

Definisi dan Makna Kebijakan Publik

Prof. Dr. Muh. Irfan Islamy, MPA.



PENDAHULUAN

Saya akan mengantarkan Anda mengenali beberapa definisi dan makna kebijakan publik. Pertama kali perlu dikenali bahwa konsep Kebijakan Publik adalah merupakan terjemahan dari bahasa Inggris 'Public Policy', '*public*'= publik dan '*policy*'=kebijakan. Sebelumnya, kata *public policy* diterjemahkan kebijaksanaan negara, tetapi kemudian dinilai tidak pas dan diganti dengan 'kebijakan publik' yang dinilai lebih benar.

Berapa pun banyaknya buku teks tentang kebijakan publik yang kita baca maka akan kita jumpai beragam definisi kebijakan publik dari sejumlah penulis buku tersebut. Ada yang sama atau mirip definisinya, tetapi banyak pula yang berbeda dan tidak bisa dihindari karena masing-masing penulis memiliki kepentingan dan tujuan tertentu dengan definisi yang mereka buat. Saya harap, Anda tidak merasa kebingungan dengan mengenali berbagai varian definisi tersebut bahkan hal tersebut bisa menambah pengetahuan Anda dan memahami lebih jauh maksud serta makna dari keragaman definisi itu.

Setelah Anda memahami beberapa definisi dan makna kebijakan publik, kemudian Anda akan saya ajak untuk mengenali apakah ada hubungan antara kebijakan publik dan kepentingan publik. Idealnya kebijakan publik dibuat dan diimplementasikan dalam rangka untuk memenuhi kepentingan publik secara luas dan bukan untuk kepentingan segelintir elit penguasa. Kemudian bagian terakhir dari Modul 1 ini juga akan saya jelaskan tentang berbagai macam tipe atau jenis kebijakan publik sehingga bisa dipakai untuk mengenali berbagai macam jenis kebijakan publik yang ada di negara kita. Setelah selesai mempelajari Modul 1 ini, Anda diharapkan dapat menjelaskan:

1. arti dan makna beberapa definisi kebijakan publik;
2. adanya nuansa dan hubungan antara kebijakan publik dan kepentingan publik; dan
3. beberapa tipe atau jenis kebijakan publik.

KEGIATAN BELAJAR 1

Definisi dan Makna Kebijakan Publik

Coba Anda perhatikan tentang kehidupan kita sehari-hari, baik yang menyangkut kehidupan ekonomi, sosial, politik, budaya, keamanan, pertahanan, lingkungan hidup, dan sebagainya senantiasa terkait dengan kebijakan publik di tingkat nasional, provinsi, dan lokal bahkan bukannya tidak mungkin di tingkat internasional. Kita tidak pernah bisa lepas dari berbagai masalah kebijakan (*policy issues*) baik yang ringan, sedang, berat ataupun pada aras mikro (kecil), meso (sedang), dan makro (besar dan luas).

Bahkan disadari atau tidak perjalanan kehidupan kita ini juga banyak dipengaruhi oleh adanya 'lingkungan' dan implementasi berbagai jenis kebijakan publik pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.

Demikian besarnya pengaruh kebijakan publik dalam kehidupan kita maka tidak heran banyak pihak termasuk mahasiswa ingin mempelajari dan mengkaji apa kebijakan publik itu, apa perannya dalam memecahkan pelbagai masalah yang ada dalam masyarakat, bagaimana cara untuk meningkatkan mutu kebijakan publik sehingga kebijakan publik tersebut senantiasa dapat memenuhi kepentingan masyarakat secara luas? Upaya mencari jawab atas pertanyaan tersebut telah mendorong para praktisi kebijakan dan utamanya para peminat ilmu kebijakan bekerja keras menemukan jawabannya. Berbagai macam laporan penelitian, makalah ilmiah, jurnal, dan buku teks telah ditulis oleh berbagai penulis di berbagai belahan dunia dengan versinya masing-masing, dalam rangka ikut menyumbangkan pikirannya menjawab pertanyaan mendasar tersebut di atas. Kita pun di sini tanpa ragu perlu ikut juga terlibat.

Marilah pertama-tama kita perhatikan dengan seksama bagaimana para ahli kebijakan mendefinisikan dan memaknai kebijakan publik.

Sekian banyak buku literatur tentang kebijakan publik yang kita baca maka akan kita jumpai pula sekian banyak definisi tentang kebijakan publik. Ada yang sama atau mirip, tetapi banyak pula yang berbeda. Hal ini menunjukkan kepada kita bahwa masing-masing penulis buku tentunya memiliki persepsi yang sama atau berbeda dalam melihat kebijakan publik sesuai dengan tujuan dan kepentingannya masing-masing. Kita pun sebagai pihak yang mempelajari kebijakan publik mempunyai hak untuk menentukan

pilihan definisi mana yang lebih sesuai dengan tujuan dan kepentingan kita masing-masing.

Secara singkat atau sederhana kebijakan publik itu dapat diartikan sebagai 'tindakan yang dilakukan oleh pemerintah' atau 'aktivitas-aktivitas yang dilakukan pemerintah' (*'the actions of government'*). Tentunya pengertian seperti ini terlampau ringkas untuk dapat menjelaskan substansi atau isi keseluruhan dari kebijakan publik. Untuk maksud tersebut maka saya ajak Anda menelaah beberapa definisi dan makna kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli berikut ini.

I. Thomas R. Dye (1978)

"Public policy is whatever governments choose to do or not to do" (Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Definisi ini termasuk yang ringkas atau tidak kompleks, tetapi banyak mendapat perhatian di kalangan ahli kebijakan untuk ditelaah. Bagi Dye, kebijakan publik itu harus mencakup bukan saja apa yang benar-benar diinginkan pemerintah untuk melakukan sesuatu, tetapi juga apa yang tidak dilakukannya. Mengapa? Karena menurut Dye, baik yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan mempunyai dampak atau konsekuensi yang sama besarnya terhadap masyarakat.

Kalau saya boleh memberikan contoh tentang hal ini, misalnya ketika pemerintah RI belum membuat larangan tentang peredaran minuman keras secara bebas mempunyai dampak yang sama besarnya kepada masyarakat dengan ketika pemerintah RI telah membuat kebijakan yang melarang peredaran secara bebas minuman keras tersebut. Maknanya, sebelum pemerintah membatasi ruang peredaran minuman keras (berarti pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu) akan berdampak negatif pada banyaknya perilaku peminum yang tidak terkendali seperti hilangnya kesadaran, tindak kriminal, dan sebagainya, kemudian setelah pemerintah membatasi peredarannya (berarti pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu) diharapkan berdampak positif, yaitu semakin banyaknya perilaku masyarakat yang positif dan menekan angka tindak kriminal. Jadi, baik memilih melakukan atau tidak melakukan sesuatu keduanya sama-sama mempunyai konsekuensi.

Berdasarkan definisi ini setidaknya Anda bisa memahami bahwa kebijakan publik itu dibuat oleh aktor pemerintah yang isi atau substansinya

adalah mengenai apa yang dipilih oleh aktor pemerintah untuk dilakukan dan dipilih untuk tidak dilakukan. Ini adalah definisi yang singkat, tetapi cukup substansial (padat isinya).

2. James E. Anderson (1979)

"A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern" (Serangkaian tindakan yang bertujuan dan dilakukan serta diikuti oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah tertentu).

Penjelasannya Anderson tersebut menegaskan bahwa definisi kebijakan publik tersebut mempunyai 5 macam implikasi, yaitu (1) setiap kebijakan pasti bertujuan atau mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai; 2) kebijakan itu terdiri dari serangkaian tindakan atau pola-pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah; 3) kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah dan bukanlah apa yang pemerintah berkeinginan melakukan sesuatu atau hendak melakukan sesuatu; 4) kebijakan itu bisa berbentuk positif ataupun negatif; dan 5) kebijakan publik setidaknya-tidaknya dalam bentuknya yang positif didasarkan pada hukum dan karenanya bersifat otoritatif. Tentunya kelima implikasi tersebut adalah menjadi haknya Anderson untuk mengemukakannya walaupun definisinya juga termasuk yang singkat dan substansial.

Makna kebijakan publik menurut pandangan Anderson adalah bahwa kebijakan publik itu dirumuskan oleh seorang aktor (eksekutif, misalnya SK Presiden) atau sejumlah aktor (eksekutif dan legislatif, misalnya UU dan yudikatif untuk menguji material UU dan sebagainya) bahkan di era pemerintahan (*governance*) aktor nonpemerintah seperti swasta dan lembaga pelayanan masyarakat (*Community Service Organization*), media massa, universitas, dan seterusnya juga diikutsertakan dalam proses kebijakan misalnya kebijakan tentang 'Pembangunan Berkelanjutan'; berupa serangkaian tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu, misalnya untuk mengatasi masalah tertentu, yang didasarkan pada aturan hukum yang bersifat memaksa (otoritatif), artinya mutlak harus ditaati oleh pihak-pihak terkait, untuk mengatasi masalah tertentu. Jadi, setiap kebijakan publik itu harus jelas siapa aktor-aktor yang terlibat di dalamnya dan jelas pula tujuan yang hendak dicapainya. Dapat diberikan contoh di sini misalnya pemerintah membuat kebijakan tentang "Lingkungan Hidup" maka secara

otoritatif pemerintah dapat melakukan berbagai tindakan untuk menciptakan lingkungan hidup yang sehat dan lestari menekan sekecil mungkin terjadinya kerusakan lingkungan. Demikian pula misalnya untuk mendukung bagi terciptanya masyarakat Indonesia yang sehat maka pemerintah membuat kebijakan tentang "Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat". Kebijakan ini harus mempunyai tujuan yang jelas, yaitu pemerintah memberikan jaminan pelayanan kesehatan yang memuaskan bagi masyarakat dengan menyediakan tenaga medis dan paramedik yang cukup dan profesional, rumah sakit dan puskesmas yang berkualitas, biaya pelayanan kesehatan yang terjangkau dan pelayanan yang merata bagi seluruh masyarakat kita.

3. William J. (1978)

"Public policy as a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve " (Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh seorang aktor atau sekelompok aktor politik mengenai pemilihan tujuan-tujuan dan cara untuk mencapai tujuan dalam suatu situasi tertentu di mana keputusan-keputusan tersebut seyogianya secara prinsip masih berada dalam kekuasaan aktor-aktor tersebut untuk mencapainya).

Definisi di atas dapat dimaknai bahwa kebijakan publik itu berisi sejumlah keputusan yang terangkai (tidak tunggal tetapi banyak keputusan dan tidak terpisah), tujuannya jelas termasuk cara untuk mencapai tujuan tersebut, dibuat untuk merespons masalah yang terjadi pada suatu situasi tertentu oleh seorang aktor atau sejumlah aktor politik (eksekutif, legislatif dan yudikatif, termasuk pula aktor nonpemerintah). Berdasarkan definisi ini, bila dilihat dari aspek aktor yang terlibat, yaitu seorang aktor atau sejumlah aktor, mirip dengan apa yang dikemukakan oleh Anderson.

Kelebihan Jenkins adalah menambahkan dengan kata 'politik' setelah kata aktor sehingga menjadi aktor politik. Ini mempunyai arti bahwa dalam proses kebijakan publik yang terlibat adalah aktor pemerintah (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dan juga aktor nonpemerintah (swasta, LSM, media, dan lain-lain). Selain itu, juga ditegaskan oleh Jenkins bahwa perumusan kebijakan itu dalam rangka merespons masalah sosial yang terjadi pada situasi tertentu. Tentunya tidak sembarang

masalah perlu diatasi lewat sebuah kebijakan publik, tetapi masalah sosial yang strategis yang menyentuh kepentingan orang banyak dan tingkat urgensinya sangat tinggi. Mereka yang berkewenangan perlu segera membuat kebijakan publik untuk mengatasi masalah tersebut. Contoh, misalnya kebijakan tentang "Pengentasan Kemiskinan" dibuat untuk mengatasi semakin tingginya jumlah penduduk miskin, baik di perkotaan maupun di perdesaan. Juga kebijakan "Selamatkan Bumi Kita" dibuat untuk menanggulangi semakin tingginya tingkat kerusakan bumi akibat ulah tangan manusia: penebangan hutan tropis, pemanasan global, perubahan iklim, polusi udara, air, dan sebagainya. Masih banyak lagi yang lain di mana Anda pun bisa mencermati masalah sosial strategis yang terjadi di lingkungan sekitar Anda.

4. Charles L. Cochran & Eloise F. Malone (1995)

" Public policy consists of political decisions for implementing programs to achi eve societal goals.....public policy consists of a plan of action or program and a statement of objectives, in other words, a map and a destination " (Kebijakan publik terdiri dari berbagai keputusan politik untuk melaksanakan program-program demi tercapainya tujuan-tujuan masyarakat.....kebijakan publik berisi sebuah rencana tindakan atau program dan berupa pernyataan tujuan yang hendak dicapai, atau dengan kata lain, sebuah peta dan sebuah tujuan).

Kalau kita cermati pendapat Cochran & Malone di atas sebenarnya tidak terlalu berbeda dengan pendapat-pendapat sebelumnya. Seperti misalnya menurut mereka kebijakan publik itu terdiri dari seperangkat keputusan politik dalam bentuk sebuah rencana aksi atau program untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Membuat sebuah kebijakan publik, menurut klaim mereka, berarti menyusun sebuah peta yang menunjukkan ke arah mana tujuan hendak dicapai.

Tentunya ini bukan peta buta yang tidak mampu menunjukkan ke mana arah utara-selatan-timur-barat serta sasaran tujuan yang hendak dicapai, melainkan sebuah peta yang di lengkapi dengan identitas petunjuk yang jelas dengan seluruh rambu-rambu yang diperlukan menuju ke tujuan yang hendak dicapai. Pandangan seperti ini sekaligus memberikan petunjuk kepada perumus kebijakan publik tentang pentingnya menyusun kebijakan publik yang memiliki tujuan yang jelas sehingga memudahkan untuk mencapainya, yakni dengan membuat sebuah peta kegiatan dengan menyediakan seluruh

sumber-sumber yang diperlukan agar kegiatan berjalan lancar dan tujuan tercapai. Sekelompok penjelajah yang melakukan perjalanan menuju ke daerah yang belum dikenali akan dipermudah kalau mereka punya sebuah peta yang mampu memberikan petunjuk ke arah mana mereka harus menuju.

Anda tentunya bisa membuat contoh kebijakan publik dengan menerapkan pandangan Cochran & Malone ini. Mari saya bantu dengan mengambil contoh misalnya kebijakan "Kredit Perumahan". Tetapkan dulu apa tujuan dengan dibuatnya kebijakan ini, misalnya untuk memberikan bantuan pinjaman dana dengan bunga rendah atau tanpa bunga kepada masyarakat utamanya yang tidak/kurang mampu agar mereka bisa memiliki rumah, kemudian tetapkan syarat-syarat yang diperlukan untuk memperoleh kredit tersebut seringan-ringannya dan sejelas-jelasnya agar banyak orang tertarik untuk meminta kredit perumahan tersebut, selanjutnya tunjukkan bagaimana mekanisme yang perlu ditempuh, mulai awal sampai akhir secara mudah dan jelas sehingga kredit perumahan tersebut bisa direalisasikan. Demikian pula halnya untuk kebijakan-kebijakan lainnya misalnya kebijakan di bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, industri, perdagangan, pertanian, dan sebagainya.

5. Larry N. Gerston (2002)

"Public policy making is the combination of basic decisions, commitments, and actions made by those who hold or affect government positions" (Kebijakan publik adalah gabungan dari berbagai keputusan, komitmen dan tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh mereka yang memegang kekuasaan di pemerintahan atau yang berpengaruh terhadap jalanya pemerintahan).

Menurut pandangan Gerston kebijakan publik itu bukan hanya berisi serangkaian keputusan melainkan juga komitmen dan tindakan nyata dari mereka yang terlibat dalam pemerintahan. Hal ini bisa dimaknai bahwa mereka yang membuat keputusan haruslah mempunyai komitmen yang kuat terhadap keputusan yang telah dibuatnya, bahwa keputusan itu dibuat secara benar, berisi substansi yang sangat bagus sesuai dengan kepentingan masyarakat dan dapat dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata menuju ke tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan definisi tersebut di atas dapat diberikan contoh misalnya kebijakan tentang "Sistem Pendidikan Nasional", pastilah hal ini menyangkut banyak keputusan tentang visi dan misi pendidikan, tujuan, sasaran,

kebijakan, program, masukan-proses-keluaran pendidikan, dampak dan manfaat pendidikan. Pemerintah memiliki tanggung jawab konstitusi untuk mencerdaskan kehidupan bangsanya sehingga ia harus mampu membuat kebijakan pendidikan yang baik. Akan tetapi, pemerintah perlu dibantu oleh masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan dan juga harus punya komitmen yang kuat dalam mewujudkan visi, misi, dan tujuan pendidikan nasional kita.

6. Phillip Mooper, *et al.* (1998)

"A policy is an answer to the problem" (Kebijakan adalah jawaban atas masalah).

Cooper, dkk. menyatakan bahwa salah satu konsep sentral dalam kebijakan publik adalah 'jawaban atas masalah'. Sebuah pernyataan yang sangat singkat yang tentu saja perlu dielaborasi (diperjelas) sehingga lebih mudah kita pahami. Pernyataan yang sangat singkat ini tentu saja tidak salah hanya kurang jelas. Apalagi bagi Anda yang baru memulai mempelajari ilmu kebijakan publik. Bisa saya jelaskan begini, kebijakan publik, apapun bentuk dan areanya, dibuat tujuannya tidak lain adalah untuk memecahkan masalah tertentu. Dalam proses pembuatan kebijakan publik setidaknya mutlak harus ada dua (2) hal pokok, yaitu "masalah" dan "alternatif pemecahan masalah". Rasanya tidak mungkin kebijakan dibuat tidak dalam rangka memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, setiap pembuat kebijakan publik mempunyai perhatian (konsen) yang sangat tinggi terhadap dua hal pokok tersebut, yaitu masalah dan alternatif pemecahan masalah. Bahkan dalam dimensi politik (*political stream*) para aktor kebijakan yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan "berjuang" habis-habisan untuk memenangkan persaingan guna memadukan secara tepat antara dimensi "masalah" dan dimensi "alternatif pemecahan masalah". Hal ini akan kita bahas lebih intens dalam Modul 5 nanti.

Coba Saudara bayangkan bila Saudara mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan tentang "Ketahanan Pangan". Apa yang Saudara lakukan? Saya yakin pastilah Saudara pertama kali akan menginventarisasi dan mencermati masalah apa saja yang terjadi di sekitar penyediaan pangan kita? Setelah Saudara mampu memahami karakteristik dan dimensi masalah pangan kita, kemudian mendefinisikan masalahnya dengan baik dan benar. Selanjutnya Saudara akan berusaha keras mencari dan memilih

alternatif pemecahan masalah yang 'terbaik' agar bisa dipakai untuk mengatasi masalah ketahanan pangan yang sedang Saudara hadapi.

Saya kira dengan menghadirkan 6 varian definisi kebijakan publik tersebut di atas Saudara telah bisa memahami dengan baik apa kebijakan publik itu. Paparan saya tentang definisi dan makna kebijakan publik walaupun saya rasakan cukup memadai bagi Saudara untuk mengetahui arti dan maknanya tetapi saya tahu masih banyak lagi definisi lain yang bertebaran di berbagai tulisan yang dikemukakan oleh banyak pakar kebijakan. Saya minta Saudara untuk menemukan definisi lain sebagai pembanding dari apa yang telah saya sajikan sehingga Saudara memperoleh pemahaman yang lebih baik tentang kebijakan publik.

Sebelum saya akhiri ada baiknya saya kemukakan pendapat Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1984) tentang kategorisasi 10 macam penggunaan istilah 'policy', yaitu

1. *Policy as a label for a field of activity.* Kebijakan sebagai sebuah sebutan untuk medan atau wilayah kegiatan tertentu. Kita ambil contoh misalnya "Kebijakan Upah Minimal Regional"; "Kebijakan Perumahan"; "Kebijakan Kesehatan"; "Kebijakan Wilayah Tangkap Ikan"; "Kebijakan Transportasi", dan lain-lain adalah merupakan wilayah kegiatan dan keterlibatan pemerintah dalam proses kebijakan.
2. *Policy as an expression of general purposes or desired state of affairs.* Kebijakan merupakan pernyataan tentang tujuan dan keinginan negara secara umum. Pernyataan kebijakan acap kali disampaikan oleh pejabat negara misalnya eksekutif yang menyangkut hal-hal yang besar dan strategis. Contohnya pernyataan tentang "Perang Melawan Keteringgalan dan Kemiskinan"; "Pertahanan Nasional"; "Pengembangan Hutan Rakyat"; "Industri Migas dan Nonmigas"; "Pendidikan Anak Usia Dini", dan seterusnya.
3. *Policy as specific proposals.* Kebijakan publik dipandang sebagai usulan kegiatan atau tindakan yang akan diambil oleh pemerintah. Usulan kegiatan ini bisa bersifat *ad hoc* (sementara) ataupun berupa representasi atau bagian dari cara yang ditempuh pemerintah untuk mencapai tujuan yang lebih besar. Pemerintah mengusulkan "Pendidikan Dasar dan Menengah Gratis"; "Pembangunan Jembatan Selat Bali"; "Peningkatan Produksi Terigu"; "Penetapan Harga Eceran Tertinggi beras Impor", dan sebagainya.

4. *Policy as decisions of government.* Kebijakan publik sebagai keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan publik sebagian besar merupakan usulan pemerintah setelah memperhatikan dengan seksama adanya masalah yang sangat urgen dan menyentuh kepentingan rakyat banyak. Pemerintah mempunyai tanggung jawab membuat pilihan tindakan berupa keputusan / kebijakan publik. Misalnya keputusan di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, teknologi, informasi, keamanan, pertahanan, dan sebagainya.
5. *Policy as formal authorization.* Kebijakan publik adalah merupakan salah satu bentuk produk dari kewenangan formal pemerintah untuk merumuskan, melaksanakan dan menilai kebijakan tersebut. Pemerintah memang diberi otoritas formal berupa wewenang dan tanggung jawab untuk merumuskan, melaksanakan dan menilai kebijakan publik dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan kepada rakyatnya. Misalnya pemerintah membuat dan melaksanakan kebijakan tentang alat transportasi massa yang murah (*mass rapid transportation policy*), hal ini memang telah menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakannya.
6. *Policy as programme.* Kebijakan publik sebagai program mempunyai arti bahwa kebijakan itu terdiri dari banyak program, atau dikatakan dengan kata lain bahwa program itu bagian dari kebijakan. Misalnya program "menanam sejuta pohon" adalah merupakan bagian dari 'kebijakan lingkungan hidup yang sehat'.
7. *Policy as output.* Kebijakan publik sebagai keluaran. Hal ini berarti bahwa kebijakan itu adalah merupakan produk dari proses mengubah "masukan" menjadi "keluaran", yaitu tindakan yang dilakukan pemerintah untuk membuahkkan masalah tertentu. Misalnya "pemberian kredit lunak atau tanpa bunga" bagi para pengusaha mikro dan kecil; "pendirian badan layanan umum"; "reformasi birokrasi di tingkat pusat dan daerah" dan seterusnya.
8. *Policy as outcome.* Kebijakan publik sebagai dampak. Artinya, bahwa kebijakan publik yang telah dilaksanakan membuahkkan dampak (pengaruh) baik yang positif maupun negatif kepada pihak yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Misalnya pelaksanaan kebijakan "pengentasan kemiskinan" berdampak pada semakin berkurangnya jumlah penduduk miskin atau semakin bertambahnya jumlah

penduduk yang pendapatannya meningkat untuk mencukupi kebutuhan hidupnya.

9. *Policy as a theory or model.* Semua kebijakan mengandung asumsi tentang apa yang dilakukan pemerintah dan apa konsekuensi (dampak) dari tindakan pemerintah tersebut. Dan asumsi-asumsi tersebut membentuk teori kausalitas atau model sebab-akibat. Misalnya kebijakan " menanam pohon" diasumsikan bahwa bila kita telah berhasil menanam satu miliar pohon maka lingkungan hidup kita menjadi lebih sehat, teduh, dingin, nyaman, indah dan seterusnya.
10. *Policy as process.* Kebijakan publik sebagai proses. Artinya, setiap kebijakan itu terdiri dari bermacam-macam kegiatan yang prosesnya menyangkut waktu yang panjang dan sangat kompleks. Proses kebijakan yang meliputi kegiatan merumuskan, melaksanakan dan menilai kebijakan pastilah melibatkan unsur waktu yang tidak sedikit dan tingkat kerumitan yang sangat tinggi. Satu kegiatan merumuskan kebijakan, katakanlah membuat UU atau peraturan hukum, banyak sekali waktu yang dibutuhkan, aktor yang terlibat, dana, berbagai kepentingan, prosedur yang melelahkan, dan sebagainya. Belum lagi proses pelaksanaannya dan menilai dampak kebijakan tersebut terhadap masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan dan seterusnya. Saudara tentunya bisa membayangkan betapa kompleksnya proses kebijakan tersebut.

Sebagai penutup saya ingin mengutip pendapat Hogwood dan Gunn (1984) yang menegaskan bahwa: "*Any public policy is subjectively defined by an observer as being such and is usually perceived as comprising a series of patterns related decisions to which many circumstances and personal, group, and organizational influences have contributed*" (Setiap kebijakan publik didefinisikan secara subyektif oleh seorang pengamat sesuai dengan kepentingannya sendiri dan biasanya dipersepsi terdiri dari serangkaian pola-pola keputusan yang terkait satu sama lain dengan mana lingkungan, pribadi, kelompok dan organisasi mempunyai pengaruh cukup besar). Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau kita menjumpai begitu banyak ragam definisi kebijakan publik. Hal ini janganlah menjadikan kita yang belajar bingung atau kehilangan arah. Saya sarankan ambil saja salah satu di antara definisi tersebut yang Saudara yakini sebagai definisi yang terbaik kemudian gunakan untuk kepentingan proses pembelajaran Saudara



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Pilih salah satu definisi kebijakan publik yang Saudara sukai, kemudian coba sebut dan tulis beberapa kata kunci (pokok) sebagai benang merah dari definisi yang telah Saudara pilih tadi!
- 2) Susun kembali kata-kata kunci tersebut menjadi sebuah definisi baru dengan menggunakan kalimat Saudara sendiri tetapi dengan syarat tidak mengubah makna definisi tersebut!
- 3) Thomas R. Dye mengartikan kebijakan publik sebagai "*apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu*". Coba jelaskan alasan mengapa yang dipilih untuk **tidak** dilakukan termasuk ke dalam kebijakan publik?
- 4) Dalam banyak definisi kebijakan publik sering disebutkan bahwa kebijakan publik itu dibuat oleh "*a political actor or group of actors*". Siapakah mereka ini misalnya untuk "kebijakan pengentasan kemiskinan"? Sebut dan jelaskan peran mereka masing-masing.
- 5) Tutup buku modul Anda, coba tuliskan 10 macam penggunaan *policy* menurut pandangan Hogwood dan Gunn (1984), dan coba ambil salah satu jenis penggunaan kata *policy* tersebut dan buatlah 2 buah contohnya!

Petunjuk menjawab soal latihan

Cobalah baca sekali lagi Kegiatan Belajar 1 dengan lebih tenang ! Saya yakin Anda akan bisa dengan mudah melakukan latihan dengan baik dan berhasil!



RANGKUMAN

Kebijakan publik adalah ilmu yang masih muda usianya bila dibandingkan dengan ilmu sosial yang lain seperti politik, sosiologi, ekonomi, antropologi, dan sebagainya. Walaupun demikian, ilmu ini telah mengalami perkembangan yang pesat dan telah dimanfaatkan oleh

banyak ilmuwan dan praktisi untuk kepentingan kemajuan keilmuan maupun praktis di berbagai bidang seperti kebijakan sosial, ekonomi, politik, lingkungan, dan sebagainya.

Kebijakan publik adalah ilmu yang unik karena memiliki karakter yang multidisipliner percampuran banyak disiplin ilmu: sosial, politik, ekonomi, hukum, teknologi, matematika, dan sebagainya; multimetode memanfaatkan berbagai metode: kuantitatif, kualitatif, dan perpaduan kuantitatif dan kualitatif, dan menggabungkan fakta dan nilai. Ada yang menilai mempelajari ilmu ini sulit karena karakternya yang kompleks, tetapi ada pula yang menyatakan senang mempelajari ilmu ini karena merasa tertantang dengan kompleksitas itu pula.

Secara sederhana kebijakan publik dapat diartikan sebagai "apa saja yang dilakukan oleh pemerintah" (*the actions of government*). Sebagai orang yang baru mempelajari kebijakan publik, tentunya Anda ingin mengetahui dan memahami artinya lebih dalam. Setiap tulisan tentang kebijakan publik tentu bisa dijumpai definisi kebijakan publik sesuai dengan cara pandang penulisnya. Masing-masing ada yang sama, tetapi banyak pula yang berbeda. Ada yang singkat padat, tetapi ada pula yang kompleks. Dari berbagai definisi kebijakan publik yang saya sajikan dalam Kegiatan Belajar 1 ini dapat disarikan bahwa setiap kebijakan publik harus terkandung di dalamnya unsur-unsur: (1) serangkaian tindakan; (2) dilakukan oleh seorang aktor (pemerintah) atau sejumlah aktor (pemerintah dan nonpemerintah); (3) adanya situasi problematik tertentu; (4) mempunyai tujuan tertentu atau senantiasa berorientasi pada kepentingan publik.

Menurut Hogwood dan Gunn (1984), ada 10 kategori penggunaan istilah "*policy*", yaitu merujuk kepada jenis kegiatan yang dilakukan pemerintah; pernyataan keinginan pemerintah; usulan tindakan pemerintah; keputusan yang dibuat pemerintah; otoritas formal untuk membuat dan melaksanakan kebijakan; program pemerintah; produk keluaran kebijakan; dampak pelaksanaan kebijakan; teori dan model kebijakan; dan sebagai proses yang mencakup perumusan, pelaksanaan dan penilaian kebijakan.

**TES FORMATIF 1** _____

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Menurut banyak pakar, kebijakan publik itu ilmu yang unik karena....
 - A. bersifat multidisipliner, multimetode, dan menghubungkan antara fakta dan nilai
 - B. mempunyai kandungan keilmuan dan praktis yang tinggi
 - C. tidak mempunyai konsep utama seperti yang dimiliki ilmu pada umumnya
 - D. memiliki kaidah keilmuan yang berbeda dengan ilmu sosial lainnya

- 2) Secara singkat kebijakan publik dapat diartikan sebagai...
 - A. kebijakan yang dibuat untuk publik
 - B. tindakan atau aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah
 - C. pilihan pemerintah
 - D. penentuan keinginan pemerintah

- 3) Thomas R. Dye mengartikan kebijakan publik sebagai...
 - A. sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan
 - B. pilihan tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah
 - C. pilihan apapun yang dilakukan oleh pemerintah
 - D. apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu

- 4) Pilih pendapat Thomas R. Dye yang benar di bawah ini.
 - A. Jelas bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah ataupun yang tidak dilakukannya sama-sama mempunyai dampak yang besar pada masyarakat .
 - B. Tidak ada kebijakan publik yang tidak membawa dampak kepada masyarakat.
 - C. Apa yang dipilih pemerintah untuk dilakukan punya dampak dan apa yang tidak dilakukan juga punya dampak.
 - D. Jelas bahwa dampak itu senantiasa menyertai setiap kebijakan publik.

- 5) Berdasarkan definisi kebijakan publik dari James E. Anderson paling tidak ada 3 kata kunci yang menjadi unsur utama dalam definisi tersebut, yaitu....
 - A. serangkaian keputusan, aktor, dan tujuan

- B. serangkaian tindakan yang bertujuan, seorang atau sejumlah aktor, dan masalah tertentu
 - C. masalah kebijakan, proses, dan tujuan kebijakan
 - D. aktor kebijakan, serangkaian tindakan, dan tujuan kebijakan
- 6) Anderson juga menegaskan bahwa definisi kebijakan publik itu mempunyai 5 implikasi, salah satunya adalah kebijakan itu....
- A. selalu berbentuk positif
 - B. didasarkan pada hukum karenanya bersifat otoritatif
 - C. merupakan suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh seorang aktor
 - D. berisi serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan
- 7) William I. Jenkins merumuskan kebijakan publik itu cukup kompleks, walaupun demikian inti isinya adalah mengenai....
- A. pemilihan tujuan dan sarana untuk mencapai tujuan
 - B. kekuasaan aktor untuk mencapai tujuan kebijakan
 - C. serangkaian keputusan yang otoritatif
 - D. masalah dan cara pemecahan masalah
- 8) Menurut Charles L. Cochran & Eloise F. Malone tujuan pembuatan kebijakan adalah untuk....
- A. memenuhi kepentingan aktor politik
 - B. menyusun rencana tindakan atau program
 - C. menyusun keputusan politik oleh aktor politik
 - D. melaksanakan program untuk mencapai tujuan masyarakat
- 9) Berdasarkan pandangan Larry N. Gerston, kebijakan publik itu tidak sekedar berisi serangkaian keputusan, tetapi juga....
- A. tujuan yang ingin dicapai serta aktor yang terlibat
 - B. berisi masalah dan alternatif pemecahan masalah
 - C. sarana dan prasarana untuk menjalankan keputusan tersebut
 - D. komitmen dan tindakan nyata dari mereka yang terlibat dalam pemerintahan
- 10) Salah satu kategori dari 10 kategori penggunaan kata "*policy*" menurut pandangan Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn adalah "*policy as a process*", artinya kebijakan itu ...
- A. tidak bersifat statis tetapi dinamis
 - B. terdiri dari berbagai macam kegiatan yang memakan banyak waktu dan sangat kompleks

- C. membutuhkan banyak sumber dalam rangka mencapai tujuan tertentu
- D. proses merumuskan keputusan yang otoritatif untuk mencapai tujuan tertentu

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik

Pada Kegiatan Belajar 2 ini akan saya ajak Anda untuk memahami tentang bagaimana hubungan yang terjadi antara kebijakan publik dan kepentingan publik. Ini adalah dua konsep yang sangat penting yang senantiasa dipersoalkan dalam setiap perbincangan kebijakan publik. Sebelum saya jelaskan arti dan makna kepentingan publik terlebih dahulu akan saya awali dengan menjelaskan tentang konsep nilai (*value concept*) karena selain punya kaitan yang erat dengan kepentingan publik, tetapi juga sekaligus menunjukkan bahwa pada hakikatnya kepentingan publik itu tidak lain adalah hasil atau produk dari proses mendialogkan nilai tersebut secara bersama (*shared values*). Para pihak yang terlibat menjadikan nilai sebagai kriteria atau standar untuk membimbing perilakunya dalam membuat keputusan kebijakannya.

Apakah nilai itu?

Nilai adalah sesuatu yang punya harga atau bobot yang biasanya berasal atau bersumber dari kepercayaan (*beliefs*), aspirasi (*aspirations*) dan kebutuhan (*requirements*) untuk bisa bertahan, kesehatan dan kekuatan fisik dan psikologis (Robert H. Simmons & Eugene P. Dvorin, 1977). Nilai bisa berperan sebagai pembatas dan sekaligus pendorong perbuatan manusia. Ia terartikulasi dalam bentuk kebutuhan, keinginan, tuntutan, atau keharusan. Nilai dapat dimanfaatkan baik secara implisit maupun eksplisit oleh pihak-pihak yang terlibat dalam proses kebijakan. Menurut Sir Geoffrey Vickers (dalam Simmons & Dvorin, 1977) bahwa "*all public decisions are 'multi-valued choices' and they involved different ways of seeing the same situation, ways to which different values are attached*" (semua keputusan publik merupakan "pilihan banyak nilai" dan ini mencakup cara yang berbeda dalam melihat situasi yang sama, cara yang terkait dengan nilai-nilai yang berbeda). Vickers juga melihat adanya 3 peran pembuat kebijakan pemerintah, yaitu (1) harus mendefinisikan masalah; (2) harus menetapkan program sebagai sarana untuk memecahkan masalah; dan (3) harus mengartikulasikan dan menganalisis nilai-nilai yang saling bertentangan yang muncul pada solusi pemecahan masalah dan menilai hubungannya dengan nilai yang dicari. Peran yang ketiga ini sangat penting karena terkait dengan

upaya mencermati berbagai nilai yang relevan dengan upaya pemecahan masalah. Dengan demikian, nilai adalah elemen atau unsur yang harus ada dan dipakai sebagai kriteria atau standar untuk memberi bobot pada setiap komponen dalam proses kebijakan.

Anderson (1979) menyatakan bahwa kebanyakan nilai yang berperan membimbing perilaku pembuat kebijakan dapat disarikan menjadi 5 macam kategori yaitu : (1) *Political Values*; (2) *Organizational Values*; (3) *Personal Values*; (4) *Policy Values*; dan (5) *Ideological Values*. Berikut penjelasannya.

1. *Political Values*. Nilai politik, artinya perumus kebijakan dalam memilih alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dengan cara mencari nilai-nilai partai politik di mana ia berafiliasi (menjadi pimpinan atau anggota partai) untuk kepentingan partainya. ia melihat dan menjadikan kebijakan publik sebagai alat untuk kemajuan dan keuntungan partainya. Sebagai contoh misalnya anggota DPR/D dari partai X memanfaatkan nilai-nilai partainya dalam merumuskan kebijakan APBN/D dengan lebih memfokuskan pembangunan sektor tertentu di daerah di mana banyak konstituen partainya di sana.
2. *Organization Values*. Nilai organisasi, artinya perumus kebijakan, biasanya birokrat, banyak dipengaruhi oleh nilai organisasinya dalam merumuskan kebijakan publik. Sebagai contoh misalnya Dinas Y akan berusaha keras memasukkan nilai-nilai organisasinya dalam perumusan kebijakan publik agar tetap bisa eksis (keberadaannya diakui), kepentingannya terpenuhi, bisa memperbanyak program dan proyeknya, dan untuk mempertahankan kekuasaan serta memenuhi harapan-harapannya.
3. *Personal Values*. Nilai pribadi, artinya perumus kebijakan akan menggunakan nilai kepentingan pribadi seperti kecukupan harta, kekuasaan, reputasi, dan ambisi pribadi dalam merumuskan kebijakan publik. Sebagai contoh misalnya politisi yang mau menerima suap dalam jumlah besar agar mereka mau membuat kebijakan publik sesuai dengan keinginan pemberi suap. Misalnya dengan meloloskan sebuah "Perizinan X" "Kontrak Z", dan sebagainya.
4. *Policy Values*. Nilai Kebijakan, artinya perumus kebijakan akan dinilai telah bekerja dengan baik dan tepat secara moral bila mereka mendasarkan perumusan kebijakannya pada nilai kepentingan publik, bukan pada kepentingan pribadi atau golongan. Sebagai contoh misalnya

bila perumus kebijakan memutuskan untuk mendukung dan memutuskan "UU Lingkungan Hidup" dinilai mereka telah bekerja dengan benar dan tepat karena semua orang merasakan bahwa kerusakan alam dewasa ini telah meresahkan kehidupan manusia sehingga perlu segera diatasi.

5. *Ideological Values*. Nilai ideologis, artinya perumus kebijakan akan memanfaatkan nilai-nilai ideologis yang mereka anut untuk mendasari kebijakan publik yang akan mereka buat. Misalnya perumus kebijakan publik di Cina akan menggunakan nilai ideologi komunisme dan sosialisme sebagai landasan kebijakan publiknya; di Amerika perumus kebijakannya akan menggunakan nilai ideologi liberalisme dan kapitalisme; dan perumus kebijakan di negara kita akan menggunakan nilai ideologi Pancasila dalam perumusan kebijakan publik.

Dalam politik riil sangat sulit kita menghindari penggunaan hanya satu nilai kebijakan. Dengan kata lain, percampuran berbagai sistem nilai dalam perumusan kebijakan tidak bisa dihindari karena perumus kebijakan sebagai manusia tidak mungkin bisa menghindari dari kepentingan pribadi, kelompok, ideologi, dan sebagainya. Di samping itu, dalam proses kebijakan persinggungan berbagai nilai adalah hal yang wajar. Bahkan walaupun disadari bahwa perumus kebijakan yang semula berangkat dari dan didominasi oleh sistem nilai tertentu katakanlah misalnya nilai partai politik mereka tetap berusaha dan berjuang agar nilai tersebut bisa diterima oleh pihak lain sebagai nilai bersama (*shared values*). Atau nilai yang diperjuangkannya tidak berseberangan dengan nilai kebijakan yang diinginkan dan diterima oleh semua.

Nah, saya kira Saudara telah memahami apa arti nilai itu dan bagaimana peran nilai dalam proses perumusan kebijakan publik. Sekarang muncul pertanyaan, apakah nilai bersama (*shared values*) tadi bisa diubah menjadi "kepentingan publik" (*public interest*) sehingga benar-benar bisa mewarnai setiap kebijakan publik yang hendak dibuat? Atau dengan perkataan lain, apakah perumus kebijakan publik mampu memanfaatkan kepentingan publik yang berasal dari nilai bersama tersebut menjadi nilai yang sangat esensial dalam setiap proses perumusan kebijakan publik?

Berikut saya ingin mengajak Saudara untuk mengikuti uraian saya mengenai hal tersebut di atas.

Menurut konsep demokrasi modern, kebijakan publik tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi

opini publik pun juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan publik (lihat Islamy, 2007). Oleh karenanya, maka setiap kebijakan publik harus senantiasa berorientasi pada kepentingan publik.

Konsep kepentingan publik dalam kaitannya dengan kebijakan publik menjadi perbincangan yang hangat akhir-akhir ini. Hal ini disebabkan karena munculnya paradigma *New Public Management* yang menyuarakan agar administrasi publik lebih banyak mengadopsi prinsip-prinsip pasar (bisnis) di mana administrator publik bila ingin berhasil harus dapat mentransformasi nilai-nilai sektor privat ke dalam sektor publik. Ungkapan tentang "Pemerintahan Wirausaha" (*Entrepreneurial Government*) atau "Pemerintahan semestinya dijalankan menyerupai sebuah bisnis/perusahaan" (*Government should be run like a business*) telah begitu luas dikumandangkan. Apakah konsep ini merupakan obat yang mujarab untuk meningkatkan kinerja pemerintah? Banyak pihak yang menerima konsep ini, akan tetapi pihak yang meragukan atau menolak pun tidak kalah banyaknya.

Secara singkat, dapat dinyatakan di sini bahwa pihak yang menerima percaya dengan diterapkannya prinsip-prinsip bisnis di sektor publik maka kinerja pemerintahan akan meningkat seperti keberhasilan yang terjadi di sektor bisnis. Sebaliknya pihak yang menolak ragu akan keberhasilan itu karena bagaimanapun juga karakteristik sektor publik itu sangat khas dan berbeda dengan sektor privat sehingga tidaklah mungkin ia dapat menerapkan prinsip-prinsip bisnis. Sebagai contoh misalnya dalam hal tujuan yang hendak dicapai. Sektor privat bertujuan mencari atau mencapai kepentingan yang sebesar-besarnya ("*profit making*") dan lebih mengedepankan kepentingan individu (*self interest*); sedangkan sektor publik bertujuan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga ("*service making*") dan lebih berorientasi kepada pemenuhan kepentingan masyarakat (*public interest*). Jadi, merupakan dua hal yang berbeda yang tidak mungkin disamakan! Sehubungan dengan itu maka tidaklah salah kalau konsep kepentingan publik lebih cocok diterapkan di sektor publik dan lebih-lebih lagi perlu dijadikan landasan bagi perumusan kebijakan publik.

Nah, kalau demikian, apakah kepentingan publik itu?

Kepentingan publik bukanlah merupakan sebuah konsep yang mudah didefinisikan. Banyak pakar bertikai tentang masalah ini. Mereka sampai

sekarang tidak mencapai konsensus tentang arti kepentingan publik itu dan bahkan ada yang mempertanyakan segi manfaat atau kegunaan konsep tersebut. Terlepas dari pertikaian tersebut saya ingin mengajak Saudara untuk memahami arti dan makna kepentingan publik terutama dikaitkan dengan perumusan kebijakan publik.

Brian Barry (1990) dalam James J. Gosling (2004) mengartikan kepentingan publik sebagai "*those interests that people have in common as members of the public, as distinct from the narrower interests that they have as individuals or as members of organizations*" ("kepentingan yang dimiliki orang-orang pada umumnya sebagai anggota masyarakat yang berbeda dengan kepentingan yang lebih kecil yang dimiliki oleh mereka secara individual atau sebagai anggota organisasi"). Pengertian ini barangkali bisa dikatakan lebih merujuk pada adanya nilai bersama (*shared values*) dalam masyarakat yang dipakai untuk mencapai kebaikan bersama (*common good*) dari pada nilai pribadi untuk kepentingan pribadi pula. Hal ini tentunya sesuai dengan peran atau amanah yang disandang pemerintah yaitu memenuhi kepentingan rakyat banyak.

Ahli filsafat Prancis, Jean J. Rousseau, juga berpendapat bahwa peran penting pemerintah adalah melayani semua kepentingan orang banyak dari pada kepentingan individual. Bagi Rousseau, kepentingan individu harus tersubordinasi (berada di bawah) kepentingan publik. Juga hal yang sama dikemukakan oleh Robert Reich (dalam Gosling 2004) bahwa pemerintah berperan menyediakan publik berbagai visi alternatif yang diinginkan dan memungkinkan bagi publik, dan para pemimpin pemerintahan punya kewajiban menetapkan agenda nasional yang disusun berdasarkan visi tadi untuk memajukan kepentingan publik. Implikasi pandangan ini terhadap kebijakan publik adalah bahwa pemerintah punya kewajiban menyusun kebijakan publik yang berlandaskan kepada kepentingan publik bahkan dalam rangka meningkatkan kepentingan publik.

Di Amerika, sebuah perkumpulan/organisasi administrasi publik Amerika (*The American Society for Public Administration*) yang anggotanya terdiri dari para ilmuwan dan praktisi pemerintahan yang punya pengaruh cukup besar terhadap sikap dan perilaku aparat pemerintahan di sana telah menetapkan satu *prinsip utama* dalam "Kode Etik" -nya yang berbunyi "*Exercise discretionary authority to promote the public interest*" dimaksudkan agar aparat Pemerintah Amerika, termasuk

perumus kebijakan tentunya, punya kewajiban etis untuk mendasarkan proses perumusan kebijakan publik pada dan dalam kerangka meningkatkan kepentingan publik. Menurut hemat saya, prinsip ini sangat sesuai dengan kondisi pemerintahan di Amerika dan juga di negara-negara lain termasuk di negara kita di mana masyarakat mulai berkurang kepercayaannya kepada pemerintah akibat semakin lemahnya perhatian pemerintah terhadap kepentingan publik. Saya sependapat dengan pandangan ini dan pandangan agar pemerintah senantiasa memperkuat tanggung jawabnya dalam rangka meningkatkan kepentingan publik. Bagaimana pendapat Saudara?

Selanjutnya marilah ikuti uraian berikut ini!

Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt (2003) membedakan pengertiannya tentang kepentingan publik berdasarkan 3 perspektif dasar administrasi publik, yaitu (1) administrasi publik klasik (*old public administration*) yang mengonsepsikan kepentingan publik sebagai kepentingan yang didefinisikan secara politik oleh aktor politik dan dalam bentuk aturan hukum; (2) manajemen publik baru (*new public management*) yang melihat kepentingan publik sebagai representasi dari agregasi/kumpulan kepentingan individu; dan (3) pelayanan publik baru (*new public service*) yang memandang kepentingan publik sebagai produk dari dialog tentang nilai bersama.

Saya ingin menetapkan posisi teoritis saya terhadap 3 perspektif ini, yaitu pada perspektif yang ketiga karena menurut hemat saya perspektif ini sangat sesuai dengan proses demokratisasi administrasi publik yang terjadi sekarang utamanya dalam hal proses perumusan kebijakan publik yang lebih mengemukakan/mengedepankan proses dialog antar para pihak (pemerintah, swasta, warga) yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik dari pada dilakukan sendiri oleh aktor politik tunggal (pemerintah) saja. Pelibatan warga untuk membangun "nilai bersama" dalam rangka meningkatkan kepentingan publik adalah sebuah keniscayaan karena rakyat di era pemberdayaan ini tidaklah sekedar obyek kebijakan tetapi juga sekaligus subyek kebijakan. Meminjam ungkapan Denhardt & Denhardt (2003) bahwa "*.....public administrator must work to ensure that citizens are given a voice in every stage of governance-not just in electoral politics. Public servants have a unique and vitally important responsibility to engage with citizens and create forum for public*

dialogue" (".....administrator publik harus bekerja untuk memastikan bahwa warga diberi kesempatan untuk bersuara dalam setiap tahap penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dalam pemilu. Pejabat pemerintah mempunyai tanggung jawab yang unik dan sangat penting untuk selalu berhubungan dengan warganya dan menciptakan forum untuk terselenggaranya dialog publik).

Denhardt & Denhardt sebagai pihak yang menggagas perspektif 3 : "Pelayanan Publik Baru" menyarankan dengan kuat tentang "*an active and positive role for administrators in facilitating citizen engagement in defining and acting on public interest*" ("peran aktif dan positif administrator agar memfasilitasi warganya dalam mendefinisikan dan bertindak atas dasar kepentingan publik"). Ini berarti bahwa pemerintah wajib mengikutsertakan warganya untuk terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kepentingan publik. Utamanya keterlibatan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang didasarkan atas atau sesuai dengan kepentingan publik tersebut. Akan tetapi, ada satu hal yang perlu diingat bahwa pelibatan warga dalam mendialogkan kepentingan publik bukanlah pekerjaan yang mudah dan bisa diwujudkan dalam tempo yang singkat. Ini adalah sebuah proses panjang dan melelahkan dan apabila berhasil berarti kita telah mampu mengembangkan nilai-nilai demokrasi dalam proses kebijakan. Proses kebijakan dengan melibatkan warga dalam perumusannya, di mana nilai bersama yang terwujud dalam kepentingan publik sebagai hasil dialog banyak pihak maka hal ini akan memunculkan kondisi bahwa kebijakan tersebut akan menjadi milik bersama dan akan memudahkan pelaksanaan kebijakan tersebut nantinya.

Apakah pengertian kepentingan publik itu sama dengan "*the popular will*" kehendak penduduk secara luas)? Atau merupakan "*the process of group accomodation*" (proses mengakomodasi kepentingan kelompok)? Atau merupakan "*the results of an effective exercise of political power*" (hasil pelaksanaan kekuasaan politik yang efektif)? Mungkin semuanya benar, tetapi yang jelas kepentingan publik bukanlah "*d etermined by a mechanical counting oprivate interests*" (ditentukan dengan menjumlahkan berbagai kepentingan privat)! Sejak lama hal ini telah ditegaskan oleh Paul A ppleby (1950) dalam Denhardt & Denhardt (2003)

The public interest is never merely the sum of all private interests nor the sum remaining after canceling out their various pluses and minuses. It is not wholly separate from private interests, and it derives from citizens

with many private interests; but it is something distinctive that arises within, among, apart from, and above private interests, focusing in government some of the most elevated aspiration and deepest devotion of which human beings are capable.

(Kepentingan publik tidak pernah merupakan penjumlahan kepentingan pribadi bukan pula penjumlahan hasil sisa setelah ditambah atau dikurangi. Ia bukan pula terpisah secara keseluruhan dari kepentingan pribadi, dan berasal dari warga yang juga punya kepentingan pribadi; tetapi adalah sesuatu yang berbeda yang muncul dari dalam, di antara, terpisah dari, dan di atas kepentingan pribadi, yang memfokuskan diri dalam pemerintahan berupa aspirasi yang paling tinggi dan rasa pengabdian yang paling dalam yang bisa dilakukan oleh manusia untuk menghasilkannya).

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Cochran (dalam Denhardt & Denhardt, 2003) yang menampilkan model kepentingan publik berdasarkan nilai bersama dengan sebutan "*consensualist*" (penganut konsensus) yang melihat kepentingan publik sebagai "*a vague, but valuable term that refers to policy debate to achieve public value consensus*" (istilah yang kaku tetapi bermakna yang merujuk pada perdebatan kebijakan untuk mencapai sebuah kesepakatan tentang nilai publik).

Saya kira kita tidak perlu ragu lagi untuk menyatakan dengan tegas bahwa kepentingan publik itu bukanlah merupakan kumpulan dari kepentingan pribadi melainkan merupakan hasil perdebatan, penilaian dan kesepakatan bersama antarpihak tentang apa yang menjadi keinginan publik. Oleh karena itu, setiap perumus kebijakan publik harus merasa yakin bahwa kebijakan publik yang ia buat telah merefleksikan secara fundamental kepentingan publik tersebut.

Adalah Michael Mont Harmon (1969) dalam Simmons & Dvorin (1977) dari the Agency of International Development yang telah lama memberikan kontribusi yang sangat penting mengenai hubungan antara "*the public interest to administrative policy formulation*" (kepentingan publik dan formulasi kebijakan publik). Ia namakan konseptualisasi modelnya dengan "*Policy Formulation Grid*" (Kisi-Kisi Formulasi Kebijakan). Pertama-tama Harmon mengklasifikasi *public interest* menjadi 4 kelompok yang berpasangan, yaitu (1) *unitary or individualistic*; (2) *prescriptive or descriptive*; (3) *substantive or procedural*; dan (4) *ultimate (static) or*

dynamic. (1) kesatuan kepentingan atau individualistik; (2) preskriptif atau deskriptif; (3) substantif atau prosedural; dan (4) statis atau dinamis. Klasifikasi tersebut dapat dijelaskan secara ringkas begini: (1) kepentingan itu merupakan basil kesatuan/kesepakatan nilai bersama atau merupakan kepentingan individu; (2) kepentingan itu merupakan obat mengatasi masalah atau sekedar mendeskripsikan kepentingan tertentu; (3) menunjukkan jenis isi/substansi kepentingan tertentu atau prosedur untuk memenuhi kepentingan tersebut; dan (4) kepentingan itu tetap atau berubah-ubah, dinamis, sesuai dengan keinginan warga yang selalu berubah.

Kemudian Harmon menggambarkan betapa pentingnya peran administrator dalam proses formulasi kebijakan yang ia gambarkan sebagai *"an essential and intimate part of the policy formulation process as his role vitally affects ultimate policy outcomes"* (bagian yang sangat penting dan dekat dalam proses perumusan kebijakan karena perannya secara vital berpengaruh mutlak terhadap basil dan dampak kebijakan). Menurut Harmon ada 5 Gaya Administrator dalam merumuskan kebijakan dan masing-masing gaya mengasumsikan kepentingan publik sebagai nilai yang akan dibawa oleh administrator publik dalam proses perumusan kebijakan publik. Perhatikan gambar di bawah ini: "KISI-KISI FORMULASI KEBIJAKAN"

RESPONSIVITAS KEBIJAKAN	9	1.9 <u>Gaya Rasionalis</u>		9.9 <u>Gaya Proaktif</u>
	8			
	7			
	6			
	5		5.5 <u>Gaya Reaktif</u>	
	4			
	3			
	2			
	1	1.1 <u>Gaya Survival</u>		9.1 <u>Gaya Preskriptif</u>

ADVOKASI KEBIJAKAN

1 2 3 4 5 6 7 8 9

Gambar di atas dapat dijelaskan sebagai berikut.

Garis vertikal mendeskripsikan seberapa tinggi (1 s/d 9) tingkat kepekaan (responsivitas) administrator publik (sebagai perumus kebijakan) terhadap kondisi masalah, kebutuhan dan tuntutan yang ada di lingkungannya; dan garis horizontal melukiskan sejauh mana (1 s/d 9) administrator punya komitmen untuk mengembangkan dan mendukung kebijakan sesuai dengan tingkat kepekaannya terhadap masalah dan kebutuhan yang ada di lingkungannya. Angka 1 menunjukkan tingkat kepekaan, komitmen dan dukungan yang rendah; angka 9 menggambarkan tingkat kepekaan, komitmen, dan dukungan yang tinggi. Digambarkan di sana ada 5 Gaya Formulasi Kebijakan.

- 1.1 Gaya Survival : rendah kepekaan, komitmen, dan dukungan.
- 1.9 Gaya Rasionalis : tinggi kepekaan, tetapi rendah komitmen dan dukungan.
- 5.5 Gaya Reaktif : kepekaan, komitmen dan dukungan tingkat sedang.
- 9.1 Gaya Preskriptif : rendah kepekaan, tetapi tinggi komitmen dan dukungan.
- 9.9 Gaya Proaktif : tinggi kepekaan, tinggi pula komitmen dan dukungan.

Dijelaskan bahwa Gaya Ekstrem 1.1 (Gaya Survival) adalah gaya di mana administrator publik sebagai perumus kebijakan mempunyai kepekaan yang rendah terhadap masalah dan tuntutan lingkungannya, ia hanya berfikir bagaimana menyelamatkan organisasinya agar tetap "survive" atau eksis, agar program dan proyeknya tetap jalan dan kekuasaan tetap langgeng. Ia tidak berusaha bagaimana meningkatkan mutu kinerja kebijakannya sesuai dengan kepentingan publik. Sebaliknya Gaya Ekstrem 9.9 (Gaya Proaktif) adalah gaya di mana administrator publik sebagai perumus kebijakan mempunyai kepekaan dan komitmen serta dukungan yang sangat tinggi untuk memaksimalkan mutu kinerja kebijakan sesuai dengan kepentingan publik. Harmon sangat simpatik terhadap administrator yang "proaktif" ini karena ia berusaha dengan keras memadukan sifat kepekaannya yang tinggi terhadap masalah dan kebutuhan serta tuntutan yang ada di lingkungannya dengan sikapnya berupa komitmen dan dukungan yang tinggi terhadap tercapainya mutu kinerja kebijakan yang tinggi sesuai dengan kepentingan publik.

Perumusan kebijakan dengan model kisi-kisi formulasi kebijakan dari Harmon di atas tentunya bisa kita coba terapkan di negara kita misalnya kalau kita ingin menformulasi kebijakan "Peningkatan Ekonomi Rakyat

Perdesaan". Kita bisa menilai seberapa tinggi tingkat kepekaan dan komitmen serta dukungan administrator publik kita terhadap masalah kemiskinan rakyat desa kita yang angkanya dari tahun ke tahun semakin memprihatinkan. Saudara bisa mempertanyakan kira-kira Gaya Formulasi Kebijakan apa atau yang mana yang sering diterapkan oleh perumus kebijakan kita. Gaya 1.1 ? atau 1.9?, atau 5.5?, atau 9.1?, atau mungkin sudah bisa menerapkan Gaya 9.9? Silakan Saudara menilainya sendiri!

Pada bagian akhir dari uraian saya ini saya ingin menegaskan bahwa walaupun konsep kepentingan publik mempunyai arti dan makna yang sangat beragam akan tetapi barangkali kita sepakat untuk mengatakan bahwa kepentingan publik mempunyai hubungan yang erat dengan kebijakan publik. Perumus kebijakan publik di harapkan dapat mengorientasikan kebijakan yang hendak dirumuskan dengan kepentingan publik. Tujuannya tidak lain agar kebijakan itu diterima oleh publik dan mendapat partisipasi yang kuat dari publik dalam proses pelaksanaannya!



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Coba jelaskan apakah arti nilai itu dan dari manakah biasanya nilai itu berasal?
- 2) Bagaimana peran nilai dalam membimbing sikap dan perilaku manusia? Berikanlah contohnya!
- 3) Coba buatlah definisi "kepentingan publik" dengan menggunakan kalimat Anda sendiri!
- 4) Bagaimanakah menjelaskan bahwa kepentingan publik itu mempunyai hubungan yang erat dengan "nilai bersama"?
- 5) Apakah artinya bahwa "semua keputusan itu merupakan hasil pilihan atas banyak nilai"?



RANGKUMAN

Nilai sebagai sesuatu yang punya harga atau bobot yang berperan sebagai pembatas dan sekaligus pendorong perilaku atau tindakan manusia. Nilai yang terartikulasi dalam bentuk kebutuhan, keinginan, tuntutan, dan keniscayaan itu dapat dimanfaatkan dalam proses

kebijakan. Oleh karena itu, maka nilai sebagai sesuatu yang harus ada dan dapat dipakai sebagai standar untuk menilai setiap komponen dan aktivitas dalam proses kebijakan.

Variasi nilai seperti nilai politik, organisasi, pribadi, kebijakan, dan ideologi dapat dipergunakan sebagai dasar atau landasan dalam merumuskan kebijakan publik. Nilai bersama sebagai hasil kesepakatan yang dicapai oleh banyak pihak pada hakikatnya bisa diubah menjadi kepentingan publik. Kepentingan publik tersebut menjadi komponen yang sangat vital dalam proses perumusan kebijakan publik.

Kepentingan publik mempunyai hubungan yang erat dengan kebijakan publik di mana kebijakan publik yang baik adalah kebijakan yang dirumuskan dengan berorientasi kepada kepentingan publik. Dengan cara demikian maka kebijakan tersebut akan mudah diterima oleh masyarakat dan akan mendapatkan partisipasi dalam tahap pelaksanaannya.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Menurut Simmons & Dvorin nilai itu berasal dari berikut ini, *kecuali*....
 - A. aspirasi
 - B. masyarakat
 - C. kepercayaan
 - D. kebutuhan

- 2) "*All public decisions are multi-valued choices....*", artinya....
 - A. keputusan publik itu adalah hasil memilih dari berbagai nilai
 - B. setiap keputusan bersumber pada nilai yang ada pada publik
 - C. nilai adalah landasan utama untuk membuat keputusan
 - D. keputusan publik itu tidak boleh bertentangan dengan nilai

- 3) *Policy values* berarti bahwa perumus kebijakan....
 - A. akan dinilai tepat bila telah didasarkan kepada nilai yang dianut oleh perumus kebijakan
 - B. akan dinilai tepat bila didasarkan kepada nilai kebijakan masa lalu
 - C. telah mampu mengorientasikan kebijakannya pada praktek terbaik kebijakan yang telah ada
 - D. telah bekerja dengan baik dan tepat secara moral karena telah mendasarkan kebijakannya pada nilai kepentingan publik

- 4) "Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang nilai bersama" adalah definisi berdasarkan perspektif...
 - A. Post Modern Public Administration
 - B. New Public Service
 - C. Old Public Administration
 - D. New Public Management

- 5) Esensi definisi kepentingan publik menurut Brian Barry adalah...
 - A. kepentingan bersama yang ada dalam masyarakat atau individu anggota masyarakat
 - B. nilai bersama dalam masyarakat untuk mencapai kebaikan bersama
 - C. nilai bersama yang diubah menjadi kepentingan publik
 - D. nilai bersama yang diubah menjadi kepentingan bersama oleh pemerintah

- 6) Bagaimana pendapat Jean I. Rousseau tentang hubungan antara kepentingan individu dan kepentingan publik?
 - A. Kepentingan individu menjadi unsur dalam menyusun kepentingan publik.
 - B. Kepentingan individu tidak begitu penting dalam konteks kepentingan publik.
 - C. Kepentingan individu adalah super ordinasi dari kepentingan publik.
 - D. Kepentingan individu harus tersubordinasi oleh kepentingan publik.

- 7) Salah satu prinsip utama dalam Kode Etik ASPA yang harus dilaksanakan oleh anggotanya berbunyi: "*Exercise discretionary authority to promote the public interest*". Apa makna prinsip tersebut?
 - A. Aparat Pemerintah Amerika punya kewajiban etis untuk tunduk kepada kepentingan publik.
 - B. Aparat Pemerintah Amerika punya kewajiban etis untuk mematuhi prinsip yang ada pada etika pemerintahannya.
 - C. Aparat Pemerintah Amerika punya kewajiban etis untuk mengubah nilai bersama menjadi kepentingan publik.
 - D. Aparat Pemerintah Amerika punya kewajiban etis untuk memperjuangkan tercapainya kepentingan publik.

- 8) Makna lain dari "kepentingan publik" adalah berikut ini, *kecuali*....
 - A. kehendak penduduk secara luas
 - B. proses mengakomodasi kepentingan kelompok
 - C. menjumlahkan berbagai kepentingan privat/pribadi
 - D. mengubah nilai bersama menjadi kebijakan publik

- 9) Bagaimana pendapat Cochran tentang kepentingan publik?
- A. Kepentingan publik itu bukanlah merupakan penjumlahan kepentingan privat.
 - B. Kepentingan publik itu merupakan agregasi dari berbagai kepentingan individu.
 - C. Kepentingan publik itu merupakan penjumlahan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat.
 - D. Kepentingan publik itu merupakan hasil perdebatan untuk mencapai kesepakatan tentang nilai publik.
- 10) Michael Mont Harmon memberikan kontribusi yang signifikan tentang...
- A. makna nilai dalam konteks kepentingan publik
 - B. hubungan antara kepentingan publik dan perumusan kebijakan publik
 - C. hubungan antara kepentingan publik dan administrator publik
 - D. nilai bersama dan kepentingan publik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Tipologi Kebijakan Publik

☉ Pada kegiatan belajar 3 ini saya ingin mengajak Saudara untuk mendalami makna kebijakan publik dengan mencermati tipe atau jenis kebijakan publik. Tipologi sering digunakan untuk merujuk kepada kategorisasi kebijakan publik agar dapat dikaji atau dianalisis lebih baik. Pada kegiatan belajar I saya acap kali menyebut beberapa contoh kebijakan publik di bidang sosial (kebijakan pendidikan), ekonomi (kebijakan perdagangan), politik (kebijakan pilkada), lingkungan (kebijakan pembangunan berkelanjutan), keamanan (kebijakan anti terorisme), dan sebagainya. Dari sini sebenarnya saya "telah" membuat kategorisasi kebijakan publik, minimal dari aspek bidang/substansi kebijakan. Tujuan kategorisasi tidak lain adalah agar kita bisa mengkaji dan memahami kebijakan publik tersebut dengan baik.

Banyak pakar politik atau lainnya telah menyusun tipologi atau kategorisasi kebijakan publik. Menurut Anderson, tipologi kebijakan publik secara tradisional dan telah dipakai secara luas ada 3 macam, yaitu (1) *substantive policies*-kategorisasi kebijakan dari sudut isi substansi kebijakan, misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan, hak-hak sipil, urusan luar negeri); (2) *institutional policie*-kategorisasi dari sudut lembaga/institusi yang membuatnya atau memanfaatkannya misalnya kebijakan legislatif, yudikatif, departemen; (3) *time period*-kategorisasi dari sudut waktu dibuat atau pelaksanaannya, misalnya kebijakan era New Deal, Perang Dunia II, Abad ke 20, dan sebagainya.

Ada pendapat lain yaitu dari Paula Lantz dari Universitas Michigan yang membuat 2 (dua) macam tipologi besar kebijakan publik, yaitu (1) *Form al Policy* (kebijakan formal), yaitu kebijakan yang dibuat secara formal agar dipatuhi dan dilaksanakan dengan baik, seperti peraturan hukum, keputusan pengadilan, ketentuan administratif, keputusan alokasi sumber dari departemen, aturan anggaran. Karakteristik kebijakan formal ini adalah antara lain: bagi yang tidak mematuhi akan dikenakan sanksi dan cenderung mempunyai dampak yang luas pada masyarakat; (2) *Informal Policies* (Kebijakan Informal), yaitu kebijakan yang ruang lingkungannya lebih sempit (dampaknya tidak terlalu luas), kurang formal, tidak ada konsekuensi sanksi bagi yang tidak mematuhi. Seperti pedoman yang dibuat oleh asosiasi profesional, rekomendasi dari para

ahli, program lokal, dokumen perencanaan lokal, dan sebagainya termasuk ke dalam kebijakan informal. Pembagian 2 macam tipologi pokok seperti tersebut juga dikemukakan oleh Mancur Olson, Lewis Froman, dan Heinz Eulau & Robert Eystone (lihat James P. Lester & Joseph Stewart, Jr., 2000).

Menurut Olson, kebijakan publik dibedakan menjadi 2 kategori, yaitu kebijakan (1) *public goods*, kebijakan tentang penyediaan barang publik yang barns tersedia bagi setiap orang dan tidak ada seorangpun yang dilarang menggunakannya (seperti air, udara, jalan, jembatan, polisi, dan sebagainya); dan (2) *private goods*, kebijakan pengadaan barang privat/pribadi yang hanya bisa dimiliki dan dikenakan dengan cara membeli barang tersebut. Froman juga membedakan 2 jenis kebijakan, yaitu (1) *areal poliities*, adalah kebijakan yang mempunyai pengaruh terhadap keseluruhan penduduk di sebuah area/wilayah geografis tertentu; dan (2) *segmental policies*, adalah kebijakan yang berpengaruh terhadap orang berbeda di waktu yang berbeda dan di wilayah yang berbeda pula. Kemudian juga Eulau & Eystone membedakan 2 macam kebijakan, yaitu (1) *adaptive policies*, adalah kebijakan yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan satu kelompok; dan (2) *control policies*, yaitu kebijakan yang dibuat untuk mengendalikan lingkungan.

Selanjutnya, saya akan menyajikan tipologi kebijakan menurut pandangan 3 orang penulis, yaitu James E.Anderson (1979), Charles L.Cochran & Eloise F.Malo ne (1995), dan James P. Lester & Joseph Stewart, Jr. (2000). Ketiga pandangan tersebut kebanyakan lebih berdasarkan pada pendapat Theodore J. Lowi (1964) tentang tipologi kebijakan dasar dan juga ditambahkan dari penulis-penulis lain.

Anderson membedakan 6 jenis kebijakan, yaitu *substantive*, *procedural*, *regulatory*, *self-regulatory*, *distributive* dan *redistributive*. Cochran & Malone membedakan kebijakan menjadi 3, yaitu *patronage* (*promotional*), *regulatory*, dan *redistributive*. Lester & Stewart membedakannya menjadi 3 macam, yaitu *regulatory*, *distributive*, dan *redistributive*. Jelas sekali pendapat ketiga penulis tersebut banyak kesamaannya, walaupun juga ada perbedaannya. Saya pikir ada baiknya kalau saya jelaskan gabungan antara tipologi yang sama dan yang berbeda di atas sehingga Saudara bisa memperoleh pemahaman yang lebih luas tentang tipologi kebijakan. Jadi, saya akan menjelaskan 7 macam tipologi kebijakan, yaitu kebijakan: (1) *substantive*; (2) *procedural*; (3)

patrouage/promotional; (4) *regulatory*; (5) *self-regulatory*; (6) *distributive*; dan (7) *redistributive*.

1. *Substantive policies* (kebijakan substantif), adalah kebijakan tentang apa yang hendak dilaksanakan oleh pemerintah, seperti kebijakan standar upah buruh; kebijakan pembangunan berkelanjutan; kebijakan kesehatan; kebijakan pendidikan, dan sebagainya.
2. *Procedural policies* (kebijakan prosedural), adalah kebijakan tentang siapa yang akan terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan tersebut serta bagaimana kebijakan itu hendak dilaksanakan, seperti kebijakan perumusan UU; kebijakan pilkada; kebijakan ekspor & impor; kebijakan uji materi UU dan sebagainya.
3. *Patronage/promotional policies* (kebijakan *patronase/promotional*), adalah kebijakan yang dimaksudkan untuk memberikan insentif bagi individu-individu atau perusahaan untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya mereka enggan melakukannya kecuali bila diberi hadiah atau insentif, seperti misalnya kebijakan pemberian subsidi; kebijakan kontrak kerja; dan kebijakan pemberian perizinan/lisensi.
4. *Regulatory policies* (kebijakan *regulatory*), adalah kebijakan untuk mengatur atau mengendalikan tindakan individu atau kelompok. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mengurangi kebebasan atau diskresi/keleluasaan bertindak dari mereka yang diatur atau hendak dikendalikan perilakunya. Dapat dicontohkan di sini, misalnya kebijakan tindak kriminal; kebijakan peredaran minuman beralkohol; kebijakan persaingan usaha; kebijakan merokok di tempat umum; dan sebagainya.
5. *Self-regulatory policies*, kebijakan tipe ini sama dengan kebijakan regulatoris, yaitu sama-sama mengatur dan mengendalikan perilaku individu atau kelompok, hanya saja bedanya adalah kebijakan jenis ini lebih banyak dicari dan didukung oleh mereka yang menjadi sasaran kebijakan ini yakni untuk melindungi diri atau meningkatkan tercapainya kepentingannya sendiri. Contoh kebijakan jenis ini adalah misalnya kebijakan sertifikasi dosen; kebijakan standarisasi produk; kebijakan harga eceran produk pertanian, dan sebagainya.
6. *Distributive policies* (kebijakan distributif), adalah kebijakan untuk memberikan atau mendistribusikan pelayanan atau keuntungan tertentu kepada kelompok penduduk tertentu misalnya individu, kelompok masyarakat, atau perusahaan dari dana pemerintah. Tujuannya adalah mendorong individu atau kelompok atau perusahaan untuk

meningkatkan aktivitasnya yang dinilai punya misi sosial atau sangat diinginkan masyarakat. Contoh kebijakan jenis ini misalnya kebijakan BOS di bidang pendidikan; kebijakan jaminan pelayanan kesehatan bagi kelompok miskin; kebijakan subsidi pemilikan rumah sederhana; dan sebagainya.

7. *Redistributive policies* (kebijakan redistributif), adalah kebijakan untuk mengalokasikan kembali kekayaan atau kemakmuran ekonomi atau hak-hak, dari satu kelompok kepada kelompok lain. Contoh misalnya kebijakan perang melawan kemiskinan; kebijakan pajak pendapatan; kebijakan hak memilih di pemilu; kebijakan kesejahteraan sosial; dan sebagainya.

Sebenarnya selain ketujuh jenis atau tipe kebijakan publik seperti telah dijelaskan sebelumnya, Anderson (1979) juga menyajikan 3 pasangan tipologi kebijakan publik yaitu: (1) *Material or Symbolic Policies*; (2) *Collective/Indivisible Goods or Private/Divisible Goods Policies*; dan (3) *Liberals or Conservatives Policies*.

1. *Material or symbolic policies* (kebijakan material), adalah kebijakan penyediaan sumber-sumber nyata atau kewenangan substantif kepada mereka yang bakal memperoleh manfaat dari kebijakan tersebut. Misalnya kebijakan perumahan rakyat. Sedangkan kebijakan simbolik adalah kebijakan yang bisa memberikan keuntungan atau kerugian memiliki dampak nyata yang kecil kepada orang-orang. Seperti kebijakan melarang melakukan kegiatan di hari Minggu adalah kebijakan simbolis karena kebijakan itu tidak bisa dipaksakan berlakunya dan punya dampak yang kecil terhadap perilaku orang-orang. Kebijakan publik yang semula merupakan kebijakan material bisa berubah menjadi kebijakan simbolis, begitu pula sebaliknya. Misalnya kebijakan "Jalur Pejalan Kaki" yang semula material agar pejalan kaki memakai jalur tersebut tetapi kenyataannya berubah menjadi simbolis ketika jalur tersebut dipakai oleh para pengendara motor! Begitu pula kebijakan "Jangan Menginjak Rumput" yang semula berupa kebijakan material berubah menjadi simbolis karena begitu banyaknya orang main sepak bola, berjualan, makan-makan, bersepeda, dan sebagainya di rumput tersebut.
2. *Collective/indivisible goods or private/divisible goods policies*, kebijakan jenis ini sama dengan apa yang telah dijelaskan tentang kebijakan

"Barang Publik" dan "Barang Privat/Pribadi" sebelumnya. Kebijakan barang publik adalah kebijakan tentang penyediaan barang oleh pemerintah. Sekali disediakan barang tersebut untuk satu orang maka barang tersebut harus tersedia pula bagi orang lain. Misalnya kebijakan tentang "Keamanan Nasional". Sedangkan kebijakan barang privat adalah kebijakan tentang penyediaan barang di pasar dan seseorang barulah akan bisa memiliki dan menggunakan barang tersebut bila ia sudah membeli atau membayar harga barang tersebut. Misalnya kebijakan tentang "Angkutan Bis Kota".

3. *Liberal or conservative policies* (kebijakan liberal) adalah kebijakan yang di buat oleh kelompok liberal; sedangkan kebijakan konservatif adalah kebijakan yang dibuat oleh kelompok konservatif. Keduanya beda karakteristiknya. Kebijakan liberal biasanya lebih banyak menyukai peran pemerintah untuk melakukan perubahan sosial terutama untuk memperjuangkan tegaknya keadilan atau menanggulangi kekurangan-kekurangan dalam tertib sosial. Sedangkan kebijakan konservatif menolak pandangan liberal dan menyatakan bahwa tertib sosial sudah ada dan sangat memuaskan. Kalaupun perubahan itu harus terjadi maka perubahan sosial tersebut harus terjadi secara pelan, bertahap, dan alami.

Demikianlah telah saya uraikan berbagai tipologi kebijakan publik yang perlu Saudara ketahui sehingga nantinya Saudara akan lebih mudah mempelajari dan mengkaji kebijakan publik terutama proses kebijakan publik yang menghasilkan berbagai macam kebijakan sebagaimana telah dijelaskan di atas.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Tipologi atau kategorisasi kebijakan publik secara tradisional menurut Anderson ada tiga macam. Coba sebut dan jelaskan dengan contohnya masing-masing.
- 2) Paula Lantz menyebut 2 macam kategorisasi kebijakan publik yaitu "kebijakan formal" dan "kebijakan informal". Sebut dan jelaskan perbedaan karakteristik kedua jenis kebijakan publik tersebut!

- 3) Jelaskan makna kebijakan publik tentang penyediaan "barang publik" dan "barang privat" dan berikan contohnya!
- 4) Kebijakan publik material berbeda dengan kebijakan publik simbolik. Coba jelaskan perbedaannya dengan contohnya masing-masing!
- 5) Kebijakan publik yang semula berupa kebijakan publik material bisa berubah menjadi kebijakan publik simbolik, begitu pula sebaliknya. Coba berikan contohnya terutama yang ada di sekitar Saudara!



RANGKUMAN

Ada berbagai macam tipologi atau kategorisasi kebijakan publik. Menurut Anderson ada 3 macam tipologi tradisional kebijakan publik, yaitu (1) berdasarkan substansinya; (2) lembaganya; dan (3) berdasarkan periodisasi waktunya. Lantz membedakan antara tipologi kebijakan publik formal dan informal. Sementara itu, Olson membedakan kebijakan barang publik dan barang privat; Froman membedakan kebijakan area dan kebijakan segmental; dan Eulau & Eyston membedakan antara kebijakan adaptif dan kebijakan pengendalian.

Pakar selain Anderson, seperti Cochran & Malone; Lester dan Stewart; serta banyak lagi yang lain, dengan meminjam tipologi kebijakan publik yang dikembangkan oleh Theodore J. Lowi dan pakar lain, mencoba menjelaskan adanya beberapa tipologi kebijakan publik, yaitu kebijakan (1) substantif; (2) prosedural; (3) promotional; (4) regulatoris; (5) selfregulatoris; (6) distributif; dan (7) redistributif. Di samping itu, Anderson juga menyajikan 3 pasangan tipologi kebijakan publik yaitu kebijakan (1) material dan simbolik; (2) barang publik & barang privat; dan (3) liberal dan konservatif. Ketiga pasang kebijakan publik ini masing-masing saling berbeda karakter misalnya kebijakan material dan simbolik, di mana kebijakan material dampaknya lebih nyata dari pada kebijakan simbolik yang kurang nyata. Jadi, keduanya saling berseberangan! Demikian juga dua lainnya.

Kategorisasi berbagai jenis kebijakan publik telah memberikan pemahaman yang lebih kepada kita dan lebih memudahkan untuk mengkaji kebijakan publik tersebut.

**TES FORMATIF 3**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Kebijakan Substantif adalah kebijakan yang berkaitan dengan....
 - A. isi pokok/materi kebijakan
 - B. dampak kebijakan
 - C. alternatif kebijakan
 - D. aktor kebijakan

- 2) Anderson menyebut adanya 3 macam tipologi tradisional/klasik kebijakan publik, yaitu kebijakan....
 - A. substantif, kelembagaan, dan periodisasi waktu
 - B. material, prosedural, dan simbolik
 - C. substantif, institusional, dan material
 - D. kelembagaan, simbolik, dan periodisasi waktu

- 3) "Peraturan Perundangan" menurut Paula Lantz termasuk ke dalam tipologi kebijakan....
 - A. material
 - B. formal
 - C. prosedural
 - D. informal

- 4) Karakteristik utama kebijakan formal adalah....
 - A. tegas dan tidak bisa diubah
 - B. sah dan bisa diubah
 - C. resmi dan jelas dampaknya
 - D. sanksi tegas dan berdampak luas pada masyarakat

- 5) Kebijakan Barang Publik adalah kebijakan tentang....
 - A. pembuatan barang oleh publik / masyarakat
 - B. penyediaan barang oleh publik
 - C. penyediaan barang oleh pemerintah bagi masyarakat seluruhnya
 - D. penyediaan barang oleh selain pemerintah

- 6) Kebijakan yang dibuat untuk mengendalikan lingkungan disebut dengan kebijakan....
 - A. segmental
 - B. adaptif

- C. patronage
D. kontrol
- 7) Kebijakan promotional adalah kebijakan untuk memberikan kepada individu atau perusahaan untuk melakukan sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat. Kebijakan tersebut adalah....
A. peluang/kesempatan
B. pedoman
C. dorongan/insentif
D. bantuan dana
- 8) Kebijakan "Pembatasan Peredaran Minuman Beralkohol" dikategorikan sebagai kebijakan....
A. *patronage*
B. distributif
C. *regulatoris*
D. *redistributif*
- 9) Kebijakan *self regulatoris* adalah berikut ini, *kecuali* kebijakan....
A. standarisasi produk
B. sertifikasi guru
C. penetapan harga eceran produk pertanian
D. pemberian perizinan/lisensi
- 10) Kebijakan "Dilarang Menginjak Rumput" dapat dikategorikan sebagai kebijakan.....
A. material
B. substantif
C. areal
D. simbolik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) A
- 2) B
- 3) D
- 4) A
- 5) B
- 6) B
- 7) A
- 8) D
- 9) D
- 10) B

Tes Formatif 2

- 1) B
- 2) A
- 3) D
- 4) B
- 5) B
- 6) D
- 7) D
- 8) C
- 9) D
- 10) B

Tes Formatif 3

- 1) A
- 2) A
- 3) B
- 4) D
- 5) C
- 6) D
- 7) C
- 8) C
- 9) D
- 10) D

Daftar Pustaka

- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Cochran, Charles L. & Eloise F. Malone. 1995. *Public Policy: Perspectives and Choices*. New York: Me Graw-Hill, Inc.
- Cooper, Phillip J. et al. 1998. *Public Administration for the Twenty-First Century*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice - Hall, Inc.
- Gerston, Larry N. 2002. *Public Policy Making in a Democratic Society*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Gosling, James J. 2004. *Understanding, Informing, and Appraising Public Policy*. New York: Pearson Longman.
- Hogwood, Brian W. & Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Islamy, M.I. 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jenkins, Williams J. 1978. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Lantz, Paula. (tanpa tahun). *Academy Role in Public Policies in Health Care*. University of Michigan.
- Lester, Lames V. & Joseph Stewart, Jr. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Australia: Wadsworth.