

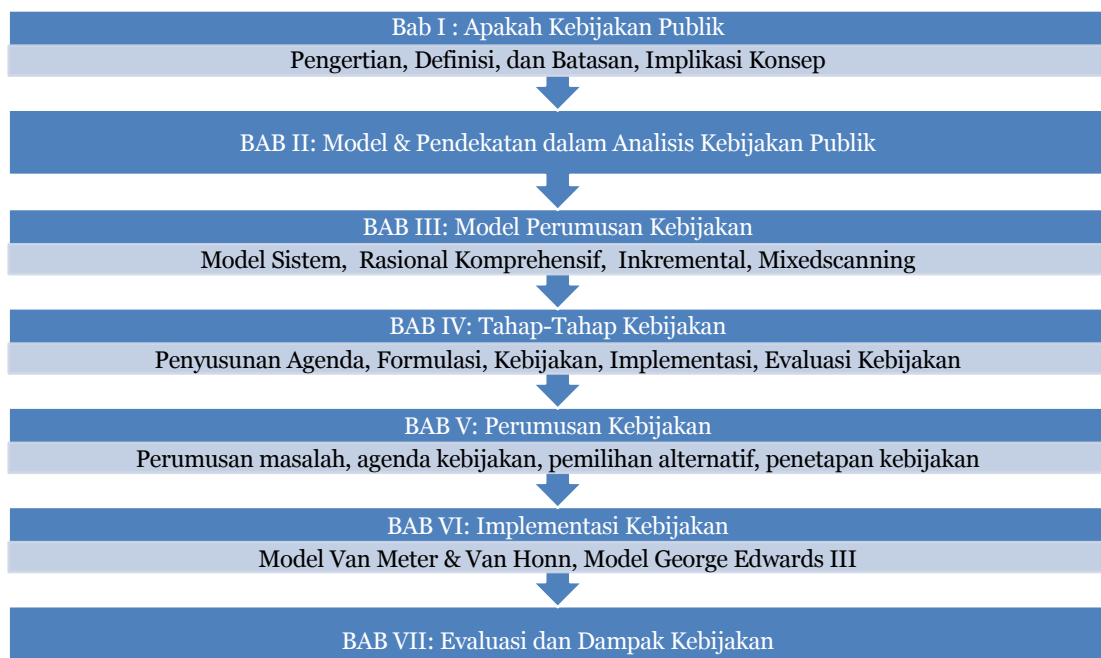
# KEBIJAKAN PUBLIK

Dra. Tri Daya Rini, M.Si

STPMD “APMD”  
Jogjakarta  
2019

1

## Outline Kuliah:



2

## BAB I: Apakah Kebijakan Publik?

### PENGERTIAN

- Istilah “kebijakan” atau “policy” dipergunakan untuk menunjuk perilaku **seorang aktor** atau **sejumlah aktor** dalam suatu **bidang kegiatan** tertentu.
- **Aktor :**
  - Seorang pejabat
  - Suatu kelompok
  - Suatu lembaga pemerintahan

3

## Definisi / Batasan

- Robert Eyestone  
Kebijakan publik “secara luas” : hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.
- Thomas R. Dye  
Kebijakan publik : apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.
- Richard Rose  
Kebijakan : serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.
- Anderson
- Amir Santoso

4

## Definisi / Batasan (cont)

- Anderson  
Kebijakan : arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan
- Amir Santoso (mengkomparasi berbagai definisi)
  1. Kategori 1: pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah.
  2. Kategori 2: pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Pada kategori ini, ada 2 jenis ahli:
    - (a) yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang punya tujuan dan maksud tertentu,
    - (b) yang menganggap kebijakan publik sebagai akibat-akibat yang bisa diramalkan

5

## Implikasi Konsep Kebijakan Publik

Menurut Anderson, ada empat implikasi konsep kebijakan publik:

1. Titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan bukan perilaku secara serampangan.
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri
3. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah
4. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif

6

## Sifat Kebijakan Publik

Konsep dirinci menjadi beberapa kategori:

1. Tuntutan-tuntutan kebijakan (policy demands)
2. Keputusan-keputusan kebijakan ( policy decisions)
3. Pernyataan-pernyataan kebijakan (policy statements)
4. Hasil-hasil kebijakan (policy outputs)
5. Dampak-dampak kebijakan (policy outcomes)

7

## BAB I: Kerangka Analisis Kebijakan

- Analisis kebijakan publik walaupun merupakan bagian dari Ilmu Administrasi Negara, tetapi bersifat multidisipliner, karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik, dan ilmu psikologi
- Studi kebijakan publik mulai berkembang pada awal tahun 1970-an terutama dengan terbitnya tulisan Harold D. Laswell tentang *Policy Sciences*.
- Fokus utama studi ini adalah pada penyusunan agenda, kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan

8

## Konsep dan Lingkup Kebijakan Publik

- Menurut Thomas Dye (1981:1)  
Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*publik policy is whatever governments choose to do or not to do*).  
Maknanya:
  1. kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta
  2. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah

9

10

## Konsep dan Lingkup Kebijakan Publik

- Menurut James E Anderson (1979:3)  
Kebijakan publik adalah kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah.  
Kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu
- Menurut David Easton  
Ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.

10



## Konsep dan Lingkup Kebijakan Publik

- Harold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat
- Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Jika bertentangan, maka akan mendapat resistensi ketika diimpelentasikan
- Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang transportasi, pendidikan, pertanian, kesehatan, pertahanan, dan sebagainya.

11



## Arti Pentingnya Studi Kebijakan Publik

- Pengembangan Ilmu Pengetahuan
- Membantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah publik
- Berguna untuk tujuan politik

12

## Pendekatan dalam Studi Kebijakan Publik

Ada dua pendekatan:

- Analisis kebijakan (*policy analysis*)
  - Studi analisis kebijakan lebih terfokus pada studi pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebijakan (*policy formation*) dengan menggunakan model-model statistika dan matematika yang canggih
- Kebijakan publik politik (*political public policy*)
  - Penekanan pada hasil dan outcome dari kebijakan publik daripada penggunaan metode statistik.

13

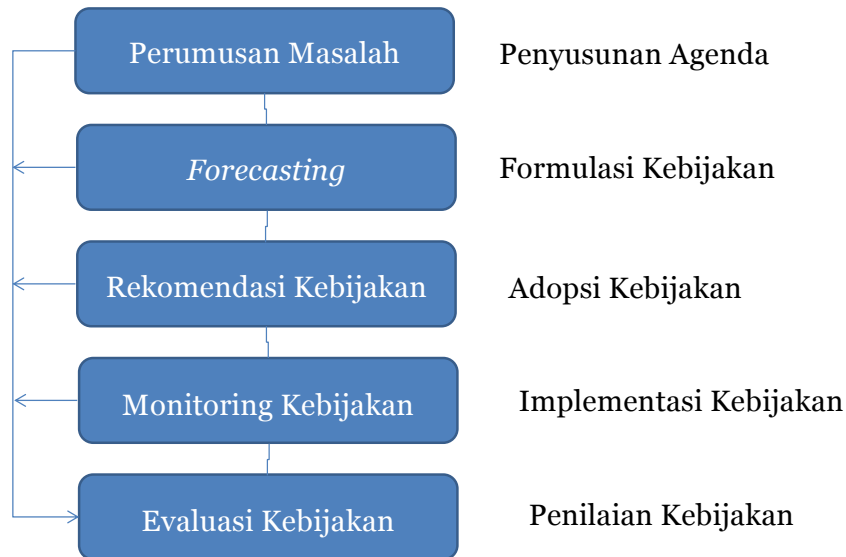
## Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Variabel yang menentukan kerangka kerja kebijakan publik:

- Tujuan yang akan dicapai
- Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan
- Sumberdaya yang mendukung kebijakan
- Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan
- Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya
- Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan

14

## 6. Proses Kebijakan Publik



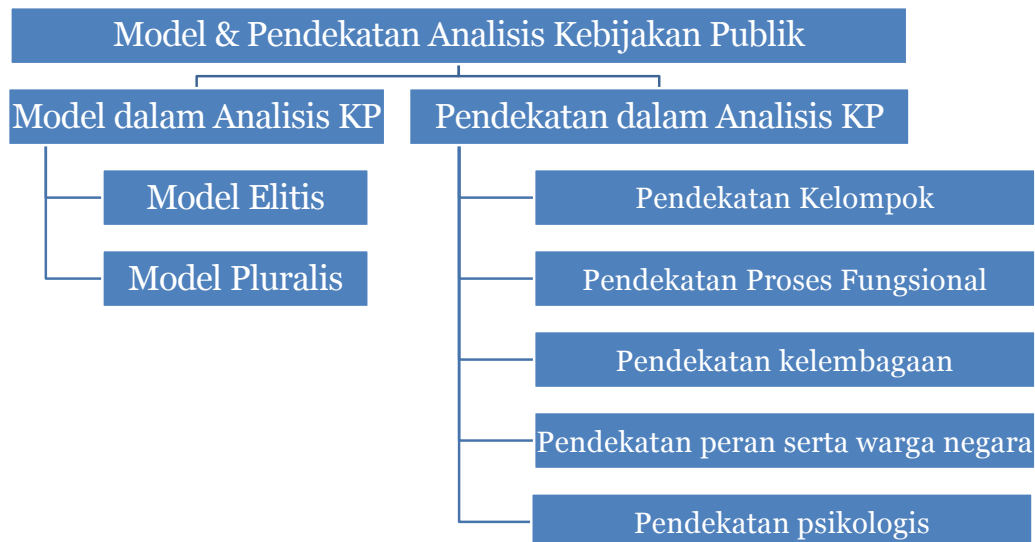
15

## Proses Kebijakan Publik

Tahap	Karakteristik
Perumusan Masalah	: Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (peramalan)	: Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan
Rekomendasi Kebijakan	: Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi
Monitoring Kebijakan	: Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya
Evaluasi Kebijakan	: Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

16

## BAB II: Model & Pendekatan dalam Analisis Kebijakan Publik



17

## Model dalam Analisis Kebijakan Publik

1. **Model Elitis** (menurut Thomas Dye dan Harmon)
  - a. Masyarakat terbagi dalam suatu kelompok kecil yang mempunyai kekuasaan (power) dan massa yang tidak mempunyai kekuasaan.
  - b. Kelompok kecil yang memerintah itu bukan tipe massa yang dipengaruhi. Para elit (*the ruling class*) biasanya berasal dari masyarakat yang ekonominya tinggi.
  - c. Perpindahan dari kedudukan non-elit ke elit sangat pelan dan berkeseimbangan untuk memelihara stabilitas dan menghindari evolusi
  - d. Elit memberikan konsensus pada nilai-nilai dasar sistem sosial dan pemeliharaan sistem.
  - e. Kebijakan publik tidak merefleksikan tuntutan-tuntutan massa, tetapi nilai-nilai elit yang berlaku. Perubahan-perubahan dalam kebijakan publik adalah secara inkremental daripada secara revolusioner.
  - f. Para elit secara relatif memperoleh pengaruh secara langsung yang kecil dari massa yang apatis.
2. **Model Pluralis** (cont)

18

## Model dalam Analisis Kebijakan Publik

2. **Model Pluralis** (menurut Robert Dahl dan David Truman)
  - a. Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan kekuasaan.
  - b. Hubungan-hubungan kekuasaan tidak perlu tetap berlangsung, hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus.
  - c. Tidak ada perbedaan yang tetap di antara “elit” dan “massa”. Individu-individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu waktu tidak dibutuhkan oleh individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain.
  - d. Kepemimpinan bersifat cair dan mempunyai mobilitas yang tinggi, kesehatan merupakan aset dalam politik, tetapi hanya merupakan salah satu dari sekian banyak aset politik yang ada.
  - e. Terdapat banyak pusat kekuasaan diantara komunitas. Tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi pembuatan keputusan untuk semua masalah kebijakan.
  - f. Kompetisi dapat dianggap berada di antara pemimpin.

19

## Pendekatan dalam Analisis Kebijakan Publik

1. **Pendekatan kelompok**  
Pendekatan ini menyatakan bahwa pembuatan kebijakan adalah hasil dari perjuangan antara kelompok-kelompok dalam masyarakat. Masing-masing kelompok mempertahankan dan membela tujuan-tujuan dalam persaingannya dengan kelompok lain.
2. **Pendekatan proses fungsional**  
Menurut Harold Lasswell, ada tujuh kategori analisis fungsional yang dapat digunakan:
  - a. Intelegensi
  - b. Rekomendasi
  - c. Perskripsi
  - d. Permohonan (invocation)
  - e. Aplikasi
  - f. Penilaian

20

## Pendekatan dalam Analisis Kebijakan Publik

### 3. Pendekatan kelembagaan

Struktur dan lembaga pemerintah telah lama merupakan fokus dari ilmu politik. Kajian ilmu politik memfokuskan studi pada lembaga-lembaga pemerintahan.

Dalam pandangan tradisional, kegiatan-kegiatan politik secara umum, berpusat di sekitar lembaga pemerintahan ttt, seperti: legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, hubungan kebijakan publik dan pemerintah dilihat sebagai hubungan yang sangat erat.

Lembaga pemerintah memiliki tiga karakteristik:

- Pemerintah memberi legitimasi kepada kebijakan
- Kebijakan pemerintah membutuhkan universalitas
- Kebijakan pemerintah dapat menjangkau dan menghukum secara syah orang yang melanggar. Dengan demikian, kebijakan menuntut loyalitas dari semua warga negara dan monopoli penggunaan kekuatan.

21

## Pendekatan dalam Analisis Kebijakan Publik

### 4. Pendekatan peran serta warga negara

Pembuatan kebijakan publik ini didasarkan pada pemikiran demokrasi klasik dari John Locke dan pemikiran John Stuart Mill yang menekankan pengaruh yang baik dari peran warga negara dalam perkembangan kebijakan publik.

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

22

## Pendekatan dalam Analisis Kebijakan Publik

### 5. Pendekatan Psikologis

Pokok perhatian pendekatan ini, diberikan pada hubungan antar pribadi dan faktor kejiwaan yang mempengaruhi perilaku orang yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan.

Pendekatan ini juga menjelaskan hubungan antar pribadi antara perumus dan pelaksana kebijakan.

Ada tiga jenis hubungan yang berbeda yakni:

- Adaptasi bersama
- Kooptasi
- Non-implementasi

23

## BAB III: Model Perumusan Kebijakan

1. Model Sistem

2. Model Rational Komprehensif

3. Model Inkremental

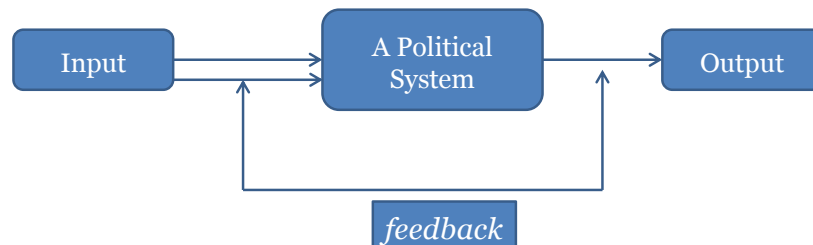
4. Model Mixedscanning

24

## Model Sistem

Ada dua kerangka sistem:

1. Dikembangkan oleh Easton

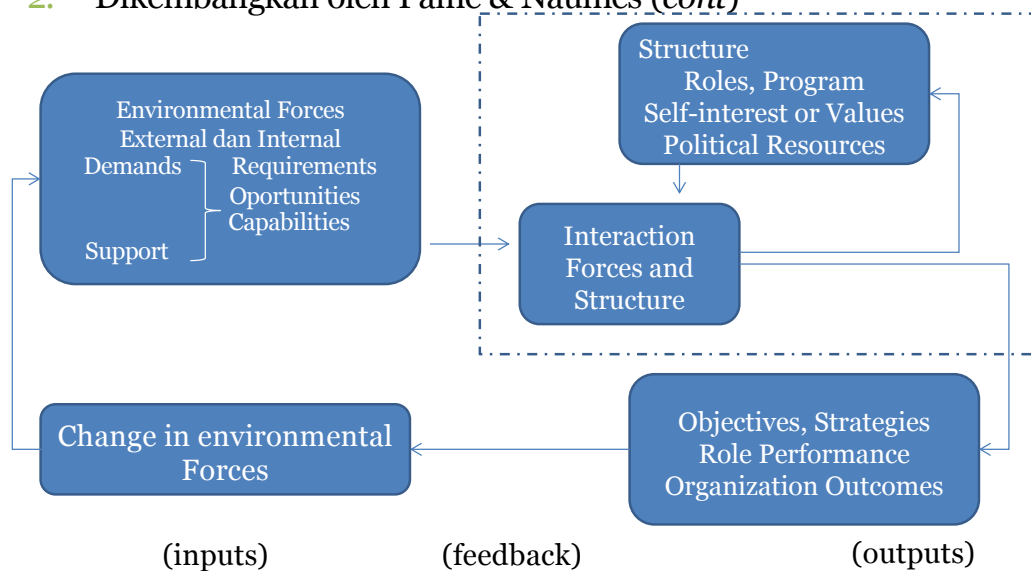


2. Dikembangkan oleh Paine & Naumes (*cont*)

25

## Model Sistem (*cont*)

2. Dikembangkan oleh Paine & Naumes (*cont*)



26

## Model rasional komprehensif

Lima elemen dalam model ini:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada masalah tertentu
2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
3. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki
4. Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif sendiri
5. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lain.

Ada delapan kritik terhadap model ini (*cont*)

27

## Model rasional komprehensif (*cont*)

Delapan kritik terhadap model ini:

1. Para pembuat keputusan tidak dihadapkan pada masalah-masalah konkrit yang jelas. Masalah yang sering dihadapi adalah kesulitan untuk membatasi masalah itu sendiri.
2. Teori rasional komprehensif tidak realistis dalam tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh para pembuat keputusan.
3. Pembuat keputusan publik biasanya dihadapkan pada situasi konflik daripada kesepakatan nilai.
4. Para pembuat keputusan tidak mempunyai motivasi untuk menetapkan keputusan-keputusan berdasarkan tujuan-tujuan masyarakat, tetapi sebaliknya mereka memaksimalkan ganjaran-ganjaran mereka sendiri.

28

## Model rasional komprehensif (*cont*)

Delapan kritik terhadap model ini:

5. Adanya kebutuhan, hambatan, dan kekurangan yang menyebabkan para pembuat keputusan tidak dapat memiliki rasionalitas yang tinggi dalam mengambil keputusan.
6. Walaupun dapat memanfaatkan teknik komputer, para pembuat keputusan tidak memiliki kecakapan yang cukup untuk menghitung rasio biaya dan keuntungan secara tepat bila sejumlah besar nilai yang berbeda-beda (seperti politik, ekonomi, sosial, budaya) yang menjadi taruhannya.
7. Investasi yang besar dalam program dan kebijakan menyebabkan pembuat keputusan tidak mempertimbangkan lagi alternatif yang telah ditetapkan oleh keputusan sebelumnya
8. Banyaknya hambatan dalam mengumpulkan semua informasi yang diperlukan

29

## Model Inkremental

Kritik terhadap model rasional komprehensif, melahirkan model penambahan (model inkremental). Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model ini:

1. Pemilihan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dan analisis-analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan.
2. Pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif2 ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
3. Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja.
4. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatas kembali secara berkesinambungan.
5. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap "tepat"
6. Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial dimasa depan.

30

## Model Mixedscanning

- Menurut Amitai Etzioni, model mixedscanning adalah gabungan dari model rasional komprehensif dengan model inkremental.
- Model ini menggabungkan masing-masing keunggulan dari dua model tersebut.
- Dalam model ini, para pembuat keputusan, dapat memanfaatkan teori rasional komprehensif dan inkremental dalam situasi yang berbeda.

31

## Aplikasi Konseptual Model Easton dan Ripley

Aspek	Ruang Lingkup
Lingkungan Kebijakan	Setting permasalahan dari para Aktor dan Aktor yang dominan (struktur kekuatan politik, anggota dewan, mahasiswa, wartawan dan kelompok kepentingan lainnya). → Bagaimanakah struktur politik saat kebijakan diambil, partai politik mana yang paling besar kekuatannya di legislatif, berapa persen kekuatan oposisi, seberapa kuat posisi wartawan dalam mempengaruhi publik dan adakah kelompok oposisi non parlemen yang dapat menjadi oposisi di luar parlemen (seperti mahasiswa dan NGO)

32

## lanjutan

Aspek	Ruang Lingkup
Setting agenda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sikap dari para aktor dan persepsi masing-masing terhadap Masalah Publik. → Bagaimanakah respon awal dari para aktor terhadap suatu masalah publik tertentu.</li> <li>- Pendefinisian dan batasan Masalah oleh para aktor. → Bagaimana para Aktor memandang suatu masalah, batasan dan definisi yang diberikan aktor atas masalah publik tersebut.</li> <li>- Mobilisasi dukungan untuk masuknya isu/masalah publik menjadi agenda pemerintah. → Siapakah yang paling getol mendesakkan kepentingannya dalam isu masalah publik tersebut, bagaimana aktor tersebut memperkuat tekanan untuk masuknya agenda tersebut dalam agenda pemerintah.</li> </ul>

33

## lanjutan

Aspek	Ruang Lingkup
Formulasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tujuan dan Program → Bagaimana disain dari para pakar aktor sebagai solusi dari masalah publik</li> <li>- Kelengkapan informasi dan kecerdasan analisis kebijakan → Seberapa lengkap informasi yang diperoleh para aktor dan seberapa cerdas aktor tersebut menganalisis masalah publik</li> <li>- Pembangunan alternatif-alternatif kebijakan sebagai solusi dari masalah publik yang dihadapi → Berapa alternatif yang dapat dikembangkan, apa perbedaan dan kesamaan alternatif antar aktor.</li> <li>- Advokasi dan pembangunan koalisi → Bagaimana masing-masing aktor membuat jejaring untuk menggolkan alternatif kebijakannya diterima sebagai kebijakan</li> </ul>

34

## lanjutan

Aspek	Ruang Lingkup
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompromi, negosiasi dan keputusan               <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Bagaimana kebijakan akhirnya diambil melalui mekanisme mufakat, lobi atau votingkah kebijakan diambil. Jika memungkinkan juga dapat mengetahui deal-deal politik tertentu yang mengakibatkan kebijakan tersebut disetujui sebagai kebijakan yang diambil pemerintah.</li> </ul> </li> </ul>

35

## BAB IV: Tahap-Tahap Kebijakan

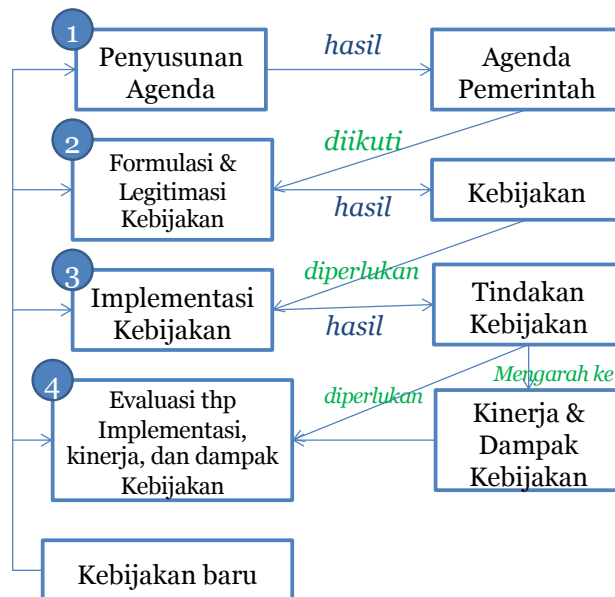
- Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji.
- Ada beberapa referensi:
  1. William Dun
  2. Ripley
  3. James Anderson
  4. Michael Howlet dan M. Ramesh

1. Menurut **William Dun**, ada 5 tahap dalam pembuatan kebijakan.



36

## Tahap-Tahap Kebijakan (Ripley)



Menurut Ripley (1985; 49)

1. Dalam **penyusunan agenda kebijakan**, ada 3 kegiatan yang diperlukan:
  - Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah.
  - Membuat batasan masalah
  - Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah

37

## Tahap-Tahap Kebijakan (Ripley)

2. Pada tahap **formulasi dan legitimasi** kebijakan:

- Mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan
- Mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan
- Membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

3. Pada tahap implementasi kebijakan: perlu dukungan sumber daya dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan

4. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan.

38

## Tahap-Tahap Kebijakan (James Anderson)

### 1. Formulasi Masalah (problem formulation):

- Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah?
- Bagaimana masalah tsb dapat masuk dalam agenda kebijakan?

### 2. Formulasi Kebijakan (formulation)

- Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif untuk memecahkan masalah tsb?
- Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

### 3. Penentuan Kebijakan (adoption)

- Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi?
- Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi utk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yg telah ditetapkan

### 4. Implementasi (implementation)

- Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

### 5. Evaluasi

- Bagaimana tingkat keberhasilan? Siapa yang mengevaluasi? Apa konsekuensi dari evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

39

## Tahap-Tahap Kebijakan (Michael Howlet & M. Ramesh)

Penyusunan agenda (agenda setting), yakni proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah

Formulasi kebijakan (policy formulation), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah

Pembuatan kebijakan (decision making), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan

Implementasi kebijakan (policy implementation), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil

Evaluasi kebijakan (policu evaluation), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil ayau kinerja kebijakan

40

## BAB V: Agenda Kebijakan

A. Masalah Publik

B. Isu Kebijakan

C. Agenda Kebijakan

41

### A. Masalah Publik

- Masalah didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan.
- Masalah publik dapat dipahami sebagai belum terpenuhinya kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang diinginkan oleh publik dan pemenuhannya hanya mungkin melalui kebijakan pemerintah

42

## Sifat-sifat masalah publik

Berikut adalah karakteristik masalah publik (Dunn, 1994):

1. Saling ketergantungan (interdependence) antara berbagai masalah. Masalah publik bukanlah masalah yang berdiri sendiri, melainkan saling terkait satu dengan masalah yang lain.
2. Subjektivitas dari masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah hasil pemikiran konteks lingkungan tertentu.
3. Artificiality masalah, yakni suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi.
4. Dinamika masalah kebijakan. Solusi terhadap masalah selalu berubah. Masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau konteks lingkungannya berbeda.

43

## Tipologi Masalah Kebijakan

Elemen	Struktur Masalah		
	Terstruktur baik	Agak terstruktur	Tidak terstruktur
Pembuat kebijakan	Satu atau beberapa	Satu atau beberapa	Banyak
Alternatif	Terbatas	Terbatas	Tak terbatas
Kegunaan (nilai)	Konsensus	Konsensus	Konflik
Probabilitas	Dapat dihitung	Sulit dihitung	Sangat sulit dihitung
Contoh	Penghentian PNS	Pembebasan tanah	Kemiskinan, kriminalitas

Diadopsi dari William Dunn, 1994

44

## Pentingnya Data dalam Perumusan Masalah

Data dan informasi dalam perumusan masalah dapat bersifat:

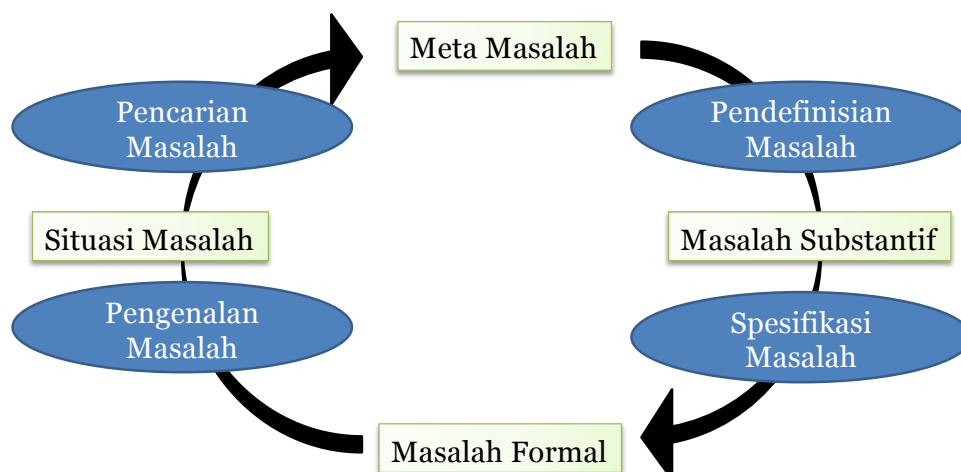
1. Time series (kurun waktu)
2. Cross sectional (antar lokasi yang berbeda)

Kendala yang berhubungan dengan data dan informasi:

1. Kurang tersedianya data dan informasi yang baru (up to date)
2. Rendahnya kualitas data dan informasi karena rendahnya kompetensi petugas pengumpul dan pengolah data atau terjadi bias pelaporan untuk alasan tertentu
3. Sistem manajemen data yang belum standar, yang menyangkut masalah klasifikasi, penyajian, keteraturan pengolahan, dan ukuran yang digunakan.

45

## Tahapan Perumusan Masalah Publik



46

## Tahapan Perumusan Masalah Publik

Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari empat tahap:

1. Pencarian masalah (*problem search*)
2. Pendefinisian masalah (*problem definition*)
3. Spesifikasi masalah (*problem specification*)
4. Pengenalan masalah (*problem sensing*)

47

## Metode Merumuskan Masalah

Metode merumuskan masalah adalah metode untuk mengenali, mendefinisikan, dan merumuskan masalah sehingga masalah tersebut dapat dipahami dengan baik.

Beberapa metode untuk merumuskan masalah:

1. Analisis batas: usaha memetakan masalahnya melalui snowball sampling dari stakeholders
2. Analisis klasifikasi: mengklasifikasikan masalah ke dalam kategori-kategori tertentu dengan tujuan untuk lebih memudahkan analisis.
3. Analisis hirarki: menyusun masalah berdasarkan sebab-sebab yang mungkin dari situasi masalah
4. Brainstorming: melalui curah pendapat dari orang-orang yang mengetahui kondisi yang ada
5. Analisis perspektif ganda: menggunakan pandangan yang bervariasi dari perspektif yang berbeda.

48

## B. Isu Kebijakan

- Masalah publik sebelum masuk dalam agenda kebijakan pada umumnya menjadi isu terlebih dahulu.
- Isu kebijakan tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan aktual dan potensial, tetapi mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah itu.
- Isu akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah masalah publik dan apabila mendapat perhatian yang memadai ia akan masuk dalam agenda kebijakan.
- Isu tidak secara otomatis masuk agenda, tetapi isu yang beredar akan bersaing satu dengan yang lain untuk mendapat perhatian elite dan mereka perjuangkan masuk dalam agenda.
- Untuk memperjuangkan masuk dalam agenda, dengan cara: memobilisasi diri, mencari dukungan kelompok lain, dan menggunakan media massa.

49

## C. Agenda Kebijakan

- Agenda kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu.
- Agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah “prioritas” yang biasa dimaksudkan untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dibandingkan agenda yang lain.

50

## Agenda Kebijakan

Lester dan Stewart menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria:

1. Bila suatu isi telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan
2. Suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut mempunyai sifat partikularitas, dimana isu tsb menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar
3. Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor human interest.
4. Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi dan masyarakat.
5. Isu tersebut sedang menjadi trend atau sedang diminati banyak orang

51

Mark Rushefky menyatakan bahwa suatu isu akan menjadi agenda melalui konjungsi tiga urutan:

- Problem stream: yakni tahap pengidentifikasian masalah yang didiskusikan sebelumnya
- Kebijakan/pemecahan masalah: terdiri dari para spesialis di bidang kebijakan, seperti misalnya para birokrat, staf legislatif, akademisi, para ahli dalam kelompok-kelompok kepentingan, dan proposal yang dibawa komunitas-komunitas tersebut
- Political stream: urutan ini disusun dari perubahan-perubahan dalam opini publik, hasil pemilihan umum, perubahan dalam administrasi dan pergantian partisipan atau ideologi dalam lembaga legislatif.

52

- Kepemimpinan publik merupakan faktor yang penting dalam penyusunan agenda.
- Para pemimpin politik, apakah dimotivasi oleh pertimbangan-pertimbangan keuntungan politik, kepentingan publik maupun keduanya, mungkin menanggapi.

53

Beberapa cara dapat digunakan oleh para pembuat kebijakan dalam menghalangi suatu masalah masuk ke dalam agenda sistemik atau pemerintah:

1. Cara pertama: Menggunakan kekerasan
2. Cara kedua: Menggunakan nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan yang berlaku, yaitu dengan menggunakan kebudayaan politik.
3. Cara ketiga: Disarankan oleh EE Schattschneider, masalah krusial dalam politik adalah menyangkut pengelolaan konflik.

54

## Jenis-Jenis Agenda Kebijakan

Roger W Cobb dan Charles D Elder mengidentifikasi dua macam agenda pokok:

- agenda sistemik
- agenda lembaga/pemerintah.

Agenda sistemik

- terdiri dari semua isu yang menurut pandangan anggota-anggota masyarakat politik pantas mendapat perhatian publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam yurisdiksi wewenang pemerintah yang secara sah ada.
- Agenda sistemik pada dasarnya merupakan agenda pembahasan. Tindakan mengenai suatu masalah hanya akan ada bila masalah tersebut diajukan kepada lembaga pemerintah dengan suatu kewenangan untuk mengambil tindakan yang pantas

55

## Jenis-Jenis Agenda Kebijakan

Agenda lembaga/pemerintah:

- Terdiri dari masalah-masalah yang mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh dari pejabat pemerintah
- Agenda lembaga merupakan agenda tindakan yang mempunyai sifat lebih khusus dan konkrit jika dibandingkan dengan agenda sistemik.

56

## BAB VI: Perumusan Kebijakan

### 1. Perumusan Masalah (defining problem)

- Mengenal dan merumuskan masalah
- Masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik

### 2. Agenda Kebijakan

- Masalah-masalah saling berkompetisi untuk masuk ke dalam agenda kebijakan
- Masalah yang terpilih (memenuhi syarat tertentu) masuk dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh perumus kebijakan

### 3. Pemilihan Alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah

- Perumus kebijakan menghadapi alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tsb.

### 4. Tahap penetapan kebijakan

- Setelah pilihan alternatif dipilih, maka langkah akhir adalah penetapan kebijakan sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat

57

## Aktor-aktor dalam perumusan kebijakan

### 1. Badan-badan administrasi (agen-agen pemerintah)

### 2. Presiden (eksekutif)

### 3. Lembaga yudikatif

### 4. Lembaga Legislatif

58

## Para pemeran serta tidak resmi di dalam perumusan kebijakan



59

## Nilai yang berpengaruh dalam perumusan kebijakan

### 1. Nilai-nilai politik

- Pembuat keputusan mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politik kelompoknya

### 2. Nilai-nilai organisasi

- Pembuat keputusan juga mungkin dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi, dimana organisasi ini banyak menggunakan imbalan atau sanksi dalam usahanya untuk mempengaruhi anggotanya untuk bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi.

### 3. Nilai-nilai kebijakan

- Pembuat keputusan juga mungkin bertindak baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau kepercayaan mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar atau pantas

60

## Nilai yang berpengaruh dalam perumusan kebijakan (*cont*)

### 4. Nilai-nilai pribadi

- Untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi, atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan kriteria keputusan

### 5. Nilai-nilai ideologi

- Ideologi (sperangkat nilai dan kepercayaan yang berhubungan dengan logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan) dijadikan pedoman perumusan kebijakan.

61

## Konteks perumusan kebijakan publik

### Konteks Kebudayaan Politik

- Setiap masyarakat memiliki kebudayaan tertentu yang membedakan nilai dan gaya hidup masing-masing

### Konteks Sosial Ekonomi

- Kondisi sosial ekonomi juga merupakan variabel penting dalam proses perumusan kebijakan

62

## BAB VI: Implementasi Kebijakan

### Konsep Implementasi Kebijakan

- **Menurut James P. Lester dan Joseph Stewart:**  
Implementasi kebijakan dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.
- **Menurut Van Meter dan Van Horn:**  
Implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan-kebijakan sebelumnya.

63

## Konsep Implementasi Kebijakan

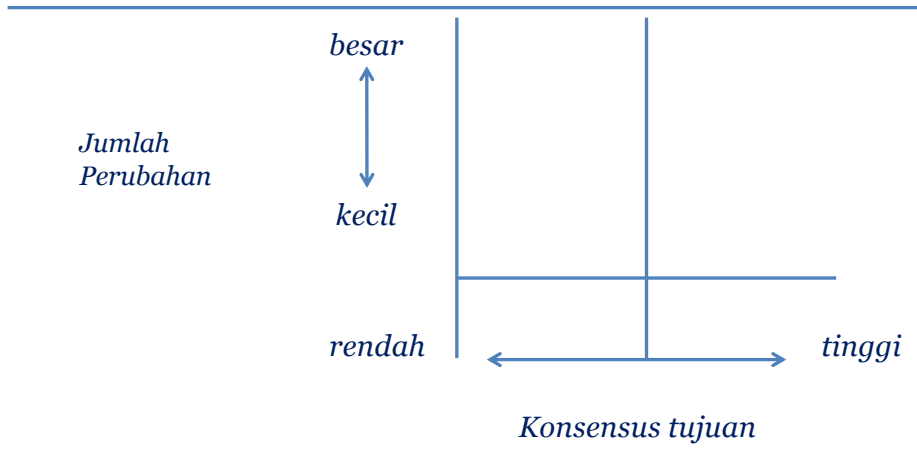
Van Meter dan Van Horn menggolongkan kebijakan menurut 2 karakteristik yang berbeda:

- Jumlah perubahan yang terjadi.  
Implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya.
- Sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemeran serta dalam proses implementasi berlangsung.  
???

64

## Konsep Implementasi Kebijakan

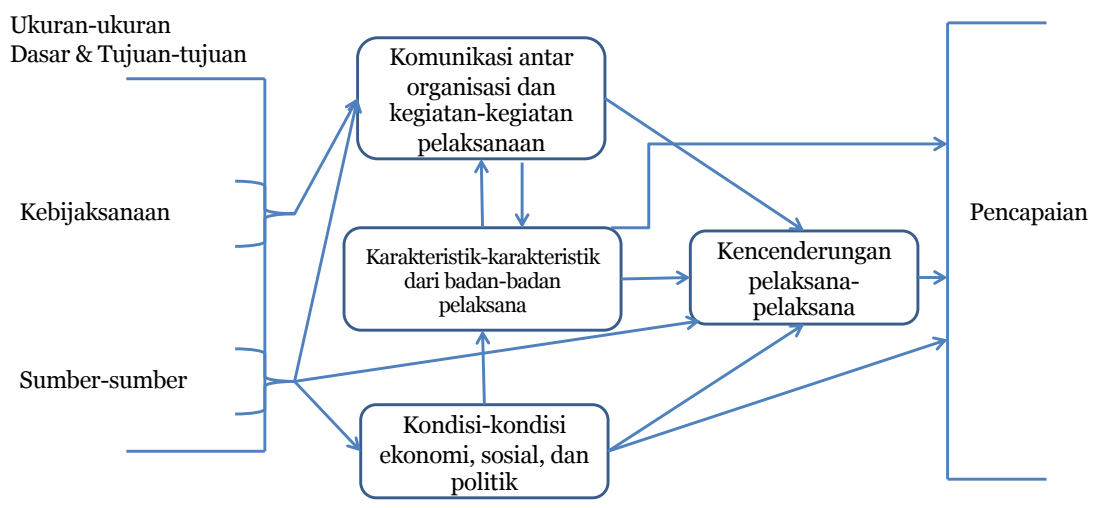
Dimensi-dimensi kebijakan yang mempengaruhi implementasi:



65

## Model Proses Implementasi Kebijakan

**Model proses implementasi yang ditawarkan oleh Van Meter dan Ban Horn:**



66

## Model Proses Implementasi Kebijakan

Enam variabel yang ada pada model yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
4. Karakteristik badan-badan pelaksana
5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik
6. Kecenderungan pelaksana (implementors)

67

Enam variabel yang ada pada model yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan
  - Bidang program yang terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks
  - Kekaburan-kekaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan
2. Sumber-sumber kebijakan
  - Dana/incentive
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

68

## Enam variabel yang ada pada model yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn (*cont*):

4. Karakteristik badan-badan pelaksana
  - Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
  - Tingkat pengawasan hierarkhis terhadap keputusan-keputusan subunit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana
  - Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif)
  - Vitalitas suatu organisasi
  - Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”
  - Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”
5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik
6. Kecenderungan pelaksana (implementors)

69

## Enam variabel yang ada pada model yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn (*cont*):

5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik
  - Apakah sumber-sumber ekonomi dalam yurisdiksi atau organisasi pelaksana cukup mendukung implementasi yang berhasil?
  - Sejauh mana atau bagaimana kondisi-kondisi ekonomo dan sosial yang berlaku akan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang bersangkutan?
  - Apakah sifat pendapat umum, bagaimana pentingnya isu kebijakan yang berhubungan?
  - Apakah elit-elit mendukung atau menentang implementasi kebijakan?
  - Apakah sifat-sifat pengikut dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana; apakah ada oposisi atau dukungan pengikut bagi kebijakan?
  - Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan?
6. Kecenderungan pelaksana (implementors)

70

Tiga unsur tanggapan pelaksana:

1. Kognisi / pemahaman
2. Macam tanggapan (penerimaan, netralitas, penolakan)
3. Intensitas tanggapan

## Faktor-faktor yang berpengaruh pada implementasi

1. Masalah kapasitas  
ada empat komponen:
  - Sumber-sumber kebijakan
  - Komunikasi antar organisasi
  - Karakteristik badan pelaksana
  - Lingkungan ekonomi sosial dan politik
2. Konflik-konflik kecenderungan  
konflik kecenderungan terjadi karena pejabat-pejabat bawahan / para pelaksana menolak tujuan-tujuan dari pejabat-pejabat atasan mereka

## Model Implementasi kebijakan George Edwards III

### Variabel-variabel yang mempengaruhi:

1. **Komunikasi:**
  - a. transmisi
  - b. kejelasan
  - c. konsistensi
2. **Sumber-sumber**
  - a. staf
  - b. informasi
  - c. wewenang
  - d. fasilitas
3. **Kecenderungan:**

Adanya dukungan atau perbedaan dalam tingkah laku atau perspektif.

Kecenderungan badan-badan pemerintah:

  - Bersifat homogen
  - Berkembang pandangan parokial
  - Pengangkatan birokrat
  - Beberapa insentif

73

## Model Implementasi kebijakan George Edwards III

### Variabel-variabel yang mempengaruhi (*cont*):

4. **Struktur Birokrasi**
  - Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan
  - Enam karakteristik birokrasi:
    - a. Birokrasi di manapun berada, dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik.
    - b. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan, yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap.
    - c. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda
    - d. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks
    - e. Birokrasi jarang mati, naluri untuk bertahan hidup tidak perlu dipertanyakan lagi
    - f. Birokrasi merupakan sesuatu yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan mereka, tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan-kekuatan yang berasal di luar dirinya.

74

## Model Implementasi kebijakan George Edwards III

Menurut Edwards ada 2 karakteristik utama dalam birokrasi, yaitu:

1. Prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar (SOP)
2. Fragmentasi

75

## BAB VII: Evaluasi dan Dampak Kebijakan

- Evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan.
- Menurut Lester dan Stewart, evaluasi dibedakan dalam 2 tugas:
  1. Menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan menggambarkan dampaknya.
  2. Menilai keberhasilan atau kegagalan berdasarkan standard yang telah ditetapkan sebelumnya.

76

## BAB VII: Evaluasi dan Dampak Kebijakan

Untuk memenuhi tugas tersebut evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan:

- Spesifikasi/pengkhususan
- Measurement/pengukuran
- Analisis
- Rekomendasi

Spesifikasi meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui mana program kebijakan tersebut akan dievaluasi.

## Tipe-tipe evaluasi kebijakan publik

Tipe pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional;

- Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional maka evaluasi kebijakan dibanding sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
- Para pembuat kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek.
- Evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat.

## Tipe-tipe evaluasi kebijakan publik

Tipe kedua, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.

- Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut : Apakah program dilaksanakan dengan semestinya ? Berapa biayanya ? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan) dan berapa jumlahnya ? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain ? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur secara sah diikuti ?
- Evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

79

## Tipe-tipe evaluasi kebijakan publik

Tipe ketiga, merupakan tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik.

Evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat.

- Apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya?
- Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang didapat?
- Siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah ditetapkan.

80

## Langkah langkah dalam evaluasi kebijakan menurut Suchman

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi;
2. Analisis terhadap masalah;
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan;
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi;
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain;
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

81

## Pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi menurut Suchman

- Apakah yang menjadi isi dari tujuan program ?
- Siapa yang menjadi target program ?
- Kapan perubahan yang diharapkan terjadi ?
- Apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak (unitary or multiple) ?
- Apakah dampak yang diharapkan besar ?
- Bagaimanakan tujuan-tujuan tersebut dicapai ?

82

## Evaluasi dampak kebijakan

- Evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan;
- Evaluasi kebijakan mungkin mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah soial;
- Evaluasi kebijakan mungkin menyangkut konsekuensi-konsekuensi kebijakan dalam bentuk policy feedback, termasuk didalamnya adalah reaksi dari tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan.

83

## Dimensi dampak kebijakan

- Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat;
- Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan. Kebijakan-kebijakan ini dinamakan eksternalitas atau dampak yang melimpah (externalities or spillover effects).
- Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan sekarang dan keadaan dimasa yad.
- Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.

84

## Masalah-masalah dalam evaluasi kebijakan

- Ketidak pastian atas tujuan-tujuan kebijakan;
- Kasualitas;
- Dampak kebijakan yang menyebar;
- Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh dana;
- Resistensi pejabat;
- Evaluasi mengurangi dampak.

85

## Sebab-sebab kebijakan tidak memperoleh dampak (Anderson)

- Sumber-sumber yang tidak memadai;
- Cara yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan;
- Masalah-masalah publik seringkali disebabkan oleh banyaknya faktor, sementara kebijakan ditujukan hanya untuk menanggulangi satu atau beberapa masalah;
- Cara menanggapi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan publik yang justru meniadakan dampak kebijakan yang diinginkan;
- Tujuan-tujuan kebijakan yang tidak sebanding dan bertentangan satu sama lain;
- Biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan masalah membutuhkan biaya yang jauh lebih besar dibandingkan dengan masalah tersebut;
- banyak masalah-masalah publik yang tidak mungkin dapat diselesaikan;
- Menyangkut masalah yang akan dipecahkan oleh suatu tindakan kebijakan.

86

## Perubahan dan penghentian program kebijakan (Anderson)

- Perubahan incremental pada kebijakan yang sudah ada;
- Pembuatan status baru untuk kebijakan-kebijakan khusus;
- Penggantian kebijakan yang besar sebagai akibat dari pemilihan umum kembali.

87

## Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap perbaikan kebijakan

- Kemampuan kebijakan tersebut dalam memecahkan persoalan;
- Kemampuan kebijakan-kebijakan semacam itu dikelola;
- Kelemahan yang mungkin ada selama proses implementasi kebijakan berlangsung;
- Perubahan terhadap kebijakan ditentukan kekuatan politik dan kesadaran dari kelompok-kelompok dimana kebijakan tersebut ditujukan.

88

# Selesai