kepentingan-kepentingan mereka.

Dalam rangka memengaruhi kebijakan publik kelompok-kelompok kepentingan barangkali akan menggunakan berbagai macam sumber untuk memengaruhi pembuatan kebijakan tersebut, seperti misalnya uang, prestise, informasi, perhatian media massa, kepemimpinan dan keahlian- keahlian pengelolaan politik. Sementara itu, kelompok- kelompok yang memiliki sumber-sumber keuangan yang cukup mungkin saja tidak mempunyai sumber lain yang memadai, seperti misalnya: akses terhadap media. Dengan demikian, kebijakan-kebijakan publik akan mengarah kepada kepentingan kelompok besar yang berpengaruh baik secara ekonomis maupun non- ekonomis dan semakin jauh dari kepentingan kelompok-kelompok kecil.

Pendekatan kelompok mempunyai anggapan dasar bahwa interaksi dan perjuangan antara kelompok-kelompok merupakan kenyataan dari kehidupan politik. Dalam pandangan kelompok, individu akan mempunyai arti penting hanya bila ia merupakan partisan dalam wakil kelompok- kelompok tertentu. Dengan melalui kelompok-kelompoklah individu-individu berusaha untuk mendapatkan pilihan-pilihan politik yang mereka inginkan. Dalam memperjuangkan kepentingan mereka masing-masing, kelompok-kelompok ini dapat menggunakan strategi membentuk koalisi dengan kelompok-kelompok lain dan tetap mengamati politik kebijakan bahwa koalisi-koalisi besar dapat digunakan untuk menundukkan koalisi kecil. Kelompok-kelompok kepentingan dalam politik

lebih memusatkan pada lembaga legislatif, ketimbang cabang-cabang pemerintahan lain dan birokrasi eksekutif menduduki tempat kedua sebagai pilihan-pilihan untuk mendapatkan akses. Kelompok-kelompok mengetahui dengan baik bahwa anggota-anggota dari lembaga legislatif dapat mencampuri kegiatan-kegiatan birokrasi untuk kepentingan mereka. Hal ini bisa ditunjukkan misalnya, dalam demonstrasi-demonstrasi yang dilakukan oleh kelompok-kelompok mahasiswa, petani maupun buruh hampir selalu ditujukan kepada lembaga legislatif. Sementara itu, hubungan-hubungan antara kelompok-kelompok dengan birokrasi cenderung semakin erat dan lebih baik, jika kedua kekuatan itu mempunyai struktur-struktur fungsional yang paralel.

Namun demikian, seperti diungkapkan oleh Anderson, pendekatan ini mempunyai kelemahan, yakni terlalu meremehkan peran bebas dan kreatif yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan publik. Ini disebabkan oleh perhatiannya yang terlalu berlebihan terhadap peran kelompok-kelompok dalam sistem politik. Oleh karena itu, menganalisis kebijakan publik hanya mendasarkan pada pendekatan kelompok menjadi agak kurang memadai tanpa memerhatikan faktor-faktor lain yang memengaruhi proses pembuatan kebijakan publik.

2. Pendekatan Proses Fungsional

Harold Lasswell mengemukakan tujuh kategori analisis fungsional yang dapat digunakan sebagai dasar bagi pembahasan teori fungsional:

a. Inteligensi: Bagaimana informasi tentang masalah-masalah kebijakan mendapat perhatian para pembuat keputusan- keputusan kebijakan dikumpulkan dan diproses.

b. Rekomendasi: Bagaimana rekomendasi-rekomendasi atau alternatif-alternatif untuk mengatasi suatu masalah tertentu dibuat dan dikembangkan.

c. Preskripsi: Bagaimana peraturan-peraturan umum dipergunakan atau diterapkan dan oleh siapa?

d. Permohonan (invocation): Siapa yang menentukan apakah perilaku tertentu bertentangan dengan peraturan-peraturan atau undang-undang dan menuntut penggunaan peraturan- peraturan atau undang-undang?

e. Aplikasi: Bagaimana undang-undang atau peraturan-peraturan sebenarnya diterapkan atau diberlakukan.

f. Penilaian: Bagaimana pelaksanaan kebijakan, keberhasilan atau kegagalan itu dinilai?

g. Terminasi: Bagaimana peraturan-peraturan atau undang-undang semula dihentikan atau dilanjutkan dalam bentuk yang berubah atau dimodifikasi?

Dalam tahap-tahap selanjutnya dari proses kebijakan, para pembuat kebijakan mungkin berusaha menggunakan informasi baru untuk mengubah proses kebijakan semula. Walaupun Lasswell mengatakan bahwa desain ini sebagai "proses keputusan (decision process)", desain ini berada di luar pembuatan keputusan yang berangkat dari pilihan-pilihan khusus dan sebenarnya mencakup "arah tindakan tentang suatu masalah".

Desain analisis ini mempunyai beberapa keuntungan. Pertama, desain ini tidak terikat pada lembaga-lembaga atau peraturan-peraturan politik khusus. Kedua, desain analisis ini memberi keuntungan untuk analisis komparasi pembentukan kebijakan. Untuk tujuan tersebut, orang bisa saja menyelidiki bagaimana fungsi-fungsi yang berbeda ini dilaksanakan, pengaruh apa dan oleh siapa dalam sistem politik atau unit-unit pemerintahan yang berbeda dilakukan. Namun demikian, desain ini juga mempunyai kelemahan. Penekanannya pada kategori-kategori fungsional mungkin akan menyebabkan pengabaian terhadap politik pembentukan kebijakan dan pengaruh variabel-variabel lingkungan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dalam bahasa yang lebih ringkas, kita dapat mengatakan bahwa pembentukan kebijakan lebih dari sekedar proses intelektual.

3. Pendekatan Kelembagaan (Institusionalisme)

Struktur-struktur dan lembaga-lembaga pemerintah telah lama merupakan fokus yang penting dari ilmu politik. Kajian ilmu politik tradisional memfokuskan studi pada lembaga-lembaga pemerintah. Dalam pandangan tradisional, kegiatan-kegiatan politik secara umum berpusat di sekitar lembaga-lembaga pemerintah tertentu, seperti kongres, kepresidenan, pengadilan, pemerintah daerah, partai politik dan sebagainya. Kegiatan individu-individu dan kelompok-kelompok secara umum diarahkan kepada lembaga-lembaga pemerintah dan kebijakan publik secara otoritatif ditentukan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah dilihat sebagai hubungan yang sangat erat. Suatu kebijakan tidak menjadi suatu kebijakan publik sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah memberi dua karakteristik yang berbeda terhadap kebijakan publik. Pertama, pemerintah memberi legitimasi kepada kebijakan-kebijakan. Kebijakan-kebijakan pemerintah secara umum dipandang sebagai kewajiban yang sah yang menuntut loyalitas warga negara. Kedua, kebijakan-kebijakan pemerintah membutuhkan universalitas. Hanya kebijakan-kebijakan pemerintah yang menjangkau dan dapat menghukum secara sah orang-orang yang melanggar kebijakan tersebut. Sanksi-sanksi yang dapat dijatuhkan oleh kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi lain dalam masyarakat bersifat lebih terbatas dibandingkan dengan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Dengan demikian, keunggulan dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah bahwa kebijakan tersebut dapat menuntut loyalitas dari semua warganegaranya dan mempunyai ke-mampuan membuat kebijakan yang mengatur seluruh masyarakat dan memonopoli penggunaan kekuatan secara sah yang mendorong individu-individu dan kelompok membentuk pilihan-pilihan mereka dalam kebijakan.

Sekalipun demikian, pendekatan ini juga mempunyai kelemahan sebagaimana pendekatan-pendekatan yang lain. Kelemahan pendekatan tradisional yang paling mencolok adalah bahwa pendekatan lembaga dalam ilmu politik tidak mencurahkan perhatian yang banyak pada hubungan antar struktur lembaga-

lembaga pemerintah dan substansi kebijakan publik. Sebaliknya, studi-studi lembaga biasanya lebih berusaha menjelaskan lembaga-lembaga pemerintah secara khusus, seperti misalnya struktur, organisasi, kewajiban dan fungsi-fungsi tanpa secara otomatis menyelidiki dampak dari karakteristik-karakteristik lembaga-lembaga tersebut pada hasil-hasil kebijakan. Aturan-aturan konstitusi dan undang-undang dijelaskan secara terperinci sebagaimana kantor-kantor dan badan-badan pemerintah yang banyak sekali jumlahnya, baik di pusat maupun di daerah-daerah. Kebijakan-kebijakan publik seringkali dijelaskan, tetapi jarang dianalisis dan hubungan antara struktur dan kebijakan publik secara luas tidak diselidiki.

4. Pendekatan Peran Serta Warga Negara

Penjelasan pembuatan kebijakan publik ini, didasarkan pada pemikiran demokrasi klasik dari John Locke dan pemikiran John Stuart Mill, yang menekankan pengaruh yang baik dari peran warganegara dalam perkembangan kebijakan publik. Dengan keikutsertaan warga-negara dalam masalah-masalah masyarakat, maka para warganegara akan memperoleh pengetahuan dan pemahaman, mengembangkan rasa tanggung jawab sosial yang penuh, dan menjangkau perspektif mereka di luar batas-batas kehidupan pribadi.

Teori peran serta warganegara didasarkan pada harapan-harapan yang tinggi tentang kualitas warganegara dan keinginan mereka untuk terlibat dalam kehidupan publik. Menurut teori ini, dibutuhkan warganegara yang memiliki struktur-struktur kepribadian yang sesuai dengan nilai-nilai dan fungsi-fungsi demokrasi. Setiap warga negara harus memiliki cukup kebebasan untuk

berperan serta dalam masalah-masalah politik, mempunyai sikap kritis yang sehat dan harga diri yang cukup dan yang lebih penting adalah perasaan mampu, dan di atas segala-galanya, para warganegara harus tertarik dalam politik dan menjadi terlibat secara bermakna.

Dengan adanya peningkatan program-program kesejahteraan publik serta ditopang oleh tingkat pendidikan masyarakat yang semakin baik, banyak sekali warganegara yang semakin terlibat dalam kegiatan politik dan sering berhubungan langsung dengan birokrasi- birokrasi pemerintah. Selain itu, mereka biasanya juga memiliki pengetahuan yang terinci tentang program-program dan prosedur- prosedur pemerintah sejalan dengan usaha para warganegara. Beberapa penelitian berkenaan dengan peran serta warganegara mengungkapkan bahwa para pembuat kebijakan lebih responsif terhadap warganegara yang mempunyai peran serta daripada warganegara yang tidak mempunyai peran serta. Di samping itu, mereka cenderung menerima tuntutan-tuntutan dan pilihan-pilihan agenda yang diusulkan oleh kelompok warganegara yang berperan serta dalam rangka memecahkan masalah.

5. Pendekatan Psikologis

Pokok perhatian pendekatan ini diberikan pada hubungan antar pribadi dan faktor-faktor kejiwaan yang memengaruhi tingkah laku orang-orang yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan. Individu-individu selama dalam proses pelaksanaan kebijakan tidak kehilangan diri, tetapi sebaliknya mereka dianggap sebagai peserta yang sangat penting yang memainkan peran penting dalam pembentukan kebijakan. Menurut Amir Santoso pendekatan ini juga menjelaskan

hubungan antarpribadi antara perumus dan pelaksana kebijakan. Hubungan tersebut menjadi variabel yang menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu program. Dengan merujuk pendapat McLaughlin, Amir Santoso menyatakan bahwa terdapat tiga jenis hubungan yang berbeda antara perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan, yakni adaptasi bersama, kooptasi dan non-implementasi.

6. Pendekatan Proses

Dalam pendekatan ini, masalah-masalah masyarakat pertama-tama diakui sebagai suatu isu untuk dilakukan tindakan, dan kemudian kebijakan ditetapkan, diimplementasikan oleh para pejabat agensi, dievaluasi, dan akhirnya diterminasi atau diubah atas dasar keberhasilan atau kekurangannya. Tentu saja proses ini jauh lebih kompleks, ketimbang gambaran yang lebih sederhana ini. Namun demikian, pada saat kita bicara tentang siklus kebijakan, kita bicara suatu proses kebijakan melalui mana kebanyakan kebijakan publik melintas. Sekalipun, realitas dari proses kebijakan adalah sangat kompleks, proses ini bisa dipahami secara lebih baik dengan membayangkannya seolah-olah kebijakan itu melewati sejumlah tahap yang berbeda-beda.

7. Pendekatan Substantif

Beberapa ilmuwan kebijakan berpendapat bahwa keahlian (ex- pertise) dalam bidang substantif sangat dibutuhkan dan memberikan kepada seseorang kredibilitas yang sangat besar, ketimbang seorang analis kebijakan "generic" yang merupakan seorang spesialis kebijakan kesejahteraan bulanan dan spesialis kebijakan penanggulangan kejahatan bulan berikutnya. Untuk

memeroleh keahlian dalam suatu bidang substantif seringkali membutuhkan seseorang menjadi akrab de-ngan aspek-aspek teknik dan politik dari suatu bidang kebijakan. Misalnya, Charles O. Jones menulis sebuah buku klasik tentang kebijakan kualitas udara dalam tahun 1970- an; dia harus mempunyai hubungan yang sangat akrab dengan isu-isu teknik maupun isu-isu politik yang berkaitan dengan udara bersih. Dengan melakukan hal demikian, dia mampu menghasilkan sebuah buku yang sangat bagus yang mengom- binasikan keterampilan analisis kebijakan dengan keahlian substantif.

Di lain sisi, beberapa ilmuwan kebijakan berpendapat bahwa pengetahuan substantif secara relatif tidak diperlukan untuk menjadi seorang analis kebijakan yang bagus. Sebaliknya, mereka berpendapat bahwa seseorang hanya membutuhkan keterampilan dalam proses dan metode kebijakan publik. Substansi secara relatif tidak penting. Namun demikian, dalam pandangan Lester dan Stewart, substansi adalah penting, karena bisa memberikan seseorang suatu wawasan tentang persoalan-persoalan yang ditanyakan dalam melakukan suatu analisis kebijakan. Pengetahuan tentang substansi ini dibutuhkan untuk memahami dan untuk menginterpretasikan penemuan-penemuan empirik dari seorang peneliti.

8. Pendekatan Logical-Positivist

Pendekatan logical-positivist, seringkali disebut sebagai pendekatan perilaku (behavioral approach) atau pendekatan keilmuan (scientific approach), menganjurkan penggunaan teori-teori yang berasal dari penelitian deduktif (deductively derived theories), model-model, pengujian hipotesis, data keras

(hard data), metode komparasi, dan analisis statistik yang ketat. "Keilmuan" (scientific) dalam konteks ini mempunyai makna beberapa hal. Pertama, mempunyai makna mengklarifikasi konsep-konsep kunci yang digunakan dalam analisis kebijakan. Misalnya, konsep-konsep, seperti implementasi kebijakan harus didefinisikan lebih hati-hati, ketimbang pada masa lalu. Sebelumnya, implementasi didefinisikan sebagai dikotomi ya/ tidak, ketimbang sebagai suatu proses merancang garis-garis pedoman, menyediakan dana, memonitor kinerja, dan memperbaiki undang-undang. Kedua, mempunyai makna bekerja dari teori eksplisit tentang perilaku kebijakan, dan menguji teori ini dengan hipotesis-hipotesis. Ketiga, mempunyai makna menggunakan data keras, mengembangkan langkah-langkah yang baik terhadap berbagai fenomena, dan secara ideal, menyelidiki bermacam-macam penjelasan melewati waktu.

9. Pendekatan Ekonometrik

Pendekatan ekonometrik, kadangkala dinamakan pendekatan pilihan publik (the public choice approach) atau pendekatan ekonomi politik, terutama didasarkan pada teori-teori ekonomi politik. Pendekatan ini menjelaskan bahwa sifat alami manusia diasumsikan "rasional," atau dimotivasi oleh pencapaian secara pribadi murni. Pendekatan ini beranggapan bahwa orang mengejar preferensi-preferensi mereka yang berbobot tetap, terlepas hasil-hasil kolektif. Secara esensial, pendekatan ini mengintegrasikan wawasan umum tentang riset kebijakan publik dengan metode-metode keuangan publik. Misalnya, diasumsikan bahwa preferensi-preferensi individu adalah sempit dan beragam, yang membutuhkan individu mengagregasikan preferensi-

preferensinya ke dalam masyarakat luas yang bisa meminta tindakan pemerintah. Pendekatan ini telah memperoleh respek dalam ilmu kebijakan, sekalipun dikritik sebagai pendekatan yang agak sempit terhadap analisis kebijakan. Secara khusus, ada yang berpendapat bahwa pendekatan ini tidak sama sekali salah, tetapi pendekatan ini dianggap tidak lengkap dalam asumsi-asumsinya tentang sifat manusia dan kekuasaan politik. Secara khusus, manusia adalah altruistik (tidak hanya rasional atau egois), dan dengan demikian, kadangkala dimotivasi untuk melayani kepentingan publik atau kepentingan kolektif.

10. Pendekatan Fenomenologik (Postpositivist)

Pendekatan ini dinamakan pendekatan fenomenologik, naturalistik, atau postpositivist. Pada intinya, pendekatan ini berpendapat bahwa para analis perlu mengadopsi "suatu respek bagi penggunaan intuisi yang sehat secara tertib, yang dirinya dilahirkan dari pengalaman yang tidak bisa direduksi ke model, hipotesis, kuantifikasi, dan data keras," Secara metodologik, para analis memperlakukan setiap potongan dari fenomena sosial sebagai suatu peristiwa yang unik, dengan indeks etnografik dan indeks kualitatif menjadi yang paling penting. Pandangan alternatif ini dideskripsikan oleh kepedulian-nya dengan pemahaman, ketimbang prediksi, dengan hipotesis-hipotesis kerja, ketimbang dengan pengujian hipotesis yang ketat, dan dengan hubungan timbal balik antara peneliti dan obyek studi, ketimbang observasi yang terpisah di pihak para analis. Untuk mengumpulkan "bukti," pendekatan ini lebih memanfaatkan penggunaan studi-studi kasus secara berkelanjutan, ketimbang menggunakan teknik-teknik

analisis yang canggih. Singkatnya, pendekatan ini lebih menekankan kepeduliannya pada keketatan keilmuan dengan intuisi dan pem-benaman secara menyeluruh dalam informasi yang relevan.

11. Pendekatan Partisipatori

Pendekatan partisipatori ini dikaitkan dengan pandangan Peter DeLeon, yang mempunyai kaitan erat dengan tantangan pospositivist, dan mencakup inklusi perhatian yang besar dan nilai-nilai dari berbagai stakeholders dalam proses pembuatan keputusan kebijakan. Pendekatan ini agaknya lebih dekat dengan apa yang disebut oleh Harold Lasswell, *policy sciences of democracy*, di mana populasi yang diperluas dari para warganegara yang dipengaruhi terlibat dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik melalui serangkaian dialog yang tidak berkesinambungan. Pendekatan ini mencakup dengar pendapat terbuka secara ekstensif dengan sejumlah besar warganegara yang mempunyai kepedulian, di mana dengar pendapat ini disusun dalam suatu cara untuk mempercepat para individu, kelompok-kelompok kepentingan, dan para pejabat agensi memberikan kontribusi mereka kepada pembuatan desain dan redesain kebijakan. Tujuan yang dinyatakan dari analisis kebijakan partisipatori adalah mengumpulkan informasi sehingga para pembentuk kebijakan bisa membuat rekomendasi dan keputusan yang lebih baik.

Di lain sisi, kritik-kritik terhadap pendekatan partisipatori seringkali mengatakan bahwa keterlibatan warganegara yang meningkat akan menimbulkan peningkatan pula dalam pertikaian kelompok atas program dan prosedur, dan hal ini akan menimbulkan penundaan yang tidak ada gunanya dalam perumusan dan

implementasi, sehingga biaya pembuatan kebijakan dan implementasi akan meningkat pula secara dramatis, dan kepentingan-kepentingan yang tidak senang akan mencoba merusak program-program melalui litigasi atau minta perlindungan kepada parlemen. Lebih dari itu, di mana eksperimen-eksperimen partisipatori telah dicoba sebelumnya, kebingungan dan konflik akan segera meningkat. Pendekatan partisipatori mungkin bermanfaat sebagai arahan kepada pembentukan agenda, perumusan kebijakan, dan implementasi kebijakan, ketimbang tahap-tahap lain dalam proses kebijakan publik. Dalam beberapa hal, pendekatan ini lebih merupakan preskripsi untuk desain atau redesain kebijakan atau, ketimbang sebagai suatu pendekatan empirik untuk memahami pembentukan kebijakan atau implementasi.

12. Pendekatan Normatif dan Perskriptif

Dalam pendekatan normatif atau preskriptif, analis perlu mendefinisikan tugasnya sebagai analis kebijakan sama seperti orang yang mendefinisikan "end state," dalam arti bahwa preskripsi ini bisa diinginkan dan bisa dicapai. Para pendukung pendekatan ini seringkali menyarankan suatu posisi kebijakan dan menggunakan retorika dalam suatu cara yang sangat lihai untuk meyakinkan pihak lain tentang manfaat dari posisi mereka. Beberapa contoh dari tipe analisis kebijakan ini bisa dilihat dari hasil-hasil studi yang dilakukan oleh Henry Kissinger, Jeane Kirkpatrick, atau para ilmuwan politik praktisi lainnya. Pada intinya, mereka menggunakan argumen-argumen yang lihai dan (kadang-kala) secara selektif menggunakan data untuk mengajukan suatu posisi politik dan untuk meyakinkan pihak lain bahwa posisi mereka dalam suatu pilihan kebijakan

yang layak. Kadangkala, tipe analisis ini mengarah kepada tuduhan bahwa para analis kebijakan seringkali menyembunyikan ideologi mereka sebagai ilmu.

13. Pendekatan Ideologik

Thomas Sowell menamakan pendekatan ideologi ini "visi" (visions) dan mengidentifikasi dua perspektif yang bersaing. Pertama, "visi yang dibatasi" (the constrained vision) merupakan suatu gambaran manusia egosentrik dengan keterbatasan moral. Oleh karenanya, tantangan moral dan sosial yang fundamental adalah untuk membuat yang terbaik dari kemungkinan-kemungkinan yang ada dalam keterpaksaan/keterbatasan ketimbang menghamburkan energi dalam suatu upaya yang sia-sia untuk mengubah sifat manusia. Dengan logika ini, kemudian, orang seyogianya mengandalkan pada insentif, ketimbang disposisi, untuk mendapatkan perilaku yang pantas. Prospek dari ganjaran atau ketakutan terhadap hukuman memberikan insentif untuk memperoleh perilaku yang pantas. Secara fundamental, hal ini menghasilkan suatu pandangan konservatif tentang sifat manusia dan akan mengarah kepada posisi kebijakan yang lebih konservatif, jika orang beranggapan bahwa keterpaksaan utama berasal dari dalam individu, ketimbang pembebanan yang berasal dari lingkungan di luar individu.

Kedua, "visi yang tidak dibatasi" (the unconstrained vision) memberikan suatu pandangan tentang sifat manusia di mana pemahaman dan disposisi manusia adalah mampu untuk memperoleh keuntungan-keuntungan sosial. Menurut perspektif ini, manusia mampu merasakan secara langsung kebutuhan-kebutuhan orang lain lebih penting, ketimbang kebutuhan-kebutuhan mereka

sendiri, dan karenanya mampu bertindak secara konsisten dan secara adil, bahkan pada saat kepentingan-kepentingan mereka atau keluarga mereka terlibat. Kemudian, pandangan tentang sifat manusia ini, seringkali dikaitkan dengan pandangan liberal bahwa sifat manusia adalah tidak mempunyai keterbatasan. Agaknya, keterbatasan justru dikenakan oleh lingkungan di luar individu.

14. Pendekatan Historis/Sejarah

Banyak sarjana kebijakan publik makin meningkatkan perhatian mereka kepada evolusi kebijakan publik melintasi waktu. Peneliti bisa melakukan penelitian tentang kebijakan-kebijakan publik dari perspektif lima puluh tahun atau lebih. Dengan demikian, peneliti bisa melihat pola-pola tertentu dalam bentuk kebijakan publik yang sebelumnya yang tidak dikenali karena analisis menggunakan kerangka waktu yang pendek (misalnya, analisis lintas sektional atau analisis terbatas pada kurun waktu satu dekade atau lebih). Hanya dengan meneliti kebijakan-kebijakan publik dari titik pandang kurun waktu yang panjang analisis bisa memperoleh perspektif yang jauh lebih baik tentang pola-pola yang ada dalam pembuatan kebijakan publik, baik misalnya di negara-negara maju, seperti di Amerika Serikat, maupun di negara-negara berkembang, seperti di Indonesia.

Latihan

Mahasiswa diharapkan melakukan review terkait modul chapter diatas!

Daftar Pustaka

Anderson, James. 1994. Public Policy Making: An Introduction. 7th Edition.

Boston: Wadsworth

Hamdi, Muchlis. 2015. Kebijakan Publik. Jakarta: Ghalia Indonesia

Suharto. 2015. Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial. Bandung: Alfabeta

The background of the page features a repeating pattern of the Universitas Esa Unggul logo. Each logo consists of a stylized circular emblem with blue and orange curved lines, and the text 'Universitas Esa Unggul' below it. The watermark is light gray and covers the entire page.

CHAPTER 3

BEBERAPA MODEL DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Model Proses

Model proses menggunakan pendekatan politik modern (behavioral) sebagai dasar analisis kebijakan publik. Pendekatan ini berpusat pada tingkah laku individu-individu atau aktor-aktor politik. Salah satu tujuan utamanya adalah untuk mencari pola-pola tingkah laku (proses) yang dapat diidentifikasi. Dengan demikian, model proses berguna dalam membantu memahami aneka macam kegiatan yang terlibat dalam proses pembuatan policy. Adapun proses kebijakan terdiri atas:

- a) Identifikasi masalah (problem identification). Identifikasi masalah kebijakan melalui tuntutan dari individu atau kelompok untuk kegiatan pemerintah.
- b) Agenda setting. Fokus perhatian dari media massa dan pejabat publik dalam masalah publik secara khusus untuk memutuskan apa yang akan diputuskan.
- c) Perumusan usul kebijakan (policy formulation). Penentuan agenda permasalahan dan pengusulan program untuk penyelesaian masalah.
- d) Pengesahan kebijakan (policy legitimation). Memilih suatu usulan, pembentukan dukungan politik untuk usulan tersebut dan mengesahkan sebagai undang-undang hukum.
- e) Pelaksanaan kebijakan (policy implementation). Implementasi kebijakan melalui pengorganisasian birokrasi, menyiapkan

pembiayaan atau memberi pelayanan, menarik pajak, dan sebagainya.

f) Evaluasi kebijakan (policy evaluation). Penganalisisan tentang program-program, evaluasi hasil-hasil dan pengaruhnya, dan menyarankan perubahan-perubahan dan penyesuaian-penyesuaian.

Model proses hanya menekankan bagaimana tahapan aktivitas yang dilakukan di dalam menghasilkan public policy. Oleh karena itu, model ini memiliki kelemahan dimana kurang memerhatikan isi substansi dari policy yang akan dibuat.

Model Kelompok

Model kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (equilibrium). Disini beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif (Wibawa, 1994;9).

Individu yang mempunyai kepentingan yang sama mengikatkan diri secara formal maupun informal dalam suatu kelompok dan melancarkan tuntutan terhadap pemerintah dinamakan kelompok kepentingan. Interaksi antar kelompok dalam masyarakat merupakan fakta sentral dari politik dan public policy. Kelompok merupakan jembatan yang esensial yang menghubungkan antara individu dengan pemerintahnya. Politik merupakan perjuangan diantara kelompok-kelompok untuk memengaruhi kebijakan publik. Tugas sistem politik adalah mengatur konflik antar kelompok dengan cara:

- a. Menetapkan aturan main dalam kelompok yang sedang berjuang;

- b. Mengatur kompromi dan menyeimbangkan kepentingan;
- c. Membentuk kompromi dalam bentuk kebijakan publik; dan
- d. Melaksanakannya.

Kebijakan publik, pada waktu tertentu adalah ekuilibrium dari perjuangan antar kelompok. Perubahan pengaruh relatif suatu kelompok kepentingan dapat menyebabkan perubahan pada kebijakan publik. Artinya, policy akan bergerak ke arah yang dikehendaki oleh kelompok yang mendapatkan pengaruh dan akan menjauh dari keinginan kelompok yang kehilangan pengaruh.

Pengaruh dari kelompok kepentingan ditentukan oleh: jumlah anggota; kekayaan yang dimiliki; kekuatan organisasi; kepemimpinan; akses ke pembuat keputusan; dan kohesi internal organisasi. Pembuat kebijakan merespon tekanan dari kelompok, yaitu melakukan bargaining, negosiasi, dan kompromi atas tuntutan yang saling bersaing diantara kelompok yang berpengaruh.

Pada model ini pemerintah membuat kebijakan karena adanya tekanan dari berbagai kelompok. Kebijakan publik merupakan hasil perimbangan (equilibrium) dari berbagai tekanan kepada pemerintah dari berbagai kelompok kepentingan. Besar kecil tingkat pengaruh dari suatu kelompok kepentingan ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaannya, kekuatan, dan kebaikan organisasi, kepemimpinan, hubungannya yang erat dengan para pembuat keputusan, kohesi intern para anggotanya.

Model Elit

Istilah elite menurut kamus adalah bagian yang terpilih atau tersaring. Dalam kehidupan kelompok, elite adalah bagian yang superior secara sosial dari suatu masyarakat, sedangkan dalam kehidupan politik, elite adalah kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa. Kebijakan publik dilihat sebagai preferensi dari nilai-nilai elite yang berkuasa. Model elite menyarankan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan kebijakan publik hendaknya dibuat apatis atau miskin informasi.

Model ini merupakan abstraksi dari suatu pembuatan peraturan pemerintah yang identik dengan perspektif elite politik. Isu kebijakan yang akan masuk agenda perumusan kebijakan merupakan kesepakatan dan juga hasil konflik yang terjadi di antara elit politik sendiri.

Dalam model ini, elite yang lebih banyak membentuk opini masyarakat dalam persoalan kebijakan dibanding dengan massa membentuk opini elite. Pejabat pemerintah, administrator- administrator, dan birokrat hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat elite. Kebijakan mengalir dari elite ke massa melalui administrator-administrator. Model elite secara ringkas dapat dirumuskan sebagai berikut.

a) Masyarakat dibagi ke dalam dua bagian, yaitu: yang mempunyai kekuasaan (dengan jumlah sedikit) dan yang tidak mempunyai kekuasaan (dengan jumlah banyak). Massa tidak berperan memutuskan kebijakan publik.

b) Elite yang memerintah tidaklah mencerminkan massa yang diperintah. Kebijakan mengalir dari kehendak elite. Rakyat hanya menjadi objek keinginan elite.

c) Gerakan nonelite yang membahayakan posisi elite harus dikendalikan secara kontinu untuk mencapai stabilitas dan menghindari revolusi.

d) Elite membagi konsensus atas nama nilai-nilai dasar dari suatu sistem sosial yang ada dan perlindungan dari sistem tersebut. Seperti, di Indonesia dasar konsensus elite adalah falsafah dan dasar negara Pancasila.

e) Kebijakan publik tidak merefleksi tuntutan masyarakat melainkan menonjolkan nilai kepentingan sekelompok orang yang berkuasa (elite). Perubahan dalam kebijakan publik bersifat tambal sulam (inkremental).

f) Elite lebih banyak memengaruhi massa daripada massa yang memengaruhi elite.

Kebijakan publik dalam model elite dapat dikemukakan sebagai preferensi dari nilai-nilai elite yang berkuasa. Teori model elite menyarankan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan kebijakan publik hendaknya dibuat apatis atau miskin informasi.

Dalam model elite lebih banyak mencerminkan kepentingan dan nilai-nilai elite dibandingkan dengan memperhatikan tuntutan-tuntutan rakyat banyak. Sehingga perubahan kebijakan publik hanyalah dimungkinkan sebagai suatu hasil dari merumuskan kembali nilai-nilai elite tersebut yang dilakukan oleh elite itu sendiri.

Dalam model ini ada 2 lapisan kelompok sosial:

- a) Lapisan atas, dengan dengan jumlah yang sangat kecil (elit) yang selalu mengatur.
- b) Lapisan tengah adalah pejabat dan administrator.
- c) Lapisan bawah (massa) dengan jumlah yang sangat besar sebagai yang diatur.

Isu kebijakan yang akan masuk agenda perumusan kebijakan merupakan kesepakatan dan juga hasil konflik yang terjadi diantara elit politik sendiri. Sementara masyarakat tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi dan menciptakan opini tentang isu kebijakan yang seharusnya menjadi agenda politik di tingkat atas. Sementara birokrat/administrator hanya menjadi mediator bagi jalannya informasi yang mengalir dari atas ke bawah.

Model Inkremental

Model ini melihat bahwa kebijakan publik sebagai keberlanjutan dari kebijakan pemerintah sebelumnya dengan sedikit mengadakan perubahan atau dengan kata lain melakukan modifikasi kebijakan yang bersifat „tambal sulam.“ Ahli ilmu politik Charles E. Lindblom yang pertama kali mengemukakan model inkremental dalam serangkaian kritiknya terhadap model pembuatan keputusan yang rasional. Dasar pemikiran inkrementalisme adalah bersifat konservatif, dimana pembuat kebijakan menerima keabsahan program-program yang telah

mapan dan secara diam-diam menyetujui agar kebijakan sebelumnya tetap dilaksanakan. Perhatian terhadap program baru dipusatkan untuk menambah, mengurangi, dan menyempurnakan program-program yang telah ada. Inkrementalisme didukung pula oleh sifat manusia pada umumnya yang cenderung mempertahankan stabilitas, kurang menyukai konflik, dan tidak mau bersusah payah mencari hal yang paling baik diantara yang baik.

Model ini merupakan kritik pada model rasional. Pada model ini para pembuat kebijakan pada dasarnya tidak mau melakukan peninjauan secara konsisten terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya. karena Terdapat beberapa alasan mengapa pembuat kebijakan lebih bersifat inkrementalistis. Alasan-alasan itu antara lain:

- a) Keterbatasan waktu, informasi, maupun biaya untuk meneliti atas kebijakan yang sedang berjalan atau meneliti dari semua kemungkinan alternatif dari suatu kebijakan yang ada.
- b) Menerima keabsahan dari kebijakan sebelumnya, karena ketidaktentuan akibat-akibat yang bakal ditimbulkan dari kebijakan yang baru.
- c) Mungkin terdapat investasi dalam program yang ada, sehingga dapat menghalangi perubahan-perubahan yang benar-benar radikal.
- d) Secara politis, inkrementalism adalah cara yang bijaksana. Penting untuk menurunkan ketegangan konflik, memelihara kestabilan, dan melindungi sistem politik itu sendiri.

Sehingga dalam model ini pemangku kebijakan tidak mau melakukan peninjauan secara konsisten terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya dan lebih suka berbuat secara incremental. Kecenderungan ini dikarenakan para pembuat keputusan tidak punya waktu, intelektual, maupun biaya untuk penelitian terhadap nilai-nilai sosial masyarakat dan menghindari konflik jika harus melakukan proses negosiasi yang melelahkan bagi kebijakan baru.

Model Teori Permainan (Game Theory)

Teori permainan merupakan varian dari model rasional dan merupakan studi mengenai pembuatan keputusan rasional dalam suatu keadaan dimana terjadi dua atau lebih partisipan yang mempunyai pilihan-pilihan atas kebijakan dan hasilnya tergantung pada pilihan mereka masing-masing. Istilah „game” mengandung arti pembuat kebijakan harus memutuskan sesuatu yang hasilnya tergantung pada pilihan aktor yang terlibat. Para pemain harus saling menyesuaikan diri guna saling merefleksikan pertimbangan masing-masing bahwa efektivitas kebijakan bukan hanya bergantung pada keinginan dan kemampuan mereka, tetapi juga terhadap apa yang akan dikerjakan oleh partisipan lainnya.

Teori ini merupakan bentuk dari rasionalisme yang diterapkan dalam situasi kompetitif, yaitu dimana keberhasilannya tergantung pada apa yang akan dikerjakan oleh para partisipan. Oleh karena itu, payoff (hasil yang menguntungkan) bukan hasil pertimbangan seorang aktor tetapi juga aktor lawannya. Ide model ini bermula dari chicken game. Dalam permainan ini, dua

buah mobil dalam jalur yang sama, dengan posisi di tengah dan berlawanan, melaju sama kencangnya. Tentu, masing-masing pengemudi ingin menghindari kematian, tetapi juga menghindari gelar tidak terhormat dengan sebutan “chicken”, gelar pengecut yang menghindar terlebih dahulu. Hasil akhir permainan tergantung pada apa yang dikerjakan oleh masing-masing pengemudi, dan kedua pengemudi harus mencoba meramalkan bagaimana reaksi yang akan dilakukan lawan. Kunci dari model game adalah strategi. Strategi adalah pembuatan keputusan yang rasional dalam mana seperangkat tindakan dirancang untuk mencapai payoff yang optimal setelah meramalkan kira-kira apa yang akan dilakukan oleh lawan.

Konsep penting lainnya adalah “minimax” yang maknanya “meminimalkan kekalahan maximum atau memaksimalkan pencapaian manfaat yang minimal” bagi para pemain yang bersaing setelah memperhitungkan apa yang dikerjakan lawan. Strategi minimax adalah strategi konservatif yang dirancang untuk melindungi pemain dari permainan terbaik lawan. Rancangan dimaksudkan untuk mengurangi kekalahan dan mencapai manfaat minimum daripada mencapai manfaat maksimal dengan risiko akan mengalami kekalahan besar di waktu lain. Dalam chicken game pemain sebaiknya memilih menghindar, karena merupakan pilihan yang meminimalkan kekalahan maksimum.

Gagasan pokok dari kebijakan dalam model teori permainan adalah :

1. Formulasi kebijakan berada pada situasi kompetisi yang intensi

2. Para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independent ke dependen.

Kunci kesuksesan kebijakan dalam model ini adalah tergantung kebijakan mana yang tahan dari serangan lawan bukan yang paling optimum.

Model Sistem

Pendekatan sistem ini diperkenalkan oleh David Eston yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara organisme dengan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan dan perubahan hidup yang relatif stabil. Ini kemudian dianalogikan dengan kehidupan sistem politik.

Pada dasarnya terdapat 3 komponen utama dalam pendekatan sistem, yaitu: input, proses dan output. Nilai utama model sistem terhadap analisis kebijakan, adalah:

- a) Apa karakteristik sistem politik yang dapat merubah permintaan menjadi kebijakan publik dan memuaskan dari waktu ke waktu.
- b) Bagaimana input lingkungan berdampak kepada karakteristik sistem politik.
- c) Bagaimana karakteristik sistem politik berdampak pada isi kebijakan publik.
- d) Bagaimana input lingkungan berdampak pada isi kebijakan publik.
- e) Bagaimana kebijakan publik berdampak melalui umpan balik pada lingkungan.

Proses tidak berakhir disini, karena setiap hasil keputusan merupakan keluaran sistem politik akan mempengaruhi lingkungan. Selanjutnya perubahan lingkungan inilah yang akan mempengaruhi demands dan support dari masyarakat. Salah satu kelemahan dari model ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Seringkali terjadi bahwa apa yang diputuskan oleh pemerintah memberi kesan telah dilakukannya suatu tindakan, yang sebenarnya hanya untuk memelihara ketenangan/kestabilan. Persoalan yang muncul dari pendekatan ini adalah dalam proses penentuan tujuan itu sendiri.

Model Rasional

(Kebijakan sebagai laba sosial maksimum) Kebijakan rasional diartikan sebagai kebijakan yang mampu mencapai keuntungan sosial tertinggi. Hasil dari kebijakan ini harus memberikan keuntungan bagi masyarakat yang telah membayar lebih, dan pemerintah mencegah kebijakan bila biaya melebihi manfaatnya.

Untuk memilih kebijakan rasional, pembuat kebijakan harus mengetahui semua keinginan masyarakat dan bobotnya, mengetahui semua alternative yang tersedia, mengetahui konsekwensi alternative, menghitung rasio pencapaian nilai social pada setiap alternative, memilih alternative kebijakan yang paling efisien. Banyak kendala rasionalitas, Karakteristik rasionalitas sangat banyak dan bervariasi Untuk memilih kebijakan rasional, pembuat kebijakan harus:

- a) Mengetahui semua keinginan masyarakat dan bobotnya
- b) Mengetahui semua alternatif yang tersedia
- c) Mengetahui semua konsekwensi alternatif
- d) Menghitung rasio pencapaian nilai sosial terhadap setiap alternatif
- e) Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Asumsi rasionalitas adalah preferensi masyarakat harus dapat diketahui dan dinilai/bobotnya. Harus diketahui nilai-nilai masyarakat secara konprehensif. Informasi alternatif dan kemampuan menghitung secara akurat tentang rasio biaya dan manfaat.

Aplikasi sistem pengambilan keputusan. Pada dasarnya nilai dan kecenderungan yang berkembang dalam masyarakat tidak dapat terdeteksi secara menyeluruh, sehingga menyulitkan bagi pembuat kebijakan untuk menentukan arah kebijakana yang akan dibuat. Pada akhirnya pendekatan rasional ini cukup problematis dalam hal siapa yang menilai suatu kebijakan. Bersifat rasionalitas ataukan tidak.

Model ini melihat bahwa tujuan kebijakan adalah maksimalisasi keuntungan sosial. Artinya pemerintah seharusnya membuat kebijakan yang mengakibatkan masyarakat luas mendapat keuntungan dengan mengurangi pembiayaan dalam jumlah besar yang dikeluarkan oleh masyarakat. Policy

yang rasional adalah dirancang secara tepat untuk memaksimalkan hasil nilai bersih (net value achievement).

Dengan demikian, pembuatan policy yang rasional memerlukan adanya informasi tentang pilihan-pilihan policy, kemampuan prediktif untuk mengetahui secara tepat akibat-akibat dari pilihan-pilihan policy tersebut, dan kecerdasan untuk menghitung secara tepat perimbangan antara biaya dan keuntungan (the ratio of costs and benefits). Banyak terdapat halangan-halangan yang menghambat terjadinya keputusan yang rasional. Berikut ini adalah beberapa halangan yang merintangi tercapainya pembuatan policy yang rasional:

- a) Tidak ada nilai-nilai sosial yang disetujui, nilai-nilai khusus dari individu dan kelompok saling berselisih.
- b) Pertentangan manfaat dan biaya tidak dapat diperbandingkan.
- c) Pembuat kebijakan tidak terdorong untuk membuat keputusan-keputusan yang berdasarkan pada tujuan-tujuan masyarakat, tetapi hanya keuntungan pribadi dan kelompok saja, seperti kekuasaan, status, dan kekayaan.
- d) Pembuat kebijakan tidak termotivasi untuk memaksimalkan keuntungan sosial, tetapi hanya memuaskan tuntutan-tuntutan untuk kemajuan. Dengan kata lain tidak berusaha mencari jalan yang terbaik yang menguntungkan semua pihak, tetapi hanya menemukan satu alternatif kebijakan yang dapat segera dikerjakan.

- e) Adanya investasi besar dalam suatu kebijakan dapat menghalangi pembuat kebijakan mempertimbangkan alternatif yang ditetapkan sebelumnya.
- f) Hambatan mengumpulkan informasi yang diperlukan untuk mengetahui seluruh alternatif.
- g) Baik kemampuan prediktif dari ilmu sosial dan perilaku, maupun kemampuan prediktif dari ilmu fisik dan biologi tidaklah cukup memadai untuk meningkatkan kemampuan pembuat kebijakan dalam memahami akibat dari setiap alternatif.
- h) Meskipun dilengkapi oleh kemajuan teknik analisis yang canggih, pembuat kebijakan tidak mempunyai intelegensia yang mencukupi untuk menghitung secara tepat manfaat dan biaya ketika muncul masalah rumit dalam bidang politik, ekonomi, dan budaya yang harus ditangani.
- i) Ketidakpastian mengenai konsekuensi dari berbagai alternatif menyebabkan pembuat kebijakan bersikap kaku mempertahankan keputusan sebelumnya.
- j) Sifat terpecah belah dari pembuatan kebijakan di dalam birokrasi yang besar sulit mengkoordinasikan pembuatan keputusan disebabkan muncul berbagai input dari banyak ahli menyamarkan point sebenarnya dari keputusan yang akan ditetapkan.

Model Teori Pilihan Publik (Public Choice Theory):

Pilihan publik adalah studi ekonomi pengambilan keputusan nonmarket, khususnya penerapan analisis ekonomi untuk pembuatan kebijakan publik. Dalam ilmu politik, dipelajari perilaku dalam arena publik dan berasumsi bahwa individu-individu dipengaruhi oleh gagasan mereka sendiri dalam kepentingan publik. Jadi, terdapat versi-versi yang berbeda mengenai motivasi manusia yang dikembangkan dalam ilmu politik dan ekonomi: gagasan dari homo economics diasumsikan kepentingan pribadi seorang aktor yang berusaha memaksimalkan keuntungan pribadi, sedangkan homo politicus diasumsikan jiwa publik seorang aktor yang berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial.

Teori ini berasumsi bahwa seluruh aktor politik, seperti pemilih, pembayar pajak, kandidat, legislatif, birokrat, kelompok kepentingan, partai, dan pemerintah berusaha untuk memaksimalkan keuntungan pribadi mereka dalam politik maupun dalam pasar. Menurut James Buchanan, bahwa individu-individu datang bersama-sama di dalam politik untuk kepentingan mereka bersama, sama seperti mereka datang bersama-sama di dalam pasar, dan melalui perjanjian (kontrak) diantara mereka sendiri yang mana mereka dapat meningkatkan sendiri kesejahteraan mereka. Dengan demikian, orang akan mengikuti kepentingan pribadi mereka baik di dalam politik maupun pasar, akan tetapi dengan motivasi diri sendiri mereka dapat saling menguntungkan melalui pengambilan keputusan kolektif.

Teori pilihan publik mengakui bahwa pemerintah harus menjalankan fungsi tertentu yang mana pasar tidak mampu mengatasinya yaitu kegagalan pasar.

Oleh karena itu, pertama, pemerintah harus menyediakan barang publik, yaitu barang dan jasa yang harus diberikan kepada semua orang. Pasar tidak dapat menyediakan barang publik, karena biayanya melebihi nilai untuk tiap pembeli tunggal. Pertahanan nasional adalah contoh yang umum, sebagai perlindungan dari invasi asing akan menjadi terlalu mahal jika bagi satu orang untuk membelinya, sehingga tidak ada yang dapat dikecualikan dari manfaatnya. Jadi, orang akan bertindak secara kolektif melalui pemerintah untuk menyediakan pertahanan. Kedua, eksternalitas, merupakan kegagalan pasar lainnya dan dibenarkan bagi pemerintah untuk melakukan intervensi. Eksternalitas terjadi ketika suatu aktivitas dari seorang individu, perusahaan, atau pemerintah daerah membebani biaya- biaya yang tidak dikompensasi pada orang lain. Contohnya adalah pembuangan polusi udara dan air, yang mengakibatkan orang lain menanggungnya. Pemerintah merespon hal ini dengan mengatur kegiatan yang menghasilkan eksternalitas atau memaksakan denda pada kegiatan tersebut untuk mengimbangi biaya mereka bagi masyarakat.

Teori pilihan publik membantu menjelaskan mengapa partai politik dan kandidat umumnya gagal untuk menawarkan alternatif kebijakan yang jelas dalam kampanye pemilu. Partai politik dan kandidat tidak tertarik dalam memajukan prinsip-prinsip, melainkan memenangkan pemilu. Mereka merumuskan posisi kebijakan mereka untuk memenangkan pemilu; mereka tidak memenangi pemilu untuk merumuskan kebijakan. Jadi, masing-masing partai dan kandidat mencari posisi kebijakan yang akan menarik jumlah pemilih terbesar.

Latihan

Mahasiswa diharapkan melakukan review terkait model-model dalam kebijakan publik ini !

Daftar Pustaka

1. Anderson, James. 1994. Public Policy Making: An Introduction. 7th Edition. Boston: Wadsworth
2. Dye, Thomas R. 2011. Understanding Public Policy. Singapore: Longman.
3. Hamdi, Muchlis. 2015. Kebijakan Publik. Jakarta: Ghalia Indonesia
4. Kusumanegara, Solahuddin. 2010. Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gava Media.
5. Suharto. 2015. Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial. Bandung: Alfabeta
6. Thoha, Miftah. 2010. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Jakarta: Kencana Prenada Media Group

The background of the page features a repeating pattern of the Universitas Esa Unggul logo. Each logo consists of a stylized circular emblem with blue and orange curved lines, and the text 'Universitas Esa Unggul' below it. The watermark is semi-transparent and covers the entire page.

CHAPTER 4

PREFERENSI NILAI YANG PERLU DIPERTIMBANGKAN DALAM KERANGKA KEBIJAKAN PUBLIK

Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai. Ada lima nilai yang dapat mempengaruhi para penentu kebijakan publik yaitu nilai politik, nilai organisasi, nilai personal, nilai kebijakan, dan nilai ideology.

a. Nilai politik

Nilai politik berkaitan erat dengan kebudayaan. Kebudayaan merupakan salah satu sumber utama sistem nilai di dalam suatu masyarakat. Sistem nilai itulah membentuk sikap mental atau pola pikir manusia sebagaimana terpantul dalam pola sikap dan tingkah laku sehari-hari dalam berbagai segi kehidupan politik, ekonomi, sosial dan sebagainya. Hal ini melatarbelakangi terbentuknya kebudayaan politik, budaya, ekonomi, dll. Jadi kebudayaan politik merupakan salah satu sumber dari system nilai politik.

Menilai berarti menimbang, yaitu salah satu kegiatan manusia dalam menghubungkan dengan, dan mengambil keputusan. Keputusan nilai dapat memutuskan berguna atau tidak berguna, benar atau salah, baik atau buruk dan sebagainya. Hal ini dihubungkan dengan unsur-unsur yang ada pada manusia, yaitu: jasmani, rasa, karsa, dan kepercayaan. Sesuatu dikatakan mempunyai nilai apabila sesuatu itu berguna, indah, baik, dan religius.

Menurut James E. Anderson, dalam hal proses penetapan kebijakan publik, nilai politik dapat diartikan sebagai suatu pola perilaku para pelaku kebijakan

yang sangat dipengaruhi oleh kesetiaan mereka pada kebijakan partai di mana mereka bernaung, para pembuat kebijakan bisa saja menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasar pada kepentingan partai politik (kesetiaan terhadap partai politik), keuntungan-keuntungan politis kelompoknya (cliente group). Kebijakan publik dijadikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai politik. Jadi, kebijakan publik merupakan perwujudan dari akumulasi nilai-nilai politik yang bersumber dari partai politik pembuat kebijakan itu sendiri.

b. Nilai Organisasi

Para pembuat kebijakan juga bisa dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi- organisasi seperti badan-badan administratif negara menggunakan banyak imbalan (rewards) dan sangsi (punishment) dalam usahanya untuk mempengaruhi anggota- anggotanya dalam menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan dalam organisasi. Keputusan-keputusan individu mungkin diarahkan oleh pertimbangan-pertimbangan semacam keinginan-keinginan untuk mempertahankan eksistensi organisasi, memperbesar dan memperluas program-program, dan kegiatan organisasi, serta memperluas, juga mempertahankan kekuasaan organisasinya.

c. Nilai Personal

Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan seseorang juga bisa menjadi sebuah kriteria dalam sebuah penetapan kebijakan. Seorang politisi yang menerima suap untuk membuat atau menetapkan suatu kebijakan yang menguntungkan pribadi tertentu merupakan contoh konkrit bagaimana nilai-nilai personal sangat berpengaruh dalam

penetapan kebijakan. Di lain pihak, seorang presiden yang menyatakan bahwa dia tidak akan menjadi presiden pertama yang menyatakan kalah dalam perang, bisa saja dipengaruhi oleh pertimbangan- pertimbangan pribadi, seperti keinginan untuk dicatat dalam sejarah. Hal ini menunjukkan betapa nilai-nilai personal suatu saat sangat berpengaruh dalam pengambilan kebijakan.

d. Nilai kebijakan

Para pembuat kebijakan menurut kriteria ini tidak hanya dipengaruhi oleh perhitungan- perhitungan keuntungan, nilai organisasi, ataupun nilai personal, namun mereka mungkin bertindak baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat banyak (publik), atau kepercayaan-kepercayaan mereka tentang apa yang merupakan kebijakan publik secara moral adalah benar dan pantas. Seorang anggota lembaga legislatif mendukung undang-undang tentang hak sipil, mungkin karena ia berpandangan bahwa secara moral adalah benar, serta kesetaraan merupakan tujuan yang diinginkan dari sebuah kebijakan publik. Meskipun ia menyadari bahwa dukungan itu mempunyai resiko politik yang tinggi.

e. Nilai Ideologi

Ideologi merupakan nilai-nilai kepercayaan yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan, dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk bertindak. Ideologi merupakan sarana untuk merasionalkan dan melegitimasi tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan pemerintah. Di banyak negara-negara berkembang keinginan rakyat untuk memperoleh otonomi dan perhatian yang mendalam dengan karakteristik yang mereka miliki,

kebutuhan-kebutuhan dan masalah- masalah, merupakan faktor penting dalam penetapan kebijakan. Ideologi negara menurut kriteria ini menjadi acuan utama dalam menetapkan arah dan tujuan sebuah kebijakan publik.

Sumber daya yang mendukung kebijakan

Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.

Aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan

Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya. Menurut Howlett dan Ramesh (1995) beberapa aktor atau organisasi yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, antara

lain:

AKTOR-AKTOR KEBIJAKAN PUBLIK



Legislatif

1. Legislatif berhubungan dengan tugas politik sentral dalam pembuatan peraturan dan pembentukan kebijakan dalam suatu sistem politik.
2. Legislatif ditunjuk secara formal yang mempunyai fungsi memutuskan keputusan- keputusan politik secara bebas.
3. Dalam melakukan penetapan perundangan, parlemen mempunyai peran sentral dalam mempertimbangkan, meneliti, mengoreksi sampai menyebarluaskan kebijakan kepada masyarakat.
4. Di negara-negara komunis, legislatifnya hanya melakukan ratifikasi atau konfirmasi atas keputusan yang telah dibuat oleh pejabat tinggi dalam partai komunis

Eksekutif (Presiden)

1. Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan publik.
2. Keterlibatan presiden dalam pembuatan kebijakan dapat dilihat dalam komisi-komisi presidensial atau dalam rapat-rapat kabinet. Dalam beberapa kasus, presiden terlibat secara personal dalam pembuatan kebijakan.
3. Selain keterlibatan secara langsung, kadangkala presiden juga membentuk kelompok- kelompok atau komisi-komisi penasehat yang terdiri dari warga negara swasta maupun pejabat- pejabat yang ditunjuk untuk menyelidiki kebijakan tertentu dan mengembangkan usulan- usulan kebijakan

Yudikatif

1. Lembaga yudikatif mempunyai kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan. (melalui peninjauan yudisial dan penafsiran undang-undang)
2. Tinjauan yudisial merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan- tindakan yang diambil oleh eksekutif atau legislatif sesuai dengan konstitusi atau tidak. Bila keputusan-keputusan tersebut bertentangan dengan konstitusi, maka yudikatif berhak membatalkan atau menyatakan tidak sah terhadap peraturan perundangan yang sudah ditetapkan.

Instansi Administratif

1. Meskipun terdapat satu doktrin dalam ilmu politik bahwa instansi administrasi hanya dipengaruhi oleh kebijakan yang ditentukan pemerintah, namun saat ini diakui bahwa politik dan administrasi dapat berbaur dan instansi administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik.
2. Konsep administrasi baru New Public Administration (George Frederickson:1980) tidak lagi membahas dikotomi administrasi publik dengan politik

3. Dalam masyarakat pasca-industri seperti saat ini dimana keberagaman (pluralitas) menjadi hal yang lumrah, teknis dan kompleksitas masalah kebiakan pun bertambah luas sehingga memungkinkan adanya penyerahan kekuasaan yang lebih luas secara formal pada instansi administrasi terkait. Hal inilah yang memberikan kesempatan yang lebih luas kepada instansi administratif untuk menjadi aktor dalam kebijakan.

Kelompok kepentingan

1. Hampir di semua sistem politik di dunia, kelompok kepentingan mempunyai fungsi mempertemukan kepentingan “warga tertentu” yang tidak hanya mengemukakan tuntutan dan dukungan tetapi juga memberikan alternatif bagi tindakan kebijakan.
2. Mereka memberikan banyak informasi kepada pejabat publik , yang bahkan seringkali pada hal-hal yang bersifat teknis, mengenai sifat dan akibat yang dapat ditimbulkan dari suatu usulan kebijakan. Dalam hal ini mereka memberikan rasionalitas pembuatan kebijakan.
3. Kelompok kepentingan merupakan sumber utama pemerintah dalam memproses kebijakan publik.

Partai politik

1. Selain berpikir untuk memperoleh kekuasaan partai politik juga berusaha menghasilkan kebijakan publik yang menguntungkan bagi konstituennya, manakala mereka memenangkan pemilihan umum.
2. Ketika partai politik sudah duduk di parlemen, mereka sering memberikan suara yang berhubungan dengan posisi kebijakan partai, hal ini menunjukkan posisi tawar yang cukup besar ketika mereka mengusulkan kebijakan-kebijakan.
3. Pada masyarakat pascamodern seperti saat ini umumnya partai politik memerankan fungsinya sebagai “kumpulan kepentingan”, yaitu mereka berusaha untuk mengubah permintaan khusus dari kelompok kepentingan menjadi usulan kebijakan atau bahkan alternatif kebijakan

Warga nagara (Individu)

1. Meskipun tugas untuk membuat kebijakan biasanya diberikan kepada pejabat publik, namun dalam beberapa kejadian warga negara sebagai individu masih mempunyai peluang untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijakan.
2. Dalam tatar normatif demokratis, warga negara mempunyai kewajiban untuk didengarkan dan pejabat mempunyai kewajiban untuk mendengarkannya.

Lingkungan Kebijakan

Mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat top/down approach atau bottom approach, otoriter atau demokratis

Proses Kebijakan

Proses kebijakan publik dapat dipahami sebagai serangkaian tahap atau fase kegiatan untuk membuat kebijakan publik. Para ahli kebijakan publik berbeda-beda dalam menamai atau mengelompokan tahap-tahap tersebut. Namun demikian, umumnya proses pembuatan kebijakan publik dapat dibedakan kedalam tahap berikut:

a. Perumusan kebijakan publik.

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

b. Implementasi kebijakan publik.

Setelah kebijakan publik disahkan oleh pejabat yang berwenang, maka kemudian kebijakan publik tersebut diimplementasikan (dilaksanakan).

Mengenai implementasi kebijakan publik, Mustopadidjaja AR (1992), mengemukakan bahwa dilihat dari implementasinya, Ada tiga bentuk kebijakan publik, yaitu:

- 1) Kebijakan langsung, yaitu kebijakan yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah sendiri. Misalnya : INPRES tentang SD
- 2) Kebijakan tidak langsung, yaitu kebijakan yang pelaksanaannya tidak dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian, dalam hal ini pemerintah hanya mengatur saja. Misalnya: kebijakan pemerintah tentang Investasi Asing.
- 3) Kebijakan campuran, yaitu kebijakan yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah dan bukan pemerintah (swasta). Misalnya kebijakan Pemerintah DKI Jakarta tentang kebersihan, di mana pelaksanaan kebersihan dapat dilakukan oleh Dinas Kebersihan atau oleh swasta.

Monitoring kebijakan publik.

Monitoring kebijakan publik adalah proses kegiatan pengawasan terhadap implementasi kebijakan yaitu, untuk memperoleh informasi tentang seberapa jauh tujuan kebijakan itu tercapai. (Hogwood and Gunn, 1989).

Evaluasi kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan publik ini bertujuan untuk menilai apakah perbedaan sebelum dan setelah kebijakan itu diimplementasikan, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah diberlakukannya suatu kebijakan.

Kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu sistem, yang terdiri dari elemen-elemen (unsur- unsur): input : masalah kebijakan publik, proses : pembuatan kebijakan publik, output, kebijakan publik dan dampak (impact) terhadap kelompok sasaran (target groups). Kebijakan publik dapat pula dilihat sebagai proses yang meliputi tahap-tahap: perumusan masalah, implementasi, monitoring, dan evaluasi kebijakan publik. Proses kebijakan publik tersebut dapat digambarkan sebagai sebuah siklus kebijakan.

Latihan

Mahasiswa diharapkan melakukan review terkait chapter di atas !

Daftar Pustaka

1. Anderson, James. 1994. Public Policy Making: An Introduction. 7th Edition. Boston: Wadsworth
2. Dye, Thomas R. 2011. Understanding Public Policy. Singapore: Longman.
3. Hamdi, Muchlis. 2015. Kebijakan Publik. Jakarta: Ghalia Indonesia
4. Kusumanegara, Solahuddin. 2010. Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gava Media.
5. Suharto. 2015. Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial. Bandung: Alfabeta.
6. Thoha, Miftah. 2010. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

The background of the page features a repeating pattern of the Universitas Esa Unggul logo. Each logo consists of a stylized circular emblem with blue and orange curved lines, and the text 'Universitas Esa Unggul' below it. The watermark is semi-transparent and covers the entire page.

CHAPTER 5

SISTEM KEBIJAKAN PUBLIK

Menurut Mustopadidjaja AR (1992) yang dimaksud dengan sistem kebijakan publik adalah keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan diantara 4 elemen (unsur), yaitu masalah kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik dan dampaknya terhadap kelompok sasaran (target groups). Sebagai suatu sistem, maka dalam sistem kebijakan publik dikenal adanya unsur-unsur : Input, Process, Output. Kebijakan publik adalah merupakan produk (output) dari suatu input, yang diproses secara politis. Adapun elemen-elemen (unsur-unsur) sistem kebijakan publik adalah :

a. Input : masalah Kebijakan Publik

Masalah Kebijakan Publik ini timbul karena adanya faktor lingkungan kebijakan publik yaitu suatu keadaan yang melatar belakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya “masalah kebijakan publik” tersebut, yang berupa tuntutan-tuntutan, keinginan-keinginan masyarakat atau tantangan dan peluang, yang diharapkan segera diatasi melalui suatu kebijakan publik. Masalah ini dapat juga timbul justru karena dikeluarkannya suatu kebijakan publik yang baru. Sebagai contoh : masalah kebijakan publik dapat timbul karena adanya dorongan dari masyarakat. Misalnya, timbulnya INPRES SD, INPRES Pasar, INPRES Puskesmas, karena adanya pandangan masyarakat (pada waktu itu) tentang kurangnya pemerataan pembangunan.

Pembangunan dikatakan sudah berhasil, tetapi kurang merata. Masalah kebijakan juga dapat timbul, justru adanya kebijakan pemerintah. Misalnya

sebagai akibat adanya kebijakan pemerintah DKI Jakarta, bahwa untuk beberapa jalan protokol, kendaraan roda empat (kecuali taksi dan Bus Kota) diwajibkan berpenumpang minimal tiga orang, yang kemudian terkenal dengan sebutan “three in one” Kebijakan ini mengakibatkan timbulnya masalah “Jockey”, yaitu “orang-orang yang dibayar” ikut mobil yang berpenumpang kurang dari tiga orang, yang saat ini berkembang menjadi kebijakan “ganjil – genap” yakni yang mobil memasuki jalan tertentu pada hari ganjil ialah nomor polisi pada mobil dengan nomor ganjil, begitu pula sebaliknya.

b. Process (proses): pembuatan Kebijakan Publik.

Proses pembuatan kebijakan publik itu bersifat politis, di mana dalam proses tersebut terlibat berbagai kelompok kepentingan yang berbeda-beda, bahkan ada yang saling bertentangan. Dalam proses ini terlibat berbagai macam policy stakeholders, yaitu mereka- mereka yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh suatu kebijakan publik. Policy Stakeholders bisa pejabat pemerintah, pejabat negara, lembaga pemerintah, dan juga dari lingkungan masyarakat (bukan pemerintah), misalnya, partai politik, kelompok- kelompok kepentingan, perusahaan dan sebagainya.

c. Output : Kebijakan Publik, yang berupa serangkaian tindakan yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah atau mencapai tujuan tertentu seperti yang diinginkan oleh kebijakan publik.

d. Impacts (dampak), yaitu dampaknya terhadap kelompok sasaran (target groups).

Kelompok sasaran (target groups) adalah orang-orang, kelompok-kelompok orang, atau organisasi-organisasi, yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi atau diubah oleh kebijakan publik tersebut.

Perumusan Masalah Kebijakan Publik

Syarat untuk memecahkan masalah yang rumit tentunya tidak sama dengan syarat untuk memecahkan masalah yang sederhana. Masalah yang sederhana memungkinkan analisis menggunakan metode-metode konvensional, sementara masalah yang rumit menuntut analisis untuk mengambil bagian aktif dalam mendefinisikan hakekat dari masalah itu seradiri. Dalam mendefinisikan secara aktif hakekat suatu masalah, para analisis harus tidak hanya menghadapkan diri mereka pada keadaan problematis tetapi juga harus membuat penilaian dan pendapat secara kreatif. Hal ini berarti; bahwa analisis kebijakan dibagi ke dalam dua jenis analisis secara seimbang, yaitu perumusan masalah dan pemecahan masalah. Dengan kata lain, pemecahan masalah hanyalah salah satu bagian dari kerja analisis kebijakan.

Gambaran tentang pemecahan masalah bertolak dari pandangan bahwa kerja kebijakan bermula dari masalah-masalah yang sudah terartikulasi dan ada dengan sendirinya. Semestinya, kebijakan bermula ketika masalah-masalah yang diketahui nampak, masalah-masalah yang terhadapnya seseorang dapat

membuat hipotesis tentang serangkaian tindakan yang mungkin dan yang terhadapnya seseorang dapat mengartikulasikan tujuan-tujuan bukan masalah-masalah yang jelas, tetapi kekhawatiran yang bercampur aduk, yang nampak. Kelompok-kelompok penekan politik menjadi aktif tidak sebagaimana biasanya, atau kegiatan mereka menjadi lebih terberitakan; indikator-indikator sosial formal dan informal memberi tanda kecenderungan yang tidak dikehendaki, atau kecenderungan-kecenderungan yang dapat diinterpretasikan sebagai titik yang diinginkan. Terdapat tanda-tanda, kemudian masalah, tetapi tidak seorang pun mengetahui apa masalah itu. Dengan kata lain, keadaanya sedemikian rupa sehingga masalah itu sendiri problematis. Analisis kebijakan mengandung proses untuk mencari dan merumuskan masalah-masalah; mencakup penetapan (perumusan) masalah dengan tujuan untuk menginterpretasikan gejala stres yang ada di dalam sistem.

Kreativitas dalam Merumuskan Masalah

Kriteria untuk menentukan keberhasilan perumusan masalah juga berbeda dari yang digunakan untuk menilai keberhasilan dalam memecahkan masalah. Pemecahan masalah yang berhasil mengharuskan para analis memperoleh solusi-solusi teknis yang benar untuk masalah-masalah yang diformulasikan secara jelas. Sebaliknya, perumusan masalah yang berhasil mengharuskan bahwa para analis mendapatkan solusi-solusi untuk masalah-masalah yang kabur dan sulit didefinisikan. Dalam kenyataannya, kriteria untuk menilai tindakan kreatif secara umum juga terpakai bagi kreatifitas dalam merumuskan suatu

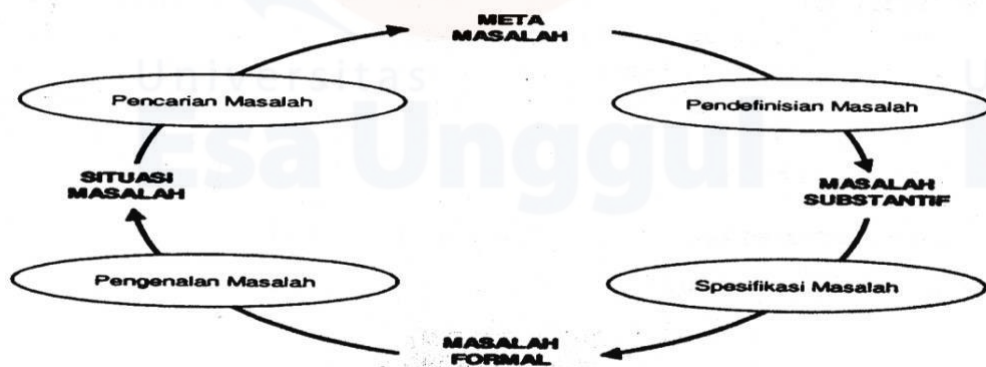
masalah. Perumusan masalah bersifat kreatif sepanjang satu atau lebih kondisi berikut ini terpenuhi:

1. Produk analisis cukup baru sehingga banyak orang belum pernah mencapai solusi yang sama;
2. Proses analisis tidak konvensional yang meliputi modifikasi atau penolakan ide-ide yang pernah ada;
3. Proses analisis mengharuskan motivasi dan persistensi yang tinggi sehingga analisis berlangsung dengan intensitas tinggi atau dalam periode waktu yang panjang,
4. Produk analisis dinyatakan bermanfaat oleh para analis, pembuat kebijakan, dan para pelaksana kebijakan, karena dia memberikan solusi yang memadai bagi suatu masalah; dan
5. Masalah yang pada awalnya dihadapi bersifat tidak jelas, kabur, dan sulit didefinisikan, sehingga sebagian dari tugasnya adalah memformulasikan masalah itu sendiri.

Fase-fase Perumusan Masalah

Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses dengan empat fase yang saling tergantung, yaitu: pencarian masalah (problem search), pendefinisian masalah (problem definition), spesifikasi masalah (problem specification), dan pengenalan masalah (problem sensing)

Tahap-Tahap Perumusan Masalah



Sumber: Dunn, 1994:149.

Prasyarat perumusan masalah adalah pengakuan atau "dirasakannya keberadaan" suatu situasi masalah. Untuk pindah dari situasi masalah seorang analis terlibat dalam pencarian masalah. Pada tahap ini tujuan jangka pendeknya bukan penemuan suatu masalah tunggal (misalnya, masalah klien atau - analis itu); melainkan penemuan beberapa representasi masalah dari berbagai pelaku kebijakan. Para analis yang terlatih biasa menghadapi jaringan besar yang kacau dari formulasi-formulasi masalah yang saling bersaing yang dinamis, terbentuk oleh situasi sosial, dan terdistribusi pada seluruh proses pembuatan kebijakan. Akibatnya, para analis dihadapkan pada metaproblem - suatu masalah di atas masalah-masalah yang rumit karena wilayah representasi masalah yang dimiliki oleh para pelaku kebijakan nampak tidak tertata rapi. Tugas utama adalah untuk merumuskan meta-masalah, yaitu, masalah yang dalam urutan kedua yang dapat didefinisikan sebagai kelas dari semua masalah urutan pertama, yang merupakan anggotanya. Kecuali jika kedua tingkat ini dibedakan secara jelas, para analis menghadapi resiko memformulasikan masalah yang salah dengan mencampur anggota dan kelasnya. Bila gagal membedakan tingkat-

tingkat ini, analisis melanggar aturan bahwa "apapun yang mencakup keseluruhan pastilah bukan anggota keseluruhan itu.

Dalam perpindahan dari metamasalah ke masalah substantif, analisis berusaha, untuk mendefinisikan suatu masalah dalam istilah yang paling mendasar dan umum. Sebagai contoh, analisis dapat menentukan apakah masalah itu adalah masalah ekonomi, sosial, atau ilmu politik. Jika masalah substantifnya dikonsepsikan sebagai masalah ekonomi, analisis akan memperlakukannya dalam ketentuan faktor-faktor yang berhubungan dengan produksi dan distribusi barang dan jasa ^{3/4} sebagai contoh, harga pasar menentukan biaya dan manfaat program-program publik. Sebaliknya, jika masalahnya dipandang sebagai masalah politik atau sosiologi, analisis akan mendekatinya sebagai distribusi kekuasaan dan pengaruh di antara kelompok-kelompok kepentingan, elit, dan lapisan sosial lainnya yang saling bersaing. Pemilihan sebuah kerangka konseptual sering sama dengan pemilihan sebuah pandangan hidup, ideologi, atau mitos rakyat dan menunjukkan komitmen terhadap suatu cara pandang.

Untuk menggambarkan pentingnya pandangan dunia, ideologi, dan mitos rakyat dalam mengkonsepkan masalah-masalah substantif, perhatikan bermacam-macam cara dalam mendefinisikan masalah kemiskinan. Kemiskinan dapat didefinisikan sebagai konsekuensi dari keadaan yang tidak disengaja atau tidak dapat dielakkan dalam masyarakat, dari tindakan-tindakan jahat manusia, atau ketidaksempurnaan dalam kemiskinan mereka sendiri. Definisi kemiskinan ini mengandung elemen-elemen pandangan dunia, mitos, atau ideologi

sebagaimana masing-masing meliputi persepsi yang selektif terhadap elemen-elemen kondisi masalah. Pandangan dunia, ideologi, dan mitos sebagian benar dan sebagian salah, yang berarti bahwa mereka berguna dan pada saat yang sama berbahaya. Dalam contoh ini penjelasan tentang kemiskinan sebagai kecelakaan sejarah atau sesuatu yang tak terelakkan menunjukkan perspektif naturalistik terhadap masalah-masalah sosial yang mendistorsi realitas dengan menyatakan bahwa pertanyaan-pertanyaan mengenai distribusi kekayaan adalah tidak ada artinya; tetapi mitos ini dapat pula menggugah analisis kepada definisi relatif tentang kemiskinan dengan menunjuk fakta bahwa tidak ada masyarakat yang diketahui telah memecahkan masalah kemiskinan tersebut secara menyeluruh. Mirip dengan itu, penjelasan tentang kemiskinan sebagai akibat dari kaum kapitalis yang jahat atau korup secara moral mendistorsi motivasi yang ada dari kaum miskin tersebut.

Perspektif moralistik yang sama, yang menjelaskan kemiskinan sebagai kelemahan moral, juga mengarahkan perhatian terhadap cara-cara pemilik swasta mempromosikan sampah, eksploitasi, dan tidak adanya tanggung jawab sosial. Akhirnya, untuk menyatakan kemiskinan sebagai ketidak sempurnaan di dalam orang miskin sendiri tidak hanya menghasillkan penyalahan korban daripada lembaga sosial yang bertanggung jawab, tetapi juga menunjuk pada fakta bahwa beberapa orang miskin memilih untuk hidup di bawah kondisi yang didefinisikan oleh sebagian besar masyarakat sebagai "miskin." Perspektif lingkungan ini, yang menjelaskan kemiskinan dan masalah-masalah sosial lain

dengan karakteristik lingkungan si korban, sering menghasilkan cap kcmansuaan yang kontradiktif yang dikenal sebagai "menyalahkan korban."

Kaum humanis dapat mengkonsentrasikan keinginan murah hatinya pada kekurangan korban, mengutuk stres sosial dan lingkungan .yang samar-samar yang menghasilkan kekurangan (beberapa waktu yang lalu), dan mengabaikan keberlanjutan pengaruh kekuatan sosial yang mencelakakan (sekarang ini). Hal ini merupakan ideologi yang cemerlang untuk munjustifilcasi bentuk aksi sosial yang ada yang diciptakan untuk mengubah, bukan masyarakat, seperti yang diharapkan, tetapi korban dalam masyarakat itu.

Sekali masalah substantif telah didefinisikan, masalah formal yang lebih rinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses perpindahan dari masalah substantif ke masalah formal dilakukan melalui spesifikasi masalah, yang secara tipikal meliputi pengembangan representasi (model) matematis formal dari masalah substantif. Pada pokok ini kesulitan mungkin terjadi, karena hubungan antara masalah substantif yang rumit dan representasi formal dari masalah itu mungkin lemah/renggang. Kebanyakan metode untuk menspesifikasikan masalah dalam terminologi matematika formal tidak sesuai untuk masalah- masalah yang sulit didefinisikan, di mana tugas utamanya bukan untuk mendapatkan solusi matematis yang tepat/benar tetapi untuk mendefinisikan sifat dari masalah itu sendiri.

Kesalahan Tipe Ketiga (EIII)

Isu kritis dari perumusan masalah adalah bagaimana masalah-masalah substantif dan formal secara aktual terkait dengan kondisi masalah yang sebenarnya. Jika sebagian besar kondisi masalah ternyata mengandung seluruh sistem masalah atau messes, maka keharusan bagi analisis kebijakan adalah formulasi masalah substantif dan masalah formal yang mampu mencerminkan kompleksitas tersebut. Derajat hubungan antara kondisi masalah yang ada dan masalah substantif ditentukan pada fase definisi masalah. Di sini analisis membandingkan karakteristik kondisi masalah dan masalah substantif, yang sering didasarkan pada asumsi-asumsi dan keyakinan implisit mengenai asal mula manusia, waktu, dan kemungkinan bagi perubahan sosial melalui tindakan pemerintah. Yang juga penting adalah derajat hubungan antara kondisi masalah dan masalah formal, yang sering dikhususkan dalam bentuk rumus matematis atau seperangkat persamaan.

Dalam hal pertama (pencarian masalah), analisis yang gagal dalam pencarian masalah, atau berhenti mencari secara dini, menanggung risiko menetapkan batasan-batasan yang salah dari metaproblem. Aspek-aspek penting dari metaproblem sebagai contoh, formulasi masalah yang dihadapi oleh mereka yang tengah atau akan ditugasi mengimplementasikan kebijakan dapat dikatakan berada di luar batas-batas metaproblem. Dalam hal kedua (definisi masalah), para analisis menanggung risiko memilih pandangan dunia, ideologi, atau mitos yang salah untuk mengkonseptualisasikan kondisi masalah ketika mereka harus memilih salah satu yang tepat. Dalam hal ketiga (spesifikasi

masalah), risiko utama adalah memilih representasi formal (model) yang salah dari masalah substantif ketika representasi formal yang tepat harus dipilih. Dalam setiap hal tersebut di atas, para analis dapat melakukan kesalahan tipe ketiga atau errors of the third type (EIII). Kesalahan tipe III telah diterangkan oleh teoritis keputusan Howard Raiffa dalam kalimat berikut ini:

“ Salah satu paradigma yang paling populer dalam...matematika menerangkan kasus di dalam mana seorang peneliti harus menerima atau menolak apa yang dikenal dengan hipotesis nol. Pada pelajaran awal statistik mahasiswa belajar bahwa dia harus terus menerus menyeimbangkan antara membuat kesalahan tipe pertama (yaitu, menolak hipotesis nol yang benar) dan kesalahan tipe kedua (yaitu menerima hipotesis nol yang salah) ... sementara para praktisi juga terlalu sering membuat kesalahan tipe ketiga: memecahkan masalah yang salah.”

Proses perumusan masalah menimbulkan sejumlah isu penting dalam metodologi analisis kebijakan dan ilmu pada umumnya. Setiap fase perumusan masalah mengharuskan bermacam-macam keahlian metodologis yang berbeda dan diterapkannya standar rasionalitas yang berbeda-beda. Sebagai contoh, bermacam-macam keahlian yang sangat memadai untuk menemukan metaproblems dan mendefinisikan masalah-masalah substantif juga observasional dan konseptual. Subyek-subyek matematik dan statistik (ekonomi, penentuan operasi, analisis sistem) terutama relevan untuk menspesifikasikan masalah- masalah formal. Penstrukturan masalah juga menimbulkan

pertanyaan-pertanyaan tentang arti rasionalitas yang berbeda- beda, karena rasionalitas bukan sekedar persoalan mencari representasi formal yang tepat tentang kondisi masalah. Inilah definisi teknis baku tentang rasionalitas yang dikritik atas penyederhanaan formalnya yang berlebihan terhadap proses yang kompleks. Rasionalitas dapat didefinisikan pada tingkat yang lebih mendasar, di mana pilihan yang tidak disadari dan tidak kritis tentang suatu pandangan dunia, ideologi, atau mitos dapat mengacaukan secara serius konseptualisasi masalah substantif dan solusi- solusinya yang potensial. Dalam kasus ini, analisis kebijakan mungkin merupakan ideologi tersamar. Terakhir, pencarian metamasalah didasarkan pada proses tanya-jawab yang lebih baik disebut rasionalitas erotetik (erotetic rationality).

Latihan

Mahasiswa diharapkan melakukan review terkait sistem dan perumusan kebijakan publik !

Daftar Pustaka

1. Budi Winarno, 2012, Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus, Yogyakarta : CAPS
2. Riant Nugroho, 2014, Public Policy , edisi 5 , PT. Elex media komputindo, Gramedia.
3. Solahudin Kusumanegara, 2010, Model dan aktor dalam Proses Kebijakan Publik, Yogyakarta, Gava Media
4. William Dunn, 1999, Analisa Kebijakan Publik ,Yogyakarta : Gajah Mada

The background of the page features a repeating pattern of the Universitas Esa Unggul logo. Each logo consists of a stylized circular emblem with blue and orange curved lines, and the text 'Universitas Esa Unggul' below it. The watermark is semi-transparent and covers the entire page.

CHAPTER 6

FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

Perumusan (Formulasi) kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi formulasi kebijakan publik sebagai berikut:

Menurut Dunn (2000:132), perumusan kebijakan (policy formulation) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah.

Winarno (2002:29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk di pilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

Tjokroamidjojo dalam Islamy (2000:24) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Berdasarkan pengertian pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang di bentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik.

Kemudian menurut Islamy dalam buku Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2000:77-101) mengemukakan pendapatnya bahwa ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik, yaitu:

Perumusan Masalah (defining problem).

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat di susun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik di mulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

Agenda Kebijakan

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pembuat kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompotensi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan. Mengingat pentingnya status agenda kebijakan dalam formulasi kebijakan publik, Cob dan Elder dalam Islamy (2000:83) mengartikan kebijakan sebagai:

“Agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing- masing”.

Abdul Wahab (2004:40) menyatakan bahwa suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu:

1. Isu tersebut telah mencapai suatu titik tertentu sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja.
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (impact) yang bersifat dramatik.
3. Isu tersebut menyamngkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak.
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
6. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang fasionable, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah.

Menurut Winarno (2002:83) dalam tahap ini para perumus kebijakan akan

berhadapan dengan alternatif- alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut.

Menurut Islamy (2000:92), perumusan usulan kebijakan (policy proposals) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi:

- a. Mengidentifikasi alternatif.
- b. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif.
- c. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
- d. Memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan- pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk di ambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai

kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan.

Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran- ukuran yang diterima.

Menurut Anderson dalam Islamy (2000:100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) Persuasion, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) Bargaining, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidak-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. Bargaining meliputi perjanjian (negotiation); saling memberi dan menerima (take and give); dan kompromi (copromise).

Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang di terima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan persuasion dan bargaining. Penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya.

Interaksi Aktor-aktor dalam Formulasi Kebijakan Publik.

Pada pembahasan mengenai kebijakan publik, maka aktor mempunyai posisi yang sangat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan kelembagaan merupakan penentu proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.

Menurut Howlett dan Ramesh dalam Madani (2011:36) menjelaskan bahwa pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisa kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik.

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Anderson dalam Madani (2011:37) bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai konsekuensi terhadap kebijakan. Aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik.

Berdasarkan pendapat ahli, maka dapat disimpulkan bahwa aktor kebijakan yaitu seorang maupun sekelompok orang yang terlibat dalam penentu kebijakan, baik pada proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Aktor kebijakan ini dapat berasal dari pejabat pemerintah, masyarakat, kaum buruh, maupun kelompok kepentingan.

Menurut Anderson dalam Madani (2011:41), menyatakan bahwa: Dengan memperhatikan berbagai ragam dan pendekatan dalam memahami berbagai aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik, maka konsep dan konteks aktor adalah sangat terkait dengan macam dan tipologi kebijakan yang akan dianalisis. Dalam perspektif formulasi masalah kebijakan publik, maka aktor yang terlibat secara garis besarnya dapat dipilah menjadi dua kelompok besar yaitu kelompok dalam organisasi birokrasi (the official policy makers) dan yang lain adalah kekelompok di luar birokrasi (un-official policy maker).

Winarno dalam Madani (2011:41) berpandangan bahwa: Kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan kelompok non formal. Kelompok formal seperti badan –badan administrasi pemerintah yang meliputi: eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sementara itu, kelompok non formal terdiri dari:

1. Kelompok kepentingan (interest groups), seperti kelompok buruh, dan kelompok perusahaan;
2. Kelompok partai politik;
3. Warga negara individual;

Kelompok besar tersebut kemudian jika dianalisis secara lebih detail maka aktor kebijakan yang sering kali terlibat dalam proses perundingan dan pengambilan kebijakan internal birokrasi dapat berupa:

- a) Mereka yang mempunyai kekuasaan tertentu (authoritative). Yang pertama adalah relevan dengan konsep yang selalu melibatkan tiga oknum penting di dalamnya yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.
- b) Mereka yang tergolong sebagai partisipan atau aktor tidak resmi. Kelompok yang kedua adalah mereka yang secara serius seringkali terlibat di luar kelompok tersebut baik secara langsung mendukung ataupun menolak hasil kebijakan yang ada. Pada kelompok yang kedua inilah seringkali wujudnya dapat berupa kelompok kepentingan, aktor partai politik, aktor para ahli dan sarjana atau entrepreneur serta para intelektual yang ada.

Latihan

Mahasiswa diharapkan melakukan review terkait proses formulasi kebijakan publik!

Daftar Pustaka

1. Budi Winarno, 2012, Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus, Yogyakarta : CAPS
2. Riant Nugroho, 2014, Public Policy , edisi 5 , PT. Elex media komputindo, Gramedia.
3. Solahudin Kusumanegara, 2010, Model dan aktor dalam Proses Kebijakan Publik, Yogyakarta, Gava Media
4. William Dunn, 1999, Analisa Kebijakan Publik ,Yogyakarta : Gajah Mada



CHAPTER 7

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

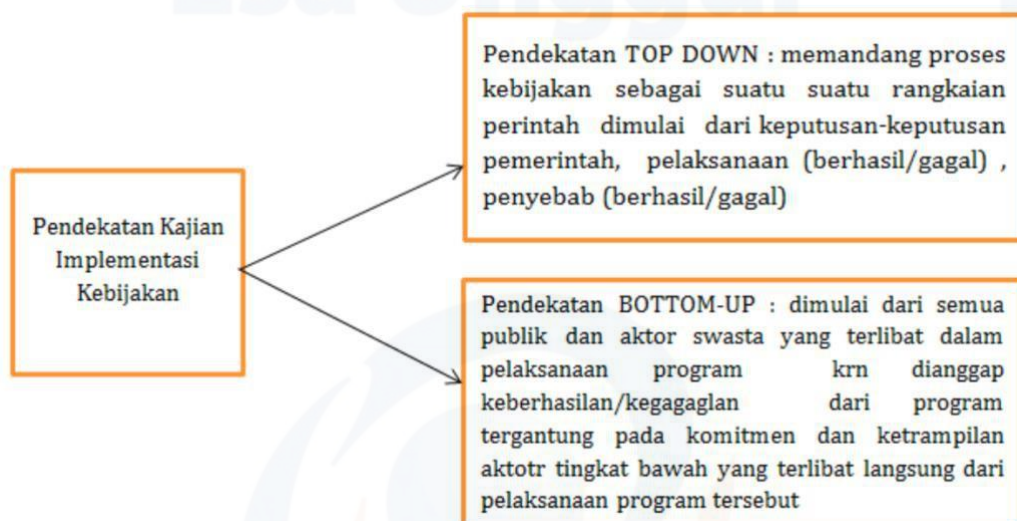
- Sampai awal tahun 1970 an implementasi dianggap hal yang tidak penting, karena diasumsikan bahwa setelah dibuat suatu kebijakan maka dapat dilaksanakan begitu saja.
- Penelitian tentang program pemerintahan yang dilakukan oleh Johson (1963-1968) mengenai program-program Great society tidak berhasil mencapai tujuan karena ada masalah dalam cara pelaksanaan program.
- Penelitian di Inggris tahun 1970-an bahwa pemerintah ternyata tidak berhasil dalam mewujudkan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat.
- Van Meter dan Van Horn (1975) : Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kel-2 pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.
- Edwards III (1980) : “policy implementation...is the stage of poicy making between the establishment of a policy,..and the consequences of the policy for the people who it’s affect“
- Merilee Grindle (1980) : Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan, yaitu melihat pada:
 - a. action program dari individual projects dan
 - b. apakah tujuan program tersebut tercapai

Implementasi Kebijakan dipengaruhi :

1. Keputusan kebijakan mencakup berbagai tingkat kesulitan teknis selama pelaksanaannya
2. Keanekaragaman masalah yang menjadi target program dapat membuat pelaksanaan program menjadi sulit
3. Besarnya kelompok sasaran
4. Tingkat perubahan perilaku kelompok sasaran yang diinginkan

Dipengaruhi juga oleh :

1. Perubahan kondisi sosial masyarakat
2. Perubahan kondisi ekonomi
3. Ketersediaan teknologi baru
4. Variasi-variasi dalam situasi politik



3 Level Kebijakan (Bromley, 1989)

1. Policy Level, diperankan oleh legislatif dan yudikatif
2. Organizational level, diperankan oleh eksekutif
3. Operational level, pada satuan pelaksana dalam masyarakat, perusahaan

Model Implementasi Kebijakan Publik

1. Model Smith (1973)
2. Model Model Van Meter dan van Horn (1975)
3. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)
4. Model Hoodwood dan Gun
5. Model Goggin Bowman dan Lester
6. Model Merilee S. Grindle (1980)
7. Model Elmore dkk
8. Model George Edwards III (1980)
9. Model Nakamura and Smallwood
10. Model Jaringan

Memilih model Implementasi Kebijakan

- a) Kesesuaian implementasi dengan kebijakan itu sendiri
- b) Keefektifan Implementasi Kebijakan (Nugroho,2014: 686)

Kebijakan itu dikatakan sudah tepat bila :

1. Tepat pelaksanaannya
2. Tepat Target
3. Tepat Lingkungan
4. Tepat Proses (Plus adanya dukungan politik, strategik dan teknis)

Kebijakan publik dinilai berhasil jika memenuhi :

1. Kriteria Efektivitas
2. Kriteria Efisiensi
3. Kriteria Keunggulan

Latihan

Mahasiswa diharapkan melakukan review terhadap konsep implementasi kebijakan publik !

Daftar Pustaka

1. Budi Winarno, 2012, Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus, Yogyakarta : CAPS
2. Riant Nugroho, 2014, Public Policy , edisi 5 , PT. Elex media komputindo, Gramedia.
3. Solahudin Kusumanegara, 2010, Model dan aktor dalam Proses Kebijakan Publik, Yogyakarta, Gava Media
4. William Dunn, 1999, Analisa Kebijakan Publik ,Yogyakarta : Gajah Mada