

Konsep Dasar Kebijakan Publik

Prof. Dr. Sri Suwitri, M.Si.



PENDAHULUAN

Pada modul ini, mahasiswa telah sampai pada tataran mempelajari Analisis Kebijakan Publik di mana sebelumnya telah mempunyai bekal ilmu pengetahuan Kebijakan Publik yang diperoleh pada masa studi strata satu (S-1). Namun demikian sebelum mempelajari Analisis Kebijakan Publik, mahasiswa tetap akan kami bawa untuk mengingat kembali hal-hal yang telah diperoleh dalam Ilmu Kebijakan Publik.

Mempelajari kembali Ilmu Kebijakan Publik juga bertujuan untuk memberikan landasan yang cukup bagi mahasiswa strata dua (S-2) Kebijakan Publik yang berasal dari disiplin ilmu di luar Ilmu Kebijakan Publik, mengingat Ilmu Kebijakan Publik pada tataran strata dua (S-2) bersifat multidisipliner.

Ilmu Analisis Kebijakan Publik adalah ilmu terapan. Karenanya pada studi strata dua (S-2), ilmu tersebut banyak diminati bukan hanya oleh kalangan akademisi tetapi juga oleh kalangan praktisi dan profesi seperti aparat eksekutif, legislatif dan yudikatif pemerintahan, kalangan politik praktis, kalangan dunia usaha hingga Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi sosial kemasyarakatan. Keanekaragaman latar belakang mahasiswa yang tertarik pada ilmu tersebut mendorong penulis untuk merasa perlu mengemukakan kembali Ilmu Kebijakan Publik sebelum mempelajari Ilmu Analisis Kebijakan Publik.

Proses Kebijakan Publik; Kata proses mengandung pengertian bahwa Kebijakan Publik mempunyai tahapan awal dan akhir yang harus dilewati. Beberapa pakar merumuskan tahapan Kebijakan Publik secara berbeda, namun apabila dikaji lebih lanjut proses Kebijakan Publik meliputi langkah-langkah perumusan masalah, formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan publik.

Tentu saja modul satu (1) yang berisi Konsep Dasar Kebijakan Publik ini, hanya memuat Ilmu Kebijakan Publik secara garis besar, sehingga untuk

lebih memperdalam pengetahuan tentang Ilmu Kebijakan Publik, mahasiswa perlu mempelajari secara lebih mendalam pada modul Kebijakan Publik.

A. KHUSUS

Kegiatan Belajar 1 adalah Pengertian Kebijakan Publik. Memahami Ilmu Kebijakan Publik harus dimulai dari pemahaman tentang pengertian Kebijakan, pengertian Publik dan pengertian Kebijakan Publik. Berbagai pengertian Kebijakan Publik melalui berbagai sudut pandang, dalam kegiatan belajar ini, akan dibahas satu per satu, termasuk kesamaan dan perbedaan dalam berbagai definisi.

Sebelum melangkah pada kegiatan belajar selanjutnya, kegiatan belajar ini juga akan mengupas hubungan yang sangat erat antara politik dan administrasi negara, setelah terlampauinya paradigma dikotomi politik-administrasi. Hal tersebut ditunjukkan dalam membahas hubungan antara kebijakan publik dan kepentingan publik. Paradigma Ilmu Administrasi Negara. Mempelajari kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dengan paradigma perkembangan ilmu administrasi Negara, karena ilmu kebijakan publik tumbuh seiring dengan pasang surut paradigma ilmu administrasi Negara.

Pembahasan paradigma ilmu administrasi Negara meliputi pengertian paradigma,. Perkembangan Paradigma Ilmu administrasi Negara dan paradigma paling akhir dalam ilmu administrasi Negara yaitu *Reinventing Government* dan *Good Governance*.

Kegiatan Belajar 2 adalah membahas tentang Proses Kebijakan Publik sebagai salah satu dari konsep-konsep dasar Kebijakan Publik., yang meliputi Pengertian Proses Kebijakan Publik, Model Proses menurut Charles O. Jones, Model Proses menurut Harold Laswell, Model Proses menurut Garry Brewer. Proses Kebijakan Publik di Amerika Serikat.

Selain dilihat dari sudut hasil dan dampak, menurut Nicholas Henry, kebijakan publik juga dapat dipelajari dari segi proses. Proses-proses dalam kebijakan publik inilah yang dikupas pada kegiatan belajar ini.

Kegiatan Belajar 3 berisi model-model Kebijakan Publik sebagai salah satu dari konsep-konsep dasar Kebijakan Publik, yang meliputi Pengertian Model, Model Rasional, Model Incremental, Model Mixed-Scanning, Model Garbage Can, Model Institusional dan Aktor-aktor Proses Kebijakan Publik, Model Elit-Massa, Model Kelompok dan Model Sistem Politik.

Model-model tersebut adalah model dalam kebijakan publik menurut Nicholas Henry yang dipandang dari sisi hasil dan dampak.

B. KOMPETENSI UMUM DAN KHUSUS MODUL

1. Kompetensi Umum

Setelah mengikuti perkuliahan ini diharapkan mahasiswa mampu menjelaskan konsep-konsep dasar Kebijakan Publik yang meliputi:

- a. Pengertian Kebijakan Publik,
- b. Proses Kebijakan Publik
- c. Model-model Kebijakan Publik,

2. kompetensi Khusus

Setelah mengikuti perkuliahan ini diharapkan mahasiswa mampu menjelaskan:

- a. Pengertian Kebijakan Publik sebagai salah satu dari konsep-konsep dasar Kebijakan Publik., yang meliputi:
 - 1) Pengertian Kebijakan,
 - 2) Pengertian Publik,
 - 3) Pengertian Kebijakan Publik, dan
 - 4) Hubungan antara Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik,
 - 5) Pengertian paradigma,
 - 6) Perkembangan Paradigma Ilmu administrasi Negara,
 - 7) Perkembangan Paradigma Ilmu Administrasi Negara ke arah *Reinventing Government* dan *Good Governance*.
- b. Proses Kebijakan Publik sebagai salah satu dari konsep-konsep dasar Kebijakan Publik., yang meliputi:
 - 1) Pengertian Proses Kebijakan Publik.
 - 2) Model Proses menurut Charles O. Jones.
 - 3) Model Proses menurut Harold Laswell, Gary Brower dan Contoh Proses Kebijakan Publik di Amerika Serikat.
- c. Model-model Kebijakan Publik sebagai salah satu dari konsep-konsep dasar Kebijakan Publik., yang meliputi:
 - 1) Pengertian Model.
 - 2) Model Rasional.
 - 3) Model Incremental.
 - 4) Model Mixed Scanning.

- 5) Model Garbage Can.
- 6) Model Institusional dan Aktor-aktor Proses Kebijakan Publik.
- 7) Model Elit-Massa.
- 8) Model Kelompok.
- 9) Model Sistem Politik.

KEGIATAN BELAJAR 1**Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik berasal dari kata *Public Policy* dalam modul ini akan dibagi ke dalam pokok-pokok bahasan yaitu pengertian, paradigma ilmu administrasi Negara, model-model dalam mempelajari kebijakan publik dan proses kebijakan publik.

Pengertian Kebijakan Publik; beranekaragam para pakar berusaha mendefinisikan Kebijakan Publik melalui berbagai sudut pandang. Satu persatu dalam pokok bahasan ini, pengertian-pengertian tersebut akan dibahas satu per satu. Meskipun terdapat kesamaan dan perbedaan dalam berbagai definisi, namun kesemuanya menunjukkan hubungan yang sangat erat antara politik dan administrasi negara, meniadakan dikotomi politik-administrasi yang tercermin pada hubungan kausalitas antara kebijakan publik dan kepentingan publik.

Mempelajari kebijakan publik tidak akan terlepas dari pertumbuhan paradigma-paradigma ilmu administrasi negara, karena tumbuh dan kembangnya ilmu kebijakan publik sangat berkaitan dengan perkembangan ilmu administrasi Negara dalam hubungannya dengan ilmu politik. Peran ilmu kebijakan publik dalam menjembatani kedua ilmu tersebut dapat diperjelas dengan mempelajari paradigma-paradigma ilmu administrasi negara.

Model-model Kebijakan Publik; Mempelajari sesuatu akan lebih mudah apabila menggunakan sebuah abstraksi dari realita. Demikian juga dalam mempelajari Ilmu Kebijakan Publik, berbagai model akan dipergunakan, yaitu model hasil dan dampak serta model proses kebijakan publik.

A. PENGERTIAN KEBIJAKAN PUBLIK

Terdapat beranekaragam pengertian kebijakan sebagaimana dirangkum oleh Irfan Islamy yaitu:

1. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.

2. Carl J. Friedrich mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
3. James E. Anderson mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.
4. Amara Raksasataya mengartikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu:
 - a. identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
 - b. taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
 - c. penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Banyaknya pakar mengemukakan definisi tentang kebijakan tidak mempersulit untuk mengambil benang merah pengertian kebijakan. Terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan, yaitu:

1. tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*);
2. serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek-proyek;
3. usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan;
4. penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumberdaya baik manusia maupun bukan manusia.

B. PENGERTIAN PUBLIK

Publik berasal dari kata *public* diartikan beranekaragam dalam bahasa Indonesia, tergantung pada kata yang menyertainya. Diartikan sebagai umum, rakyat, masyarakat, publik, dan negara atau pemerintahan.

Irfan Islamy memberikan contoh keanekaragaman pengertian kata publik dalam rangkaian kata sebagai berikut.

1. *Public Opinion* diterjemahkan dengan pendapat umum. Kata publik mengandung pengertian umum.
2. *Public Library* diterjemahkan Perpustakaan Rakyat. Kata publik mengandung pengertian rakyat.
3. *Public Health* diterjemahkan sebagai kesehatan masyarakat. Kata publik ternyata dapat juga diartikan sebagai masyarakat.

Dari satu kata publik terkandung makna umum, rakyat dan masyarakat. Sekarang simaklah pada contoh kata yang lain:

1. *Public Administration*, dialihbahasakan menjadi Administrasi Negara.
2. *Public Policy*, dialihbahasakan menjadi Kebijakan Publik.
3. Kata publik dapat juga bermakna sebagai Negara dan publik.

Begitu banyaknya makna yang terkandung dalam kata publik beragam namun tersirat satu hal penting yaitu dalam kata publik harus berkaitan dengan kepentingan publik, kepentingan umum, kepentingan rakyat atau kepentingan masyarakat. Karena itulah *public policy* tidak diterjemahkan sebagai Kebijakan Negara melainkan kebijakan publik, sebab *public policy* harus berorientasi pada kepentingan publik. Kata *Public Administration* diterjemahkan Administrasi Negara, namun perkembangan terakhir sekarang ini lebih tepat diartikan sebagai Administrasi Publik karena telah terjadi pergeseran orientasi dari kepentingan birokrasi ke kepentingan publik.

Pengertian Kebijakan Publik

Setelah memahami pengertian kebijakan dan pengertian publik, maka akan lebih mudah memahami pengertian kebijakan publik. Irfan Islamy telah mengumpulkan beberapa pengertian kebijakan publik seperti pendapat Thomas R. Dye, George C. Edwards dan Ira Sharkansky, James Anderson dan David Easton. Apabila diperhatikan dengan seksama terdapat beberapa sudut pandang dari para ilmuwan administrasi publik yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut.

1. Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah.
Thomas R. Dye, mengemukakan kebijakan publik sebagai ”apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan.”

Dalam upaya mencapai tujuan negara, pemerintah perlu mengambil pilihan langkah tindakan yang dapat berupa melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu. Tidak melakukan sesuatu apapun merupakan suatu kebijakan publik, karena merupakan upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat.

Senada dengan pandangan Dye adalah George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, yaitu:

Kebijakan publik adalah “apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statemen* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah.”

James E. Anderson:

“Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.”

2. Kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai masyarakat yang dilakukan pemerintah.

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan:

“Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah”

David Easton:

“Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.”

3. Kebijakan publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mencapai tujuan:

James E. Anderson:

“Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.”

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky:

Kebijakan publik adalah “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan.”

Dari ketiga sudut pandang terhadap pengertian kebijakan publik, tampaklah bahwa kebijakan publik hanya dapat ditetapkan pemerintah, pihak-pihak lain atau yang lebih dikenal dengan sebutan aktor-aktor

kebijakan publik hanya dapat mempengaruhi proses kebijakan publik dalam batas kewenangannya masing-masing. Menurut Thomas R. Dye, hal ini disebabkan oleh 3 hal dari kewenangan yang dimiliki pemerintah yaitu :

1. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk memberlakukan kebijakan publik secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*);
2. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melegitimasi atau mengesahkan kebijakan publik sehingga dapat diberlakukan secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*);
3. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan publik secara paksa kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*).

C. HUBUNGAN ANTARA KEBIJAKAN PUBLIK DAN KEPENTINGAN PUBLIK

Kata publik dalam kebijakan publik mengandung pengertian bahwa “kebijakan tersebut berasal dari publik, disusun oleh publik dan berlaku untuk publik.” Dengan demikian, kebijakan publik sangat erat berhubungan dengan kepentingan publik.

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan serta David Easton memperkuat pendapat di atas. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan mengemukakan pengertian kebijakan publik sebagai:

“Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah”

David Easton:

“Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.”

Kebijakan publik bukanlah sesuatu yang hampa nilai, melainkan sarat nilai. Nilai-nilai yang ada pada masyarakat merupakan kepentingan masyarakat atau kepentingan publik, akan menjadi desakan bagi pemerintah sebagai wakil-wakil masyarakat untuk memformulasikan dan mewujudkan dalam suatu kebijakan publik. Kebijakan publik yang akan mengatur pengalokasian nilai-nilai masyarakat tersebut secara paksa kepada seluruh anggota

masyarakat. Kesemua perumusan dan pengalokasian nilai-nilai masyarakat merupakan tindakan pilihan pemerintah untuk mencapai tujuan.

D. PENGERTIAN PARADIGMA

Manusia dalam hidupnya selalu menghadapi masalah. Untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapinya, manusia membutuhkan ilmu pengetahuan. Sebagai contoh : manusia menghadapi masalah makanan, maka muncullah ilmu pengetahuan mengenai gizi, nutrisi dan lain-lain yang berkaitan dengan kebutuhan makan manusia.

Ilmu pengetahuan pada suatu saat dapat terjadi tidak mampu memecahkan masalah-masalah yang dihadapi manusia. Kondisi semacam itu disebut ‘krisis’.

Krisis moneter di Indonesia, merupakan masalah moneter yang dihadapi bangsa Indonesia dan berbagai macam ilmu pengetahuan tidak mampu memecahkan masalah tersebut. Demikian pula dengan krisis ekonomi, krisis moral, krisis kepercayaan dan berbagai macam krisis yang terjadi di Indonesia. Berbagai ilmu pengetahuan belum mampu memecahkannya.

Untuk mengatasi kondisi krisis, menurut Thomas Kuhn, ilmu pengetahuan perlu membentuk sebuah ‘paradigma’. Paradigma itulah yang akan dapat memecahkan masalah krisis.

Pengertian paradigma dengan demikian adalah sebuah konsensus dari hasil pemikiran yang merupakan bentuk perubahan dari ilmu pengetahuan yang telah ada, dari orang-orang yang mempunyai perhatian yang sama terhadap suatu masalah krisis.

Semasa krisis memuncak di Indonesia, banyak para pengamat ekonomi, hukum dan politik sibuk berdiskusi dan berseminar untuk menuju ‘Paradigma Indonesia Baru’. Apa pengertian Paradigma Indonesia Baru ?

Paradigma Indonesia Baru mengandung pengertian terbentuknya sebuah konsensus atau rumusan mengenai kondisi Indonesia, apa , bagaimana agar terlepas dari krisis.

Ilmu Administrasi Negara dalam perkembangannya juga telah melewati beberapa paradigma. Administrasi negara sebagai suatu disiplin ilmu telah mengalami pelbagai macam pergantian paradigma. Ini membuktikan bahwa administrasi negara bukanlah ilmu yang statis, tetapi senantiasa berkembang.

E. PARADIGMA-PARADIGMA ILMU ADMINISTRASI NEGARA

Paradigma-paradigma Ilmu Administrasi Negara adalah sebagai berikut:

1. Paradigma 1: Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Pada tahun 1900 Frank J. Goodnow (penganut Wilsonian) mengatakan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik berkaitan dengan penetapan kebijakan negara atau tujuan dan keinginan negara (*has to do with policies or expressions of the state will*); fungsi lainnya adalah fungsi administrasi yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan atau tujuan dan keinginan negara yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi politik. (*has to do with the execution of these policies*).

Perbedaan kedua fungsi tersebut didasarkan atas adanya “pemisahan kekuasaan” (*separation of powers*) Trias Politika dari Montesquieu antara lembaga legislatif dengan bantuan lembaga yudikatif menetapkan tujuan dan keinginan negara. Keinginan dan tujuan negara tersebut dirumuskan dalam proses formulasi kebijakan hingga keluarnya output kebijakan. Lembaga eksekutif nampak menjadi berbeda peran dan fungsi dengan legislatif dan yudikatif, yaitu melaksanakan ketetapan yang telah dirumuskan oleh legislatif dengan bantuan yudikatif tersebut. Lembaga eksekutif dianggap terpisah (*imparsial*) dan apolitis pada saat melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut.

Paradigma ini me“locus”kan administrasi negara pada birokrasi pemerintahan (*the government’s bureaucracy*), sedangkan lembaga legislatif dan yudikatif ber“locus” di penetapan tujuan dan keinginan negara (kebijakan negara), sehingga keduanya mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari administrasi negara. Kondisi inilah yang disebut dikotomi politik dan administrasi.

2. Paradigma 2: Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Menempatkan diri pada locus birokrasi pemerintahan, pada paradigma ini, administrasi negara mem“focus”kan diri pada pencarian prinsip-prinsip administrasi negara agar pelaksanaan pencapaian tujuan dan keinginan negara dapat berjalan dengan efisien dan efektif. W.F. Willoughby dalam bukunya yang berjudul “*Principles of Public Administration*”

mengemukakan adanya prinsip-prinsip administrasi dalam setiap jenis organisasi apapun.

Pada paradigma ini ditemukan prinsip-prinsip administrasi negara oleh Luther H. Gulick and Lyndall Urwick yaitu: POSD CORB, yaitu kependekan dari: *Plannin, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting Budgeting*.

Perkembangan lebih lanjut banyak pihak yang menolak dikotomi politik administrasi, karena administrasi negara tidaklah hampa-nilai (*value-free*) atau imparial dan apolitis, melainkan sesuatu yang sarat akan nilai (*value laden*) politik. John Gaus (1950) bahkan menyatakan dengan tegas bahwa “*A theory of public administration means in our time a theory of politics also*”(Teori administrasi negara adalah juga teori tentang politik). Tahun 1947-1950.

Herbert A. Simon menawarkan dua macam Sarjana Administrasi Negara yaitu sarjana administrasi negara yang mengembangkan ilmu administrasi negara secara murni yang berdasarkan ilmu sosial dan Sarjana Administrasi Negara berhubungan dengan pengembangan kebijakan negara, berlandaskan pada ilmu politik, ekonomi dan sosiologi.

Don K. Price memperkuat dengan perlunya suatu ilmu pengetahuan dibedakan antara *scientific estate* dan *professional estate*.

3. Paradigma 3 Administrasi sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Simon mempertegas hubungan antara administrasi negara dan ilmu politik sebenarnya sangat kuat dalam proses perumusan kebijakan negara di mana administrasi negara bertugas menciptakan struktur kondusif pada lembaga pemerintahan dalam rangka implementasi kebijakan negara, sedangkan ilmu politik bertugas menciptakan struktur kondusif pada masyarakat yang dapat membangkitkan perubahan politik dan sosial sehingga implementasi kebijakan negara sesuai yang diharapkan. Pemikiran ini merupakan cikal bakal perkembangan Ilmu Kebijakan Publik.

Sulit terpisahkannya administrasi negara dengan ilmu politik membawa administrasi negara kembali pada induk disiplin ilmu politik, berupaya membangun kembali hubungan konsepsional antara administrasi negara dan ilmu politik. Fokus administrasi negara pada birokrasi pemerintahan, tetapi fokusnya dalam mencari prinsip-prinsip administrasi negara semakin berkurang. Akibatnya Administrasi negara menjadi sinonim dengan ilmu politik dan teralinasikan dari bagian ilmu politik menjadi “warganegara kelas dua”.

4. Paradigma 4: Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Prinsip-prinsip administrasi negara yang dikembangkan pada paradigma 2 adalah prinsip-prinsip administrasi dan karena merasa sebagai warganegara kelas dua dalam bagian ilmu politik, para sarjana administrasi negara mulai mencari alternatif yang lain, yaitu ilmu administrasi. Pada paradigma ini, ilmu administrasi negara mencari induk baru yaitu ilmu administrasi.

Ilmu administrasi adalah merupakan studi gabungan teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi (*organization theory*), menggunakan bantuan dari ilmu jiwa sosial, administrasi niaga, administrasi negara dan sosiologi untuk mempelajari tingkahlaku organisasi; sedangkan ilmu manajemen (*management service*) menggunakan bantuan ilmu statistik, komputer, analisa sistem, ekonomi, dalam mempelajari perilaku organisasi. Prinsip-prinsip ilmu administrasi negarapun tidak dapat melepaskan diri dari bantuan ilmu-ilmu tersebut. Pada tahun 1960-an muncul “pengembangan organisasi” (*organization development*) dalam ilmu administrasi, ilmu administrasi negara juga segera mengikutinya.

Prinsip-prinsip administrasi berlaku universal, dimana-mana, maka muncul keinginan memisahkan antara prinsip-prinsip dalam organisasi “*public*” dan *private* atau bisnis. (“*public*”*administration* dan “*private administration*”). Locus ilmu administrasi negara berada pada organisasi publik.

5. Paradigma 5: Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970 - ?)

Pada paradigma ini ilmu administrasi negara telah menjadi administrasi negara dengan diketemukannya fokus pada organisasi publik, yang berbeda tujuannya dengan organisasi bisnis.

Fokus administrasi negara dalam bentuk “ilmu administrasi negara yang murni” belum diketemukan, tetapi penggunaan pengembangan teori organisasi, teknik-teknik terapan yang baru pada ilmu manajemen semakin memperkuat perkembangan ilmu administrasi negara. Bahkan keanekaragaman administrasi negara di negara-negara berkembang telah menumbuhkan spesialisasi baru yaitu “*comparative public administration*”.

Perkembangan ilmu administrasi negara ternyata akhir-akhir ini semakin mendekati hubungan administratif antara organisasi publik dan privat, hubungan antara teknologi dan sosial. Keadaan seperti ini telah memperkuat

perkembangan fokus administrasi negara dengan digunakannya ilmu organisasi bisnis pada ilmu administrasi negara.

Kaitan ilmu administrasi negara dengan ilmu politik dalam proses perumusan kebijakan negara mendorong semakin banyak sarjana-sarjana administrasi negara terlibat pada bidang-bidang ilmu kebijakan (*policy science*), ekonomi politik (*political economy*); proses perumusan kebijakan negara; analisa kebijakan negara; pengukuran keluaran kebijakan negara dan sebagainya. Hal yang terakhir ini mendorong ditemukannya fokus dan fokus administrasi negara. Nicholas Henry, mengemukakan adanya paradigma ilmu administrasi negara baru, di mana fokus administrasi negara adalah teori organisasi (*organization theory*) dan ilmu manajemen (*management science*) dan fokusnya adalah kepentingan publik (*public interest*) dan masalah-masalah publik (*public affairs*). Terjadi pergeseran orientasi dari berorientasi pada birokrasi menjadi berorientasi kepada kepentingan publik.

Penggunaan ilmu administrasi bisnis ke dalam ilmu administrasi negara dan berfokus pada kepentingan publik, akhir-akhir ini memunculkan penggunaan kata yang tepat bagi ilmu administrasi negara menjadi ilmu administrasi publik. Pada tataran pasca sarjana kata ini telah populer. Ilmu kebijakan semakin berkembang sebagai bagian dari ilmu administrasi negara yang menjembatani antara ilmu administrasi negara dengan ilmu politik.

Administrasi negara telah tumbuh menjadi sistem penyelenggaraan kebijakan publik dan semakin penting peranannya dalam proses kebijakan publik. Setiap unsur aparatur negara termasuk birokrasi di dalamnya, apapun posisinya dari staf hingga jabatan tertinggi, memiliki peran dalam proses kebijakan publik sesuai batas kewenangannya masing-masing. Peran dan tanggung jawab aparatur negara atau administrator negara dalam proses kebijakan publik menjadi semakin besar seiring dengan meningkatnya posisi dan jenjang jabatan pemerintahan yang diembannya.

F. PERKEMBANGAN PARADIGMA ILMU ADMINISTRASI NEGARA KE ARAH GOOD GOVERNANCE

Paradigma Reinventing Government dan Good Governance

Pada tahun 1978, terjadi fenomena baru dalam pemerintahan atau administrasi negara yang telah memaksa administrasi negara untuk melakukan reformasi. Di California terjadi penentangan terhadap pembayaran pajak yang disebabkan adanya inflasi dan ketidakpuasan

terhadap perusahaan negara. Di bawah tekanan finansial tersebut memaksa pemimpin daerah dan negara bagian untuk mereformasi sistem administrasi negaranya dengan cara membuka sistem ‘kemitraan negeri-swasta’. Inilah cikal bakal *Reinventing government* atau wirausaha birokrasi. Untuk memperlancar reformasi tersebut, administrasi negara mulai merubah pola kerja birokrasi, yang semula berorientasi pelayanan kepada birokrat berubah ke orientasi pelayanan kepada masyarakat.

Pada tahun 1980-an di Inggris di bawah pemerintahan Margaret Thatcher telah terjadi hal yang serupa. Yaitu terjadinya defisit anggaran yang disebabkan banyaknya anggaran dikeluarkan untuk memberikan hutang kepada negara berkembang dan pengembaliannya mengalami kemacetan. Sementara di internal pemerintahan banyak institusi pemerintah yang meminta subsidi terus menerus dengan angka yang makin lama makin membesar. Thatcher mengembangkan alternatif dengan melakukan penjualan instansi pemerintah dan berusaha meminjam ilmu-ilmu administrasi bisnis untuk mereformasi birokrasi pemerintah agar menjadi birokrasi yang efisien dan efektif.

Pemerintahan bergaya ‘wirausaha’ menjadi cara yang efisien dan efektif untuk menghindari bangkrutnya suatu birokrasi. Sebagaimana dikatakan William Hudnut (dalam David Osborne dan Ted Gaebler), yaitu:

Pemerintah wirausaha bersedia meninggalkan program dan metode lama. Ia bersifat inovatif, imajinatif, dan kreatif, serta berani mengambil risiko. Ia juga mengubah beberapa fungsi kota menjadi sarana penghasil uang ketimbang mengukur anggaran, menjauhkan diri dari alternatif tradisional yang hanya memberikan sistem penopang hidup. Ia bekerja sama dengan sektor swasta, menggunakan pengertian bisnis yang mendalam, menswastakan diri, mendirikan berbagai perusahaan dan mengadakan berbagai usaha yang menghasilkan laba. Ia berorientasi pasar, memusatkan pada ukuran kinerja, memberi penghargaan terhadap jasa. Ia pun mengatakan, “Mari kita selesaikan pekerjaan ini”, dan tidak takut untuk memimpikan hal-hal besar.

Merubah budaya kerja, mereformasi administrasi negara dengan meminjam ilmu administrasi bisnis ke dalam administrasi negara itulah yang disebut *Reinventing Government* atau Wirausaha Birokrasi.

Wirausaha birokrasi harus dijalankan berdasarkan prinsip pemerintahan yang baik, maka muncullah prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Pemerintah atau *Government* adalah *‘the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc.’* (pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah Negara, Negara bagian, kota dan sebagainya).

Kata administrasi di dalam pengertian pemerintah, mengandung arti bahwa terkandung di dalam suatu pemerintah adalah lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, propinsi, kabupaten, kota,kecamatan hingga ke desa dan kelurahan.

Sedarmayanti menjelaskan istilah ‘kepemerintahan’ atau *governance* sebagai tindakan, fakta, pola, dari kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan.

Governance sebagai tindakan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, mengandung pengertian sebagai suatu proses interaksi antara pemerintah dengan masyarakat.

Pelaksanaan *re-inventing government* harus diikuti dengan pola pemerintahan yang baik atau prinsip *good governance* yang menurut UNDP(dalam Sedarmayanti) meliputi:

1. Partisipasi (*Participation*)

Setiap orang atau warga masyarakat baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.

2. Aturan Hukum (*Rule of Law*)

Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang hak azasi manusia.

3. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.

4. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*)

5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*)

Pemerintahan yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan

terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

6. Berkeadilan (*Equity*)

Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)

Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*)

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan manusia (*human development*), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

10. Saling Keterbukaan (*Interrelated*)

Keseluruhan ciri *good governance* tersebut adalah saling memperkuat dan saling terkait (*mutually reinforcing*) dan tidak bias berdiri sendiri.

Paradigma *good governance* beranggapan bahwa suatu pemerintahan yang baik adalah yang berorientasi kepada masyarakat dan bukan lagi kepada birokrat atau dengan kata lain pemerintahan yang sedang mereformasi diri melaksanakan wirausaha birokrasi. Agar dalam pelaksanaannya terhindar dari KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) harus mendasarkan diri pada prinsip-prinsip *good governance*.



LATIHAN

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

- 1) Pemerintah menghapus subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM).
- 2) Terjadi peningkatan angka kemiskinan di Indonesia sejak tahun 1998 sehingga Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Hal di atas merupakan contoh kebijakan publik di mana pemerintah “tidak melakukan sesuatu”. Meskipun tidak melakukan sesuatu, kebijakan di atas merupakan tindakan pemerintah, pengalokasian nilai yang dibuat berdasarkan tujuan tertentu. Selanjutnya pemerintah melegitimasi dan memberlakukan secara universal dengan sifat memaksanya kepada masyarakat atau kelompok sasaran.
- 2) Hubungan Kebijakan Publik dengan Kepentingan Publik



RANGKUMAN

Kebijakan adalah serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan berdasarkan usulan dari seseorang atau sekelompok orang dengan memperhatikan input yang tersedia.

Publik dapat dipahami sebagai negara, pemerintahan, rakyat, masyarakat, umum dan publik.

Ketika kata ‘kebijakan’ dengan kata ‘publik’ digabungkan maka kebijakan publik menjadi erat kaitannya dengan kepentingan publik. Kebijakan publik adalah Kebijakan adalah serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan negara yang merupakan kepentingan publik dengan memperhatikan input yang tersedia, berdasarkan usulan dari seseorang atau sekelompok orang di dalam pemerintahan atau di luar pemerintahan.

Paradigma adalah sebuah konsensus dari hasil pemikiran tentang perubahan suatu ilmu pengetahuan untuk mengatasi krisis.

Ilmu Administrasi Negara sebelum menemukan identitas telah melewati 5 perkembangan paradigma. Dimulai dengan administrasi negara berdikotomi dengan ilmu politik hingga paradigma ke 5 di mana administrasi negara telah menjadi Ilmu Administrasi Negara. Perkembangan saat ini, ilmu administrasi negara melakukan reformasi dengan banyak mengadopsi ilmu administrasi bisnis. Kondisi di mana ilmu administrasi negara mengarah ke *reinventing government*, prinsip-prinsip *good governance* berkembang dengan baik sebagai bagian dari Ilmu Administrasi Negara.



TES FORMATIF 1

- 1) Buatlah contoh-contoh kasus dari pengertian kebijakan publik!
- 2) Carilah kasus dari hubungan kebijakan publik dan kepentingan publik!

Keywords: Kebijakan publik, kepentingan publik.

KEGIATAN BELAJAR 2

Proses Kebijakan Publik

A. PENGERTIAN PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Nicholas Henry menyatakan bahwa mempelajari kebijakan publik juga dapat dilihat dari sudut proses. Proses adalah suatu kegiatan yang memiliki tahapan-tahapan dari tahap awal hingga tahap akhir.

Banyak para ahli merumuskan proses kebijakan publik melalui berbagai tahapan. Namun kesemuanya itu selalu dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan evaluasi kebijakan publik. Di modul ini akan dibahas tahap-tahap proses kebijakan publik dari Charles O. Jones, Harold Laswell dan Gary Brewer.

Budi Winarno menyebut proses kebijakan sebagai proses pembuatan kebijakan yang berbeda dengan perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan merujuk pada aspek-aspek bagaimana masalah-masalah menjadi perhatian aktor pembuat kebijakan publik, bagaimana kebijakan dipilih dari berbagai alternatif yang saling berkompetisi. Pembuatan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan. Proses kebijakan publik atau proses pembuatan kebijakan publik inilah yang akan dibahas dalam modul ini.

Proses kebijakan publik merupakan proses yang rumit, yaitu:

1. Melibatkan percabangan yang luas.
Yaitu berhubungan dengan keseluruhan sistem, perubahan pada satu aspek sosial akan berdampak pada keseluruhan sistem.
2. Melibatkan perspektif jangka panjang.
Keputusan dalam proses kebijakan publik diharapkan bukan hanya berdampak positif pada jangka waktu yang pendek tetapi juga diharapkan sampai jangka waktu yang panjang.
3. Menggunakan sumber-sumber kritis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam lingkungan yang berubah.
Sumber daya manusia dan bukan manusia harus dikondisikan agar selalu dapat mendukung situasi dan lingkungan yang dinamis yang dihadapi proses kebijakan publik.

4. Merupakan proses intelektual.
Artinya tahap-tahap di dalam proses kebijakan publik membutuhkan pemikiran-pemikiran yang rasional.
5. Kelanjutan proses sosial yang dinamis.
Proses kebijakan publik merupakan proses sosial yang dinamis dari implementasi hingga perbaikan dan penyesuaian kebijakan terhadap lingkungan yang berubah. Setiap perubahan sosial yang terjadi akan direspons oleh aktor kebijakan publik melalui perubahan kebijakan publik.

B. MODEL PROSES MENURUT CHARLES O. JONES

Jones mengemukakan sebelas (11) tahapan dalam proses kebijakan publik, yang dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan termination. Adapun tahap-tahap tersebut sebagai berikut:

1. *Perception/definition*

Mendefinisikan masalah adalah tahap awal dari proses kebijakan publik. Manusia menghadapi masalah karena ada kebutuhan (*needs*) yang tidak dapat dipenuhi. Negara bertugas membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dalam rangka *welfare state*. Mengakses kebutuhan tidaklah sederhana, dibutuhkan sikap responsif, kepekaan terhadap prakiraan-prakiraan kebutuhan masyarakat. Masalah masyarakat (*public problems*) sangatlah kompleks, pembuat kebijakan sering mengalami kesulitan membedakan antara masalah dan akibat dari masalah.

2. *Aggregation*

Tahap mengumpulkan orang-orang yang mempunyai pikiran sama dengan pembuat kebijakan. Atau mempengaruhi orang-orang agar berpikiran sama terhadap suatu masalah. Dapat dilakukan melalui penulisan di media massa, penelitian atau orasi.

3. *Organization*

Mengorganisasikan orang-orang yang berhasil dikumpulkan tersebut ke dalam wadah organisasi baik formal maupun informal.

4. Representation

Mengajak kumpulan orang-orang yang berpikiran sama terhadap suatu masalah untuk mempengaruhi pembuat kebijakan agar masalah tersebut dapat diakses ke agenda setting.

5. Agenda Setting

Terpilihnya suatu masalah ke dalam agenda pembuat kebijakan.

6. Formulation

Tahap ini merupakan tahap yang paling kritis, masalah dapat didefinisi dan memperoleh solusi yang tidak populer di masyarakat tetapi merupakan kepentingan kelompok mayor dari para pembuat kebijakan. Hal ini disebabkan interaksi para pembuat kebijakan baik sebagai individu, kelompok ataupun partai) yang dilakukan melalui negosiasi, bargaining, responsivitas dan kompromi dalam memilih alternatif-alternatif. Formulasi juga membahas siapa yang melaksanakan dan bagaimana cara melaksanakan output kebijakan.

7. Legitimation

Proses pengesahan dari alternatif yang terpilih (*public policy decision making*).

8. Budgeting

Penganggaran yang disediakan untuk implementasi kebijakan. Kadang terjadi kasuistis di mana anggaran disediakan di tahap awal sebelum *perception*, atau sesudah implementasi. Ketersediaan dana juga mempengaruhi penyusunan skala prioritas.

9. Implementation

Kebijakan publik yang telah dilegitimasi siap dilaksanakan apabila dana telah tersedia, namun secara kasuistis kadang terjadi, kebijakan tetap harus dilaksanakan sedangkan dana belum dapat dicairkan.

10. Evaluation

Menilai hasil implementasi kebijakan, setelah menentukan metode-metode evaluasi. Merupakan tahap di mana upaya dilakukan untuk menemukan faktor-faktor penghambat dan pendorong serta kelemahan dari

isi dan konteks kebijakan itu sendiri. Evaluasi kebijakan membutuhkan bantuan proses monitoring.

11. *Adjustment/Termination*

Tahap penyesuaian kebijakan publik untuk menentukan apakah perlu direvisi ataukah diakhiri karena kebijakan telah selesai atau mengalami gagal total.

C. MODEL PROSES MENURUT HAROLD LASWELL

Sepaham dengan Jones adalah Harold Laswell, namun tahap-tahap proses kebijakan publik disusunnya dengan lebih sederhana. Laswell menyebut proses kebijakan publik sebagai *policy cycle* yang terdiri atas 7 tahapan. Perbedaan rumusan Laswell terletak pada kedudukan evaluasi dan terminasi. Menurutnya terminasi dilakukan terlebih dahulu sebelum evaluasi dengan pemahaman terminasi adalah tahap penyesuaian kebijakan dengan kelompok sasaran dan evaluasi adalah tahap perbaikan.

Tahap-tahap *policy cycle* Harold Laswell adalah sebagai berikut.

1. *Intelligence*

Jones menyebut tahap ini sebagai mendefinisikan masalah.

Data-data dan informasi dari suatu masalah dikoleksi, diproses dan dilakukan disseminasi.

2. *Promotion*

Pada tahapan ini upaya-upaya dilakukan untuk mempengaruhi pembuat kebijakan agar masalah tersebut dapat diakses menjadi kebijakan publik. Upaya-upaya yang dilakukan menyerupai tahap-tahap dari Jones yaitu *organization*, *representation* dan agenda setting.

3. *Prescription*

Merupakan tahap formulasi, masalah yang terpilih berusaha diselesaikan melalui pengusulan, seleksi dan penilaian alternatif.

4. *Invocation*

Proses pengesahan atau persetujuan dari alternatif yang terpilih sehingga menjadi kebijakan publik disertai penyusunan sanksi bagi kelompok sasaran yang melanggar kebijakan tersebut.

5. *Application*

Kebijakan publik yang telah dilegitimasi siap dilaksanakan apabila dana telah tersedia, namun secara kasuistis kadang terjadi, kebijakan tetap harus dilaksanakan sedangkan dana belum dapat dicairkan.

6. *Termination*

Tahap penyesuaian kebijakan publik dengan kelompok sasaran.

7. *Appraisal*

Menilai hasil penyesuaian kebijakan, menemukan faktor-faktor penghambat dan pendorong untuk perbaikan atau diakhirinya suatu kebijakan.

D. MODEL PROSES MENURUT GARRY D. BREWER DAN CONTOH MODEL PROSES KEBIJAKAN PUBLIK DI AMERIKA SERIKAT

Seperti halnya Laswell, Brewer menyusun proses kebijakan publik lebih disederhanakan ke dalam 6 tahapan. Yaitu *Invention/Initiation*, tahap perumusan masalah, *Estimation* yaitu tahap pengusulan alternatif-alternatif, *Selection*, alternatif-alternatif yang tersedia diseleksi dan dinilai untuk dipilih yang terbaik. Alternatif terpilih selanjutnya disahkan sebagai kebijakan publik. *Implementation*, tahap aplikasi sesudah kebijakan publik mendapat pengesahan, *Evaluation*, berbeda dengan Laswell tetapi sependapat dengan Jones, bahwa kebijakan dinilai terlebih dahulu sebelum dilakukan *Termination*, yaitu penyesuaian kebijakan.

Dalam praktek, tahap-tahap tersebut tidak selalu demikian, sebagai contoh pembuatan kebijakan publik di Amerika Serikat melewati tahap-tahap: 1) Identifikasi masalah, 2) Proposal, yaitu pengajuan usulan alternatif-alternatif, 3) Proses *Decision Making*, dalam proses ini digunakan model *incremental, analogizing, segmented*. Proses ini juga membentuk differensial

akses dan *policy networks*, melalui bargaining/compromise, *short-run*. 4) Penyusunan program-program, 5) Implementasi, 6) Evaluasi.



LATIHAN

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

Perhatikan kasus kebijakan publik berikut:

- 1) Masalah: Kemiskinan
- 2) Tujuan: mengentaskan kemiskinan;
- 3) Strategi: Program Inpres Desa Tertinggal;
- 4) Sumber usulan: Pemerintah;
- 5) Penyediaan Input:
 - a) Peraturan-peraturan,
 - b) Dana,
 - c) Pembentukan kelompok sasaran,
 - d) Pengawasan,
 - e) Perangkat pelaksana, dan lain-lain.

Petunjuk Jawaban Latihan

Susunlah kasus tersebut menjadi rangkaian proses pembuatan kebijakan publik.



RANGKUMAN

Mempelajari kebijakan publik juga dapat dilihat dari sudut proses. Proses adalah suatu kegiatan yang memiliki tahapan-tahapan dari tahap awal hingga tahap akhir.

Banyak para ahli merumuskan proses kebijakan publik melalui berbagai tahapan. Namun kesemuanya itu selalu dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan evaluasi kebijakan publik.

**TES FORMATIF 2**

Pilih suatu kasus aktual di Indonesia! Jelaskan pelaksanaan pembuatan kebijakan publik bagi kasus tersebut di Indonesia! Berikan perbandingan dengan pelaksanaan pembuatan kebijakan di Amerika Serikat!

Keywords: Kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik, pelaksanaan pembuatan kebijakan di Amerika Serikat.

KEGIATAN BELAJAR 3

Model-model Kebijakan Publik

A. PENGERTIAN MODEL

Model adalah abstraksi dari realita. Mustopadidjaja merumuskan model sebagai penyederhanaan dari kenyataan persoalan yang dihadapi, diwujudkan dalam hubungan-hubungan kausal atau fungsional. Model dapat digambarkan dalam bentuk skematik model (seperti *flow chart* dan *arrow diagram*), fisik model (seperti miniatur), game model (seperti adegan latihan kepemimpinan, latihan manajemen), simbolik model (seperti ekonometrika dan program komputer).

Mempelajari sesuatu akan lebih mudah dengan menggunakan model. Seperti seorang anak hendak memperkenalkan calon istri kepada orang tuanya, maka anak tersebut harus membuat gambaran tentang kondisinya calon istrinya. Kondisi fisik, status marital, agama, sifat, latar belakang keluarga. Penggambaran secara abstrak dari realita tentang calon istrinya itu merupakan sebuah model.

Kebijakan publik juga akan lebih mudah dipelajari dengan bantuan penggunaan model. Model merupakan alat Bantu dalam perumusan dan pembuatan kebijakan publik. Manfaat penggunaan model adalah mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidak adanya perubahan-perubahan karena faktor penyebab.

Terdapat 2 (dua) model dalam mempelajari kebijakan publik, yaitu:

1. Model menurut hasil dan dampak, terdapat beberapa model:
 - a. Model Rasional;
 - b. Model Inkremental;
 - c. Model Mixed-Scanning;
 - d. Model Garbage Can;
 - e. Model Institusional;
 - f. Model Elit-massa;
 - g. Model Kelompok;
 - h. Model Sistem Politik.

2. Model proses atau stagist

Pertengahan tahun 1960-an, pembahasan mengenai pembuatan keputusan kebijakan publik telah menjadi perdebatan di antara penggunaan model “*incremental*” dengan model “rasional”. Di satu sisi terdapat pendapat bahwa model “rasional” lebih dapat diterima sebagai suatu model pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan publik sedangkan di sisi lain terdapat pendapat, bagaimana suatu keputusan harus diambil, model “*incremental*” merupakan gambaran terbaik dari praktik sebenarnya dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan publik suatu pemerintahan. Perdebatan yang berkepanjangan memunculkan usaha-usaha di pertengahan tahun 1970-an untuk mengembangkan model-model pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan publik.

Beberapa usaha telah menghasilkan model *mixed-scanning* sebagai penggabungan antara model-model rasional dan *incremental*. Usaha menyusun suatu model di luar jalur rasional dan *incremental* menghasilkan temuan paling mutakhir yaitu model yang mendasarkan pada pandangan irrasional yang disebut model “kaleng sampah” (*garbage can*). Model ini mengusulkan alternatif kebijakan, menyeleksi, menilai dan memilih alternatif kebijakan dalam pembuatan keputusan kebijakan publik dengan memfokuskan pada elemen-elemen irrasional sikap para pembuat kebijakan publik, dengan memperhatikan irrasional kepentingan publik dan nilai-nilai yang ada pada masyarakat.

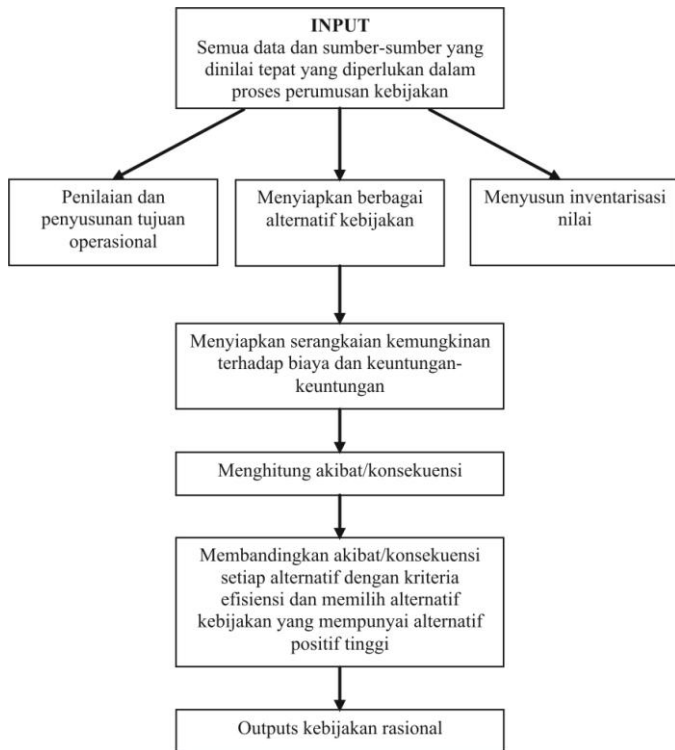
B. MODEL RASIONAL

Model rasional adalah model di mana prosedur pembuatan keputusan yang akan membimbing pada pilihan alternatif dicari yang paling efisien dari pencapaian tujuan kebijakan. Teori-teori rasionalis berakar pada penerapan rasionalisme dan positifisme, bermula dari gagasan untuk mengembangkan secara obyektif (tidak memihak) suatu pengetahuan untuk memperbaiki kondisi manusia. Masalah-masalah masyarakat harus dipecahkan dengan cara yang ‘ilmiah’ atau ‘rasional’, dengan mengumpulkan seluruh informasi yang relevan dengan masalah dan pemecahan alternatif bagi mereka, kemudian memilih alternatif yang terbaik. Tugas dari analisis kebijakan adalah melihat perkembangan pengetahuan yang relevan dengan pemecahan masalah-masalah tersebut dan kemudian untuk penerapannya ditawarkan pada pemerintah. Pendekatan ini juga dikenal sebagai ‘ilmiah’, ‘keahlian teknik’, ‘ahli manajerial’.

Kritik terhadap model rasional datang dari ilmuwan Herbert Simon, di awal 1950-an, dia menyodorkan beberapa rintangan bagi para pembuat keputusan dalam mencapai rasionalitas komprehensif yang ‘murni’. Penilaian Simon mengenai model rasional menyimpulkan bahwa keputusan publik dalam praktiknya tidak dapat memaksimalkan keuntungan yang lebih besar dari biaya, tetapi hanya cenderung untuk memuaskan para pembuat keputusan. Ada 3 hal yang menyebabkannya, yaitu manusia:

1. memiliki keterbatasan intelektual,
2. mempunyai keterbatasan waktu dan tenaga,
3. mempunyai keterbatasan informasi.

Langkah-langkah pengambilan keputusan secara rasional adalah sebagai berikut.



Gambar 1.1.
Model Rasional

Contoh pengambilan keputusan kebijakan publik model rasional : Pemerintah akan meningkatkan produksi beras di suatu kecamatan. Model ini akan melihat aspek-aspek yang berkaitan dengan peningkatan produksi beras, seperti penyediaan bibit unggul, pupuk, irigasi, ketersediaan lahan pertanian, upah buruh tani, cuaca, penyediaan pestisida. Masing-masing aspek akan dilihat dari sisi apakah sebagai faktor penghambat atau pendorong untuk memperhitungkan efisiensi, keuntungan dan kerugian. Alternatif akan diambil dari suatu kebijakan yang mengandung sesedikit mungkin risiko kerugian dan inefisiensi.

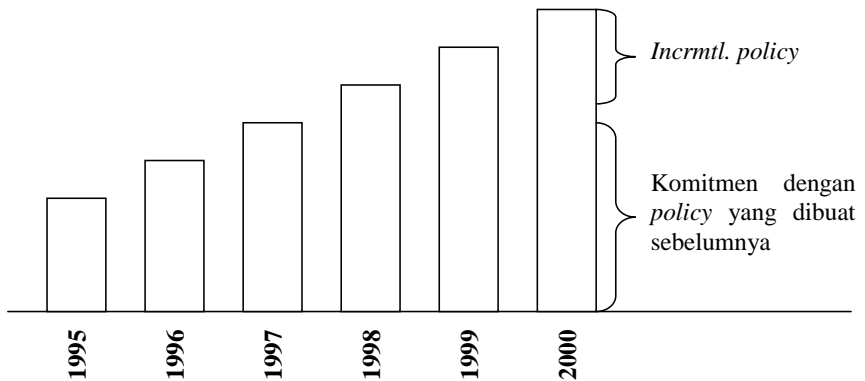
C. MODEL INCREMENTAL

Model *incremental* menggambarkan pembuatan keputusan kebijakan publik adalah sebagai suatu proses politis yang ditandai dengan tawar menawar dan kompromi untuk kepentingan para pembuat keputusan sendiri. Keputusan yang akhirnya dibuat lebih mencerminkan pada apa yang tampak secara politis daripada yang diinginkan.

Dalam pandangan Lindblom, para pembuat keputusan mengembangkan kebijakan melalui suatu proses pembuatan ‘membandingkan keberhasilan secara terbatas dari keputusan yang lalu’. Dalam artikel *‘The Science of “Mudding Through”* dia menyatakan bahwa para pembuat keputusan bekerja melalui suatu proses ‘secara terus menerus dari situasi saat ini, langkah demi langkah, dan dengan tingkat yang kecil membuat keputusan yang berbeda secara marginal dari yang sudah ada; dengan kata lain, perubahan sesedikit mungkin dari *status quo* adalah *incremental*.

Model *incremental* memandang bahwa pembuatan keputusan bagi pemecahan masalah untuk mencapai tujuan, dipilih melalui *trial and error* dari pada melalui evaluasi menyeluruh. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan alternatif yang akan dipatuhi kelompok sasaran dan menghentikan pencarian alternatif lain ketika mereka mempercayai suatu alternatif yang dapat diterima sudah didapatkan. Namun demikian pembuatan keputusan *incremental* merupakan usaha-usaha untuk mencapai keputusan yang lebih ‘rasional’.

Gambaran model incremental adalah sebagai berikut:



Gambar 1.2.
Model *Incremental*

Kelemahan model incremental adalah hanya dapat diambil ketika masalah yang dihadapi pembuat kebijakan publik merupakan masalah ‘rutin’ dan tidak dapat dilaksanakan untuk mengatasi masalah krisis.

Contoh Penyusunan anggaran belanja (APBD atau APBN) adalah masalah rutin. Penggajian pegawai adalah masalah rutin. Kenaikan hanya mengikuti anggaran-anggaran sebelumnya. Tetapi ketika terjadi krisis moneter, penyusunan anggaran dan penggajian pegawai tidak dapat lagi ditetapkan dengan sedikit perubahan dari kebijakan yang lalu. Di Indonesia pada masa krisis moneter, penyusunan anggaran mengalami perubahan yang drastis, demikian juga kenaikan gaji pegawai, sehingga muncul tunjangan krisis bagi pegawai negeri dan kenaikan tunjangan pejabat hingga 2.000 %.

Contoh pembuatan kebijakan publik model *incremental* adalah sebagai berikut. Pembuat kebijakan publik akan meningkatkan produksi beras di suatu kecamatan. Tahun 2001 produksi beras 10 ton/tahun dengan suntikan dana pertanian 100 juta. Tahun 2002 produksi beras meningkat menjadi 20 ton/tahun dengan suntikan dana 200 juta. Model incremental akan membuat kebijakan publik pada tahun 2003 produksi beras ditingkatkan menjadi 30 ton/tahun dengan suntikan dana 300 juta.

D. MODEL *MIXED SCANNING*

Keterbatasan dari model rasional dan *incremental* membuat Amitai Etzioni mengembangkan model campuran antara model rasional dan *incremental* untuk menjembatani kelemahan dari kedua model tersebut dengan menggabungkan elemen-elemen dari keduanya. Membuat keputusan yang sangat rasional dengan menghitung secara matematis dari setiap alternatif menjadi sesuatu yang tidak efisien dan irrasional, sedangkan *incremental* yang cenderung mempertahankan *status-quo* cenderung pula mengabaikan kebutuhan dan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Penggabungan model rasional dan *incremental* diperlihatkan Etzioni melalui dua (2) jenis keputusan yang dibuatnya, yaitu:

1. Keputusan fundamental atau *contextuating decisions*
Yaitu keputusan-keputusan yang disusun dari seleksi menyeluruh terhadap alternatif utama yang diambil pembuat kebijakan publik dalam rangka mencapai tujuan.
2. Keputusan *incremental* atau *bit decisions*
Yaitu keputusan-keputusan yang dibuat secara *incremental* atau perubahan sesedikit mungkin dari keputusan-keputusan fundamental yang telah dibuat sebelumnya.

Model *mixed-scanning* disusun berdasarkan cara kerja metafora observasi cuaca dunia yang menggunakan dua jenis kamera. Kamera pertama melakukan observasi kondisi seluruh langit dengan pengamatan secara terus menerus sehingga diperoleh hasil penganalisaan cuaca yang detail dan menyeluruh dari cuaca suatu daerah yang diobservasi. Kamera kedua memperhatikan pada daerah observasi tersebut pola-pola cuaca yang sama dengan observasi terakhir atau hasil yang lalu dan akan membuat analisa gabungan dengan kamera pertama apabila terdapat ketidaklaziman pada pola cuaca di daerah observasi tersebut.

Contoh dari model ini dalam praktek sebagai berikut. Pembuat kebijakan publik akan meningkatkan produksi beras di suatu kecamatan. Langkah pertama adalah pembuatan keputusan fundamental akan disusun aspek-aspek yang berkaitan dengan peningkatan produksi beras, seperti penyediaan bibit unggul, pupuk, irigasi, ketersediaan lahan pertanian, upah buruh tani, cuaca, penyediaan pestisida. Masing-masing aspek akan dilihat dari sisi apakah

sebagai faktor penghambat atau pendorong untuk memperhitungkan efisiensi, keuntungan dan kerugian. Alternatif akan diambil dari suatu kebijakan yang mengandung sesedikit mungkin risiko kerugian dan inefisiensi. Dari berbagai alternatif akhirnya diambil keputusan bahwa peningkatan produksi beras melalui suntikan dana 100 juta. Langkah selanjutnya penyusunan kebijakan *incremental*. Tahun 2001 produksi beras 10 ton/tahun dengan suntikan dana pertanian 100 juta. Tahun 2002 produksi beras meningkat menjadi 20 ton/tahun dengan suntikan dana 200 juta. Model *incremental* akan membuat kebijakan publik pada tahun 2003 produksi beras ditingkatkan menjadi 30 ton/tahun dengan suntikan dana 300 juta. Keputusan kebijakan publik ini akan 'sedikit' berubah dari kebijakan yang lalu apabila aspek-aspek yang mempengaruhi pada keputusan fundamental mengalami perubahan.

E. MODEL *GARBAGE CAN*

March dan Olsen mengusulkan apa yang disebut 'model kaleng sampah' dari pembuatan keputusan yang menolak rasionalitas dan menerima irrasional. Model-model lain keputusan diambil dengan rasionalitas atau tingkat kesengajaan, komprehensif masalah, dan hubungan yang dapat diperkirakan diantara para pelaku kebijakan. Dalam pandangan model ini, pembuatan keputusan merupakan suatu hal yang *berambiguous* (bersifat mendua) sangat tinggi dan berawal dari proses yang tidak dapat diperkirakan dalam pemecahan masalah untuk mencapai tujuan.

Menurut March dan Olsen, dapat saja keputusan tercapai melalui hal-hal berikut:

Berbagai masalah dan alternatif pemecahan masalah dibuang oleh partisipan ke dalam kaleng sampah. Di dalam suatu kaleng sampah terdapat beberapa alternatif, tetapi ini juga tergantung pada sampah apa yang dihasilkan dari suatu kejadian atau masalah, pada campuran sampah kaleng yang tersedia, dan pada kecepatan yang dikoleksi sampah dibuang dari tempatnya.

March dan Olsen secara sengaja menggunakan metafora kaleng sampah untuk mengupas aura dari ilmu pengetahuan dan rasionalitas, dalam mencari alternatif yang tujuannya seringkali tidak diketahui para pembuat kebijakan, sebagaimana hubungan kausal. Dalam pandangan mereka, para pelaku menentukan tujuan yang sederhana dan memilih alternatif-alternatif ketika mereka berada dalam suatu proses yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya.

F. MODEL INSTITUSIONAL KEBIJAKAN PUBLIK

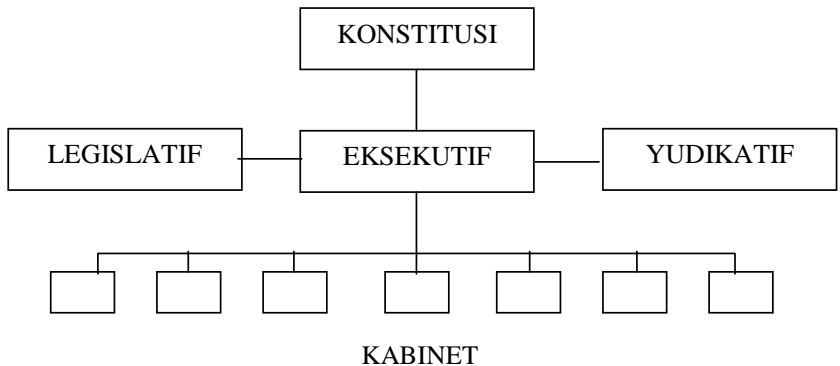
Model ini merupakan model tradisional dalam proses pembuatan kebijakan di mana fokus model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah. Kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif pada pemerintahan pusat (nasional), regional, dan lokal.

Kebijakan publik dirumuskan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Terdapat hubungan yang kuat sekali antara kebijakan publik dengan lembaga-lembaga pemerintah. Suatu keputusan dari pemilihan alternatif pemecahan masalah tidak dapat menjadi kebijakan publik tanpa keputusan tersebut dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan terlebih dahulu oleh lembaga pemerintahan.

Menurut Thomas R. Dye, alasan terjadinya hubungan yang kuat sekali antara kebijakan publik dengan lembaga-lembaga pemerintah, karena lembaga-lembaga pemerintahan tersebut mempunyai tiga (3) kewenangan yang tidak dimiliki lembaga-lembaga lain di luar lembaga pemerintahan, yaitu:

1. Lembaga pemerintah berwenang memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijakan publik, ini berarti kebijakan publik merupakan kewajiban-kewajiban hukum yang harus ditaati/dilaksanakan oleh semua warga negara.
2. Lembaga pemerintah mempunyai kewenangan untuk memberi sifat universal kepada kebijakan publik, artinya kebijakan publik dapat disebarluaskan dan berlaku pada seluruh warga negara atau kelompok sasaran kebijakan publik tersebut.
3. Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijakan publik pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak menaatinya.

Apabila model institusional digambarkan nampak sebagai berikut:



Gambar 1.3.
Model Institusional

Contoh model ini adalah sebagai berikut Mahasiswa-mahasiswa di Indonesia melakukan demo, memaksa Harmoko sebagai Ketua DPR/MPR untuk menurunkan Suharto, Presiden Republik Indonesia. Hasilnya adalah penurunan Suharto melalui pengumuman yang dilakukan Harmoko. Tanpa pengumuman Harmoko dalam kapasitas sebagai pejabat institusi pemerintah, desakan yang dilakukan mahasiswa tidak dapat disahkan, diberlakukan secara universal di Indonesia dan tidak dapat dipaksakan untuk dilaksanakan dan ditaati seluruh masyarakat Indonesia.

Pada perkembangan terakhir model ini telah muncul dalam bentuk ‘model institusional baru’ (*neo-institusionalisme*) dengan ‘tambahan’ tekanan pada peranan lembaga-lembaga politik dalam proses perumusan kebijakan publik yang lebih difokuskan pada pembuatan ramalan-ramalan tentang bagaimana hubungan antara pelbagai macam kebijakan publik dengan semua level pemerintahan.

G. MODEL ELIT-MASSA

Model ini menggambarkan pembuatan kebijakan publik dalam bentuk ‘piramida’ dimana masyarakat berada pada tingkat paling bawah, elit pada ujung piramida dan aktor internal birokrasi pembuat kebijakan publik berada di tengah-tengah antara masyarakat dan elit. Aktor internal birokrasi pembuat

kebijakan publik (pemerintah) seharusnya menyeimbangkan antara kepentingan masyarakat dan elit dalam setiap kebijakan publik yang diambilnya. Akan tetapi dalam model ini mereka bukan sebagai “abdi rakyat” (“*servant of the people*”) tetapi lebih sebagai kepanjangan tangan dari ‘elit’ yaitu ‘kelompok-kelompok kecil yang telah mapan’ (*The Establishment*). Hal ini disebabkan kebijakan publik ditentukan semata-mata oleh kelompok elit, sehingga aktor pembuat kebijakan publik (pemerintah) hanyalah sekedar pelaksana-pelaksana dari kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh elit.

Kebijakan publik dibuat oleh elit yang seharusnya merupakan ‘aktor eksternal’ maka kebijakan publik itu disusun berdasarkan kepentingan kelompok elit dan tuntutan dan keinginan rakyat banyak (massa) tidak diperhatikan.

Kelompok elit digambarkan dalam model ini sebagai mampu bertindak/berbuat untuk kepentingan mereka sendiri dalam suatu kondisi masyarakat yang bersikap apatis, kerancuan informasi, sehingga masyarakat menjadi pasif. Kebijakan publik mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kebijakan publik merupakan perwujudan keinginan-keinginan, kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa.

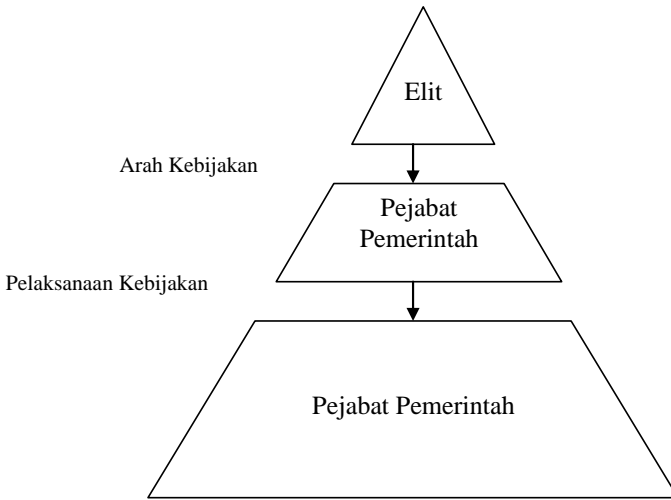
Kebijakan publik seharusnya menggambarkan kepentingan/tuntutan rakyat, tetapi dalam model ini, rakyat bersifat apatis, dan buta terhadap informasi akibat tekanan dari elit, sehingga kelompok elit mampu membentuk dan mempengaruhi massa melalui kebijakan-kebijakan publik yang dihasilkannya.

Elitisme menurut Thomas R. Dye mempunyai arti bahwa kebijakan publik tidak begitu banyak mencerminkan keinginan rakyat tetapi keinginan elit. Perubahan dan pembaruan terhadap kebijakan publik terjadi hanya jika ada peristiwa-peristiwa yang mengancam sistem politik dan kedudukan elit. Tujuan perubahan kebijakan publik untuk melindungi sistem dan kedudukan elit. Elit menciptakan sistem sedemikian rupa sehingga massa sebagian besar menjadi pasif, apatis, dan buta informasi tentang kebijakan publik. Elit mempengaruhi massa dan bukan sebaliknya, komunikasi berjalan satu arah yaitu dari atas ke bawah. Massa sulit menguasai elit, dan massa tidak memiliki pengaruh secara langsung terhadap perilaku elit yang membuat keputusan.

Irfan Islamy menggambarkan kriteria-kriteria model elit-massa adalah sebagai berikut.

1. Masyarakat dibagi menjadi dua yaitu kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan (penguasa) dan kelompok besar (golongan non-elit) yang tidak punya kekuasaan (dikuasai).
2. Kelompok elit yang berkuasa berbeda dengan kelompok non-elit yang dikuasai, karena kelompok elit terpilih berdasarkan keistimewaan yang mereka miliki.
3. Perpindahan posisi/kedudukan dari non-elit ke elit akan dipersulit, kecuali non elit yang telah menerima konsensus dasar golongan elit yang dapat masuk kedalam lingkaran penguasa.
4. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi sistem tersebut. Konsensus didasarkan pada pengakuan milik-milik pribadi; status sosial, pemerintahan yang terbatas dan kebebasan individu.
5. Kebijakan publik tidak menggambarkan kepentingan publik melainkan kepentingan elit.
6. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif. Elitlah yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.

Model elit-massa dapat dipahami melalui contoh berikut : Pada masa Perancis dibawah Kepemimpinan Louis XIV, terdapat kaum borjuis sebagai kelompok elit kebangsawanan. Elit ini yang menyusun kebijakan publik dan mempengaruhi Louis XIV untuk segera menetapkan, dimana kebijakan publik tersebut hanya memperhatikan kepentingan elit tersebut.



Gambar 1.4.
Model Elit-Massa

H. MODEL KELOMPOK

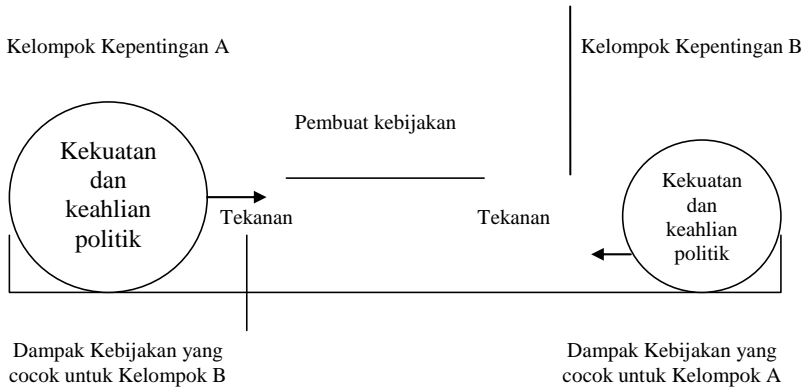
David B. Truman menyatakan bahwa kenyataan politik merupakan interaksi diantara kelompok-kelompok kepentingan. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal kedalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah. Karena itu, masyarakat terdiri dari berbagai kelompok-kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan adalah “*a shared attitude group that makes certain claims upon other groups in the society*” (suatu kelompok yang memiliki sikap yang sama yang mengajukan tuntutan-tuntutan terhadap kelompok yang lain di dalam masyarakat). Dan kelompok kepentingan itu akan mempunyai arti politis apabila mengajukan tuntutan dari kepentingan mereka terhadap lembaga pemerintahan). Kenyataan politik merupakan perjuangan diantara kelompok-kelompok kepentingan agar kepentingan kelompok mereka dapat mempengaruhi kebijakan publik dan kepentingan kelompok terakses dalam kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah.

Kebijakan publik merupakan hasil perimbangan (*equilibrium*) dari berbagai tekanan kepada pemerintah dari berbagai kelompok kepentingan. Pemerintah berperan untuk menengahi konflik dan menjaga keseimbangan dari banyaknya kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Thomas R. Dye sebagaimana dinyatakan Irfan Islamy menjelaskan bahwa: 'Tugas sistem politik adalah menengahi konflik antar kelompok dengan cara (1) membuat aturan permainan dalam percuturan antar kelompok, (2) mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda, (3) mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijaksanaan negara, dan (4) memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak'.

Tekanan kelompok-kelompok kepentingan diharapkan dapat mempengaruhi pembuatan atau perubahan kebijakan publik. 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. Perumusan kebijakan publik merupakan hasil perjuangan kelompok secara terus menerus agar pemerintah sebagai aktor pembuat kebijakan memberikan respons terhadap tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok tersebut (*group pressures*) yaitu dengan melakukan tawar-menawar (*bargaining*), perjanjian (*negotiating*) dan kompromi (*compromising*) terhadap persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok kepentingan lain yang berpengaruh.

Kebijakan publik pada hakekatnya merupakan hasil akhir dari usaha pembuat kebijakan dalam menjaga keseimbangan (*equilibrium*) yang dicapai dari perjuangan kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda-beda.



Gambar 1.5.
Model Kelompok

I. MODEL SISTEM-POLITIK

Model sistem-politik dipelopori oleh David Easton dalam *“The Political System”*. Model ini didasarkan pada konsep-konsep *system* yang terdiri *inputs*, *withinputs*, *outputs*, dan *feedback* dan *environment* yaitu kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Kebijakan publik merupakan hasil (*output*) dari sistem politik.

Irfan Islamy selanjutnya menjelaskan “sistem politik” sebagai sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) yang semuanya ini adalah masukan-masukan (*inputs*) dan selanjutnya diubah menjadi keputusan-keputusan atau kebijak publik yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Dengan singkat dapat dikatakan bahwa sistem politik berfungsi mengubah inputs menjadi outputs.

1. Inputs dan Contohnya

Tuntutan-tuntutan (*demands*) timbul bila individu-individu atau kelompok-kelompok dalam masyarakat sebagai aktor eksternal birokrasi pemerintah maupun internal birokrasi pemerintah, setelah memperoleh respons dari lingkungannya berupaya mempengaruhi proses pembuatan kebijakan publik. Tuntutan-tuntutan tersebut dapat berupa surat ke kotak pos 5.000, surat pembaca, ataupun demonstrasi turun ke jalan. Apapun bentuk tuntutan, merupakan input penting bagi pembuat kebijakan publik yang tak boleh diabaikan. Yang terpenting adalah bagaimana mengatur tata cara penyaluran tuntutan agar tidak menjadi tindakan yang merusak dan anarkis.

Dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) juga merupakan *inputs*. Kepatuhan dan ketaatan menerima kebijakan publik, mematuhi undang-undang, ketaatan membayar pajak, kemampuan aparat pelaksana, kualitas dan kuantitas aparat, budaya, kondisi sosial ekonomi yang kondusif, ketersediaan sarana, prasarana, dana adalah contoh dukungan dan ketersediaan sumber-sumber. Yang terpenting bagi pembuat kebijakan publik adalah jangan hanya memperhatikan dukungan dan sumber dan mengabaikan tuntutan. Perhatian terhadap ketiga unsur inputs harus dilakukan oleh pembuat kebijakan publik.

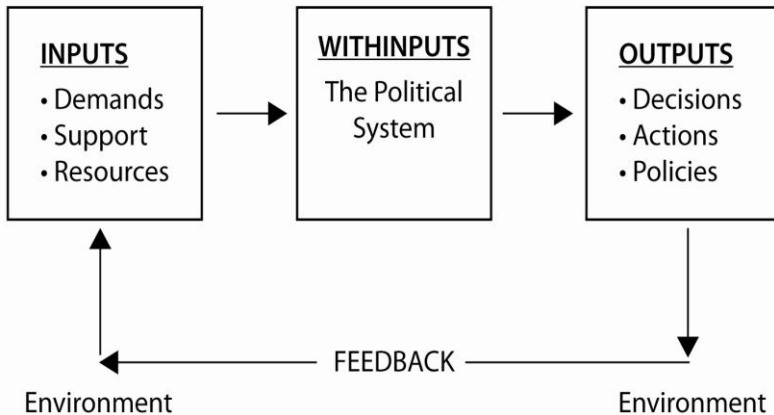
2. Proses, Outputs dan Feed Back

Tuntutan-tuntutan, dukungan dan sumber selanjutnya dikonversikan (diproses) di dalam formulasi kebijakan publik sehingga menghasilkan keputusan atau kebijakan.

Bekerjanya aktor internal birokrasi pemerintah yaitu badan-badan legislatif, eksekutif, yudikatif, dan aktor-aktor eksternal birokrasi pemerintah yaitu partai-partai politik, kelompok kepentingan, media massa, anggota-anggota masyarakat, tokoh-tokoh masyarakat (golongan elit), semuanya berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk mengubah inputs menjadi outputs, yang sering disebut dengan nama *withininputs*, *conversion process* dan *the black box*.

Output kebijakan publik berupa undang-undang, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan dari kegiatan politik, sebagai tindakan yang pemerintah ingin lakukan atau tidak ingin melakukan sesuatu yang secara otoritatif akan dialokasikan kepada seluruh anggota masyarakat. Pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat akan mengandung konsekuensi berupa dampak, baik dampak yang diharapkan (positif) maupun yang tidak diharapkan (negatif).

Dampak inilah yang harus diperhitungkan oleh pembuat kebijakan publik. Dampak negatif perlu dievaluasi agar menjadi feedback dan diolah menjadi input bagi penyempurnaan kebijakan publik selanjutnya.



Gambar 1.6.
Model Sistem-Politik

3. *Environment*

Lingkungan (*environment*) yang berupa keadaan sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, keamanan, geografi dalam model sistem politik, merupakan faktor yang berpengaruh pada keseluruhan sistem politik dari proses kebijakan publik. Pengaruh tersebut sangat luas hingga ke seluruh sub sistem yang dimulai dari inputs-withinputs-outputs-feedback.

Menurut Irfan Islamy dalam model sistem politik untuk menganalisa kebijakan publik dapat dilakukan melalui jawaban dari pertanyaan-pertanyaan berikut.

1. Dimensi-dimensi lingkungan penting apakah yang dapat mendorong tuntutan-tuntutan agar dapat ditransformasikan ke dalam sistem politik?
2. Karakteristik-karakteristik penting apakah dari sistem politik itu yang dapat mentransformasikan tuntutan-tuntutan menjadi kebijakan publik dan dapat berlangsung terus-menerus.

3. Bagaimanakah input dari lingkungan dapat mempengaruhi sifat sistem politik?
4. Bagaimanakah sifat-sifat (karakteristik) sistem politik dapat mempengaruhi isi kebijakan publik?
5. Bagaimanakah kebijakan publik melalui umpan-balik dapat mempengaruhi lingkungan dan karakteristik sistem politik?



LATIHAN

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

- 1) Pemasaran busana dari seorang perancang membutuhkan beberapa orang model untuk memperagakannya. Mengapa demikian?
- 2) Penggusuran, penyitaan dan berbagai kebijakan yang bersifat memaksa hanya dapat dilakukan pemerintah. Buktikan kebenarannya melalui suatu kasus!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Untuk membuat orang lain menyukai sesuatu dibutuhkan model untuk memperkenalkannya.
- 2) Pelajari kembali Model Institusional kebijakan publik!



RANGKUMAN

Model adalah abstraksi dari realita. Model bermanfaat memudahkan kita dalam mempelajari kebijakan publik.

Terdapat 2 (dua) model dalam mempelajari kebijakan publik, yaitu:

- 1) Model menurut hasil dan dampak, terdapat beberapa model :a. Model Rasional; b. Model Inkremental; c. Model *Mixed-Scanning*; d. Model *Garbage Can*; e. Model Institusional; f. Model *Elite-massa*; g. Model Kelompok; h. Model Sistem Politik.
- 2) Model proses atau stagist.

**TES FORMATIF 3**

- 1) Carilah kasus kebijakan publik yang merupakan model *garbage can*. Pada saat pemilihan Presiden Republik Indonesia hingga terpilihnya Gus Dur sebagai Presiden RI, terdapat berbagai kelompok-kelompok kepentingan yang saling bersaing untuk memenangkan suara mengalahkan suara mayoritas (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan). Pada tahap perumusan kebijakan publik telah terjadi kompromi, negosiasi dan bargaining politik diantara kelompok-kelompok kepentingan, sehingga terbentuk Poros Tengah. Poros Tengah inilah yang berhasil memenangkan Gus Dur.
- 2) Model kebijakan publik paling tepat apakah menurut saudara untuk menganalisis kasus di atas?

Keywords: Perumusan kebijakan publik, model-model kebijakan publik.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

Carilah kasus aktual dari berbagai media.

Untuk mengetahui tingkat penguasaan materi kegiatan belajar ini, yang perlu Anda lakukan adalah sebagai berikut.

1. Buatlah rangkuman materi dengan mengambil konsep-konsep utama dan kata-kata kunci.
2. Buatlah latihan yang diberikan dengan mengikuti petunjuk jawaban latihan.
3. Cocokkanlah hasil latihan dengan petunjuk jawaban, dan yang dikerjakan teman-teman, serta penjelasan tutor.
4. Apabila penjelasan tutor menunjukkan hasil latihan Anda baik, silakan melanjutkan ke materi berikutnya.

Tes Formatif 2

Mahasiswa menjelaskan bahwa tidak semua tahapan proses kebijakan dilaksanakan secara berurutan.

Untuk mengetahui tingkat penguasaan materi kegiatan belajar ini, yang perlu Anda lakukan adalah sebagai berikut.

1. Buatlah rangkuman materi dengan mengambil konsep-konsep utama dan kata-kata kunci.
2. Buatlah latihan yang diberikan dengan mengikuti petunjuk jawaban latihan.
3. Cocokkanlah hasil latihan dengan petunjuk jawaban, dan yang dikerjakan teman-teman, serta penjelasan tutor.
4. Apabila penjelasan tutor menunjukkan hasil latihan Anda baik, silakan melanjutkan ke materi berikutnya.

Tes Formatif 3

- 1) Perhatikan ciri-ciri model kebijakan garbage can, yaitu: trial and error, bukan kelanjutan kebijakan yang lalu, dapat secepatnya kebijakan tersebut dicabut atau dimunculkan kembali.
- 2) Model kelompok.

Untuk mengetahui tingkat penguasaan materi kegiatan belajar ini, yang perlu Anda lakukan adalah sebagai berikut.

1. Buatlah rangkuman materi dengan mengambil konsep-konsep utama dan kata-kata kunci.
2. Buatlah latihan yang diberikan dengan mengikuti petunjuk jawaban latihan.
3. Cocokkanlah hasil latihan dengan petunjuk jawaban, dan yang dikerjakan teman-teman, serta penjelasan tutor.
4. Apabila penjelasan tutor menunjukkan hasil latihan Anda baik, silakan melanjutkan ke materi berikutnya.

Daftar Pustaka

- Almond, Gabriel. (2004). *Comparative of Public Policy*. Westview Press, Boulder, Co.
- Bertelli, Anthony. (2006). The Role of Political Ideology in the Structural Design of New Governance Agencies, *Public Administration Review*, Washington: Jul/Aug 2006, Vol. 66, Iss. 4: 583-596.
- Carlsson, Lars. (2000). *Policy Network as Collective Action, Policy Studies Journal*. Vol. 28, No. 3 : 502-520.
- Charlick, Robert B. (2001). Popular Participation And Local Government Reform, *Public Administration and Development*, 21,2, ABI/INFORM Global, *Public Admin. Dev.* 21, DOI: 10.1002/pad/155, May 2001: 149-157.
- Denhardt, Janet Valerie and Denhardt, Robert B. (2003). *The New Publik Service: Serving Not Steering*. New York: ME Sharpe Inc.
- Dunn, William N. (2001). Muhadjir Darwin (editor). *Analisis Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. (2003). *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, Dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Frederickson, George H. (1988). *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES.
- (2003). *The Spirit of Public Administration*. Josse Bash Publishers, San Fransisco.
- Goldsmith, Stephen and William D. Eggers. (2004). *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. The Brooking Institution, Washington D.C.

- Graham, Grath. (2005). Community Networking as Radical Practice. *The Journal of Community Informatics*, Vol. 1, No. 3 : 1-11.
- Hughes, Owen E. (1994). *Public Management and Administration*. London: St. Martin's Press.
- Hill, Michael. (1993). *The Policy Process :A Reader*. New York: Harvester-Wheatsheaf.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford.
- (1994). *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, Nashir Budiman (editor). Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kiellberg, Francesco. (1995). The Changing Values of Local Government, *The ANNALS of American Academy, AAPSS*, 540, July : 40-50.
- Kumorotomo, Wahyudi. (2002). *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa.
- McNabb, David E. (2002). *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management, Quantitative and Qualitative Approaches*. New York: M.E. Sharpe Inc., 80 Business Park Drive, Armonk.
- Milstead, J. Andrew. (1997). Using Advanced Practice To Shape Public Policy : Agenda Setting, *Nursing Administration Quarterly*, No. 21, Vol. 4: 467-471.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, New York : A Plume Book
- and Peter Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy The Five Strategies for Reinventing Government*, California-New York, USA, Addison-Wesley Publishing Company Inc. Massachusetts.

- dan Ted Gaebler. Abdul Rosyid (terj). (1995). *Mewirauahakan Birokrasi, Menstranformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik*, Seri Umum No. 17. Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
- dan Peter Plastrik. Abdul Rosyid (terj). (2001). *Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Seri Manajemen Strategi No. 3. Penerbit PPM, Jakarta.
- Patton, Carl V., & David S. Sawicky. (1986). *Basic Methods Of Policy Analysis and Planning*, Prentice-hall, Englewood Cliffs.
- Pennens, Ton Van Der. (2005). Actor Strategies in Decentralized Policy Networks *Journal of Housing and the Built Environment*. Vol.20 :301-315.
- Puspensos, T. Th., *Investasi Sosial*, Latofi Enterprise, Departemen Sosial, Jakarta.
- Quade, E.S. (1982). *Analysis for Public decision*. Elsevier Science Publishing, New York.
- Rhodes, R.A.W. (1984). *Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks*, *Public Administration Bulletin*, 49.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. (1993). *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder, Co.
- (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21 : 129-68.
- and N. Pelkey. (1987). In Corporating multiple actors and guidance instruments into models of regulatory policy making: an Advocacy Coalition Framework. *Administration and Society*, **19**:236-63.

- Savas, ES. (1994). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatam House Publisher, New Jersey.
- . (2000). *Privatization and Public-Privat Partnerships*. Seven Bridges Press, LLC., New York.
- Sherlock, Stephen. (2002). "Combating Corruption in Indonesia? The Ombudsman and the Assets Auditing Commission", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 38, No.3.
- Soeprapto, Riyadi. (2000). *Administrasi Pembangunan*, Malang: UNM Press.
- . (2000). *Evaluasi Kebijakan Publik : Suatu Pendekatan*, Malang: UNM Press.
- . (2005). Hand Out P.A.T, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara (PIAN)*. Malang: Cetakan I, Penerbit Riyadi Press.
- Soeprihanto, John. (2001). *Penilaian Kinerja dan Pengembangan Karyawan*, Edisi Pertama, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Suwitri, Sri dalam Faleh Suaedi dan Bintoro Wardiyanto. (2010). *Revitalisasi Administrasi Negara. Reformasi Birokrasi dan e-Government*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- . (2008). *Jejaring Kebijakan Dalam Perumusan Kebijakan Publik, Suatu Kajian Jejaring Kebijakan Dalam Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir Dan Rob Kota Semarang*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- . (2011). *Konsep Dasar Kebijakan Publik Edisi Revisi*, Cetakan Ketiga. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Tangkilisan, Hesel Nogi S. (2003). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Balairung & Co.

- Utomo, Warsito. (2006). *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka pelajar, Yogyakarta.
- Viney, David. (2006). *Stakeholder Analysis and Stakeholder Management*. Ezine Articles Newsletter-and-Business-Online/Ecommerce: Web@ Ezinearticles.com, http://EzineArticles.com/?expert=David_Viney, Oct, 11, 2006 :1-3.
- Wart, Montgomery Van. (1998). *Changing Public Sector Values*. London: Garland Publishing, Inc.
- Zauhar, Soesilo. (2007). *Administrasi Publik Deliberatif Dalam Masyarakat nekrofilia*, Pidato Penguahan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Malang, 3 Maret 2007.
- Zeithanl, Valerie A, Parasuraman A and Berry. Leonard I. (1990). *Delevering Service Quality Balancing Customer perception and Expectations*. New York: The Free Press.