

KEBIJAKAN PUBLIK

(Analisis Teori dan Politik)

Dr. Rahmawati., MPA



Kebijakan Publik

(Analisis Teori dan Politik)

Dr. Rahmawati., MPA

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana paling lama 7 (tahun) dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Kebijakan Publik

(Analisis Teori dan Politik)

Dr. Rahmawati., MPA



YAYASAN PUTRA ADI DHARMA

Kebijakan Publik (Analisis Teori dan Politik)

Penulis :

Dr. Rahmawati., MPA

ISBN : 978-634-7155-54-2

IKAPI : No.498/JBA/2024

Editor :

Annida Muthi'ah

Penyunting :

Yayasan Putra Adi Dharma

Desain sampul dan Tata letak

Yayasan Putra Adi Dharma

Penerbit :

Yayasan Putra Adi Dharma

Redaksi :

Wahana Pondok Ungu Blok B9 no 1, Bekasi

Office Marketing Jl. Gedongkuning, Banguntapan Bantul, Yogyakarta

Office Yogyakarta : 087777899993

Marketing : 088221740145

Instagram : @ypad_penerbit

Website : <https://ypad.store>

Email : teampenerbit@ypad.store

Cetakan Pertama Maret 2025

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA PEGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT, atas berkat rahmat, taufik dan hidayah-Nya, akhirnya penulis bisa merampungkan buku ke tiga yang berjudul Kebijakan Publik yang berisi tentang Analisa, teori dan politik.

Atas saran dan keinginan yang kuat dari suami, pimpinan, para sahabat dan teman sejawat pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Program Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Dayanu Ikhsanuddin (Unidayan) Baubau, sehingga buku ini dapat diterbitkan.

Minimnya literatur yang memadai tentang kebijakan publik analisa, teori dan politik, membuat penulis termotivasi untuk berbagi informasi, pemahaman, pencerahan dan wawasan dalam upaya untuk memahami bagaimana pembuatan kebijakan dengan membekali para pembuat kebijakan melalui informasi pengetahuan yang relevan dengan isi-isu kebijakan seperti masalah sosial dan ekonomi yang mendesak dan mengalami perkembangan yang semakin cepat.

Kondisi ini hendaknya menjadi perhatian besar dan serius bagi kita semua (bangsa Indonesia), Pemerintah sebaiknya segera merevisi beberapa kebijakan-kebijakan yang dianggap menghambat, belum rasional dan merespon kebutuhan dunia industri dan masyarakat, Dunn (1988), mendefinisikan analisis kebijakan sebagai “disiplin ilmu social terapan yang

menggunakan berbagai metode penyelidikan dan argument untuk menghasilkan dan mengubah informasi yang relevan dengan kebijakan yang dapat digunakan dalam lingkungan politik untuk menyelesaikan masalah kebijakan.”

Penulis merasa perlunya wacana tambahan dalam membangun pemahaman dan pencerahan bagi para mahasiswa, akademisi, pemerhati, praktisi kebijakan dan khalayak umum yang berminat untuk mengkaji isu-isu kebijakan publik, khususnya untuk memahami, dan bagaimana mengaplikasikan kebijakan terutama dalam melakukan analisis kebijakan publik (*Policy Analysis*).

Substansi buku ini disusun dalam format yang sangat sederhana dengan maksud mudah dipahami, namun berusaha menampilkan secara komprehensif yang diawali dengan pemaparan teori/ konsep dan kemudian disandingkan dengan sebuah contoh kasus beberapa dunia sebagai praktek dalam tahapan analisis kebijakan publik. Oleh karena itu penulis berharap buku ini sangat mudah dipahami dan dimengerti substansinya oleh pembaca.

Tidak lupa pula penulis menyampaikan terima kasih dan penghormatan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah membantu, baik materi maupun non-materi selama proses penyusunan buku ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam mempersiapkan dan dalam penyusunan buku ini masih terdapat banyak kekurangan dan kelemahannya. Oleh karena itu, penulis membuka ruang kritik dan saran yang membangun bagi penyempurnaan substansi buku ini. Dengan segala ketulusan dan kerendahan hati yang terdalam penulis akan menerima kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan buku ini sebagaimana yang penulis harapkan.

Semoga karya kecil ini dapat menambah dan memberikan wawasan, inspirasi dan referensi bagi para birokrat sebagai *decision making*, implementor, akademisi, mahasiswa dan analisis kebijakan serta pembaca pada umumnya.

Baubau, Februari 2025

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PEGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
Bagian I_Kebijakan Sebagai Perspektif Sejarah.....	1
Bab 1 Sejarah Kebijakan.....	1
Bab 2 Orientasi Konteks Kebijakan (Perspektif Laswell)	20
Bagian II Proses Kebijakan.....	54
Bab 3 Teori Siklus Kebijakan.....	54
Bab 4 Analisis Kebijakan sebagai Proses Kebijakan (<i>Designing the Policy Analysis Process</i>).....	69
Bab 5 Perumusan Kebijakan.....	87
Bab 6 Implementasi Kebijakan.....	104
Bagian III Kebijakan Politik, Advokasi dan Skill	165
Bab 7 Apakah Kebijakan Menentukan Politik ?.....	165
Bab 8 Panduan Advokasi	190
Bab 9 Komunikasi Kebijakan.....	206
PROFIL PENULIS.....	239
SINOPSIS BUKU.....	241

Kebijakan Publik
Analisa, Teori dan Politik

Oleh

Dr. Rahmawati.,MPA

Kebijakan publik sangat mempengaruhi kehidupan setiap warga negara di berbagai negara, sebagaimana dikemukakan oleh Conran dkk (1993).

Studi kebijakan publik, metode analisis kebijakan, telah menjadi salah satu bidang yang paling cepat berkembang dalam ilmu sosial selama beberapa dekade terakhir. Analisis kebijakan hadir untuk lebih memberikan pemahaman dalam proses pembuatan kebijakan dan untuk membekali para pembuat keputusan dengan informasi pengetahuan yang relevan dengan isu-isu kebijakan seperti masalah sosial dan ekonomi yang mendesak. Dunn (1981, 35) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai “disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penyelidikan dan argumen untuk menghasilkan dan mengubah informasi yang relevan dengan kebijakan yang dapat digunakan dalam lingkungan politik untuk menyelesaikan masalah kebijakan.”

Secara umum, pengembangan analisis kebijakan publik pertama kali muncul sebagai fenomena di Amerika. Namun, kemudian spesialisasi tersebut diadopsi di Kanada dan sejumlah negara Eropa lainnya, dengan Belanda dan Inggris sebagai contoh yang sangat penting. Selain itu, di Eropa semakin banyak akademisi,

terutama akademisi muda, yang mulai mengidentifikasi diri dengan analisis kebijakan. Bahkan, banyak dari mereka yang telah memberikan kontribusi penting bagi pengembangan bidang tersebut.

Meskipun pemberian saran kebijakan sudah lama namun sangat penting bagi pengambilan kebijakan pemerintahan itu sendiri, meningkatnya kompleksitas masyarakat modern secara dramatis mengintensifkan kebutuhan para pengambil keputusan akan informasi. Keputusan kebijakan dalam menggabungkan pengetahuan teknis yang canggih dengan realitas sosial dan politik yang kompleks, mampu mendefinisikan kebijakan publik itu sendiri dalam menjawab tantangan kompleksitas masalah. Meskipun beberapa sarjana masih memahami kebijakan sebagai apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Namun perlu menjabarkan definisi yang berfokus pada karakteristik khusus kebijakan publik. Lowi dan Ginsburg (1996, 607), misalnya, mendefinisikan kebijakan publik sebagai "maksud yang diungkapkan secara resmi yang didukung oleh sanksi, yang dapat berupa hadiah atau hukuman." Sebagai suatu tindakan (atau tidak bertindak), kebijakan publik dapat berbentuk "hukum, aturan, undang-undang, dekrit, peraturan atau perintah."

Asal usul fokus kebijakan biasanya dikaitkan dengan tulisan Harold Lasswell, yang dianggap sebagai pendiri ilmu kebijakan. Lasswell membayangkan sebuah usaha multidisiplin yang mampu memandu proses pengambilan keputusan politik masyarakat

industri pasca-Perang Dunia II (lihat Torgerson, bab 2). Ia menyerukan studi tentang peran "pengetahuan dalam dan dari proses kebijakan." Proyek tersebut merujuk pada disiplin ilmu sosial-ilmiah menyeluruh yang diarahkan untuk menyesuaikan praktik demokrasi dengan realitas masyarakat tekno-industri yang sedang berkembang. Dirancang untuk mencakup berbagai spesialisasi, bidang tersebut mencakup kontribusi dari ilmu politik, sosiologi, antropologi, psikologi, statistik dan matematika, dan bahkan ilmu fisika dan alam dalam beberapa kasus. Bidang tersebut menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif.

Namun, usaha analisis kebijakan sebagian besar gagal untuk mengambil visi berani Lasswell, dan malah mengikuti jalur pengembangan yang jauh lebih sempit. Analisis kebijakan, seperti yang dikenal saat ini, telah mengambil orientasi empiris yang lebih diarahkan pada praktik manajerial daripada pada fasilitasi pemerintahan demokratis itu sendiri (lihat deLeon dan Vogenbeck, bab 1). Berbeda dengan perspektif metodologis multidisiplin, bidang ini telah dibentuk oleh kerangka metodologis yang lebih terbatas yang berasal dari teori pengetahuan neopositivis/empiris yang mendominasi ilmu sosial saat itu. Hal ini telah menghasilkan penekanan pada analisis kuantitatif yang ketat, pemisahan fakta dan nilai secara objektif, dan pencarian temuan yang dapat digeneralisasi yang validitasnya tidak bergantung pada konteks sosial tertentu tempat temuan tersebut diambil. Artinya, kerangka terbatas tersebut menjadi ilmu kebijakan yang akan mampu mengembangkan aturan yang dapat digeneralisasi yang berlaku untuk berbagai masalah dan

konteks. Hal ini sebagian besar didorong oleh pengaruh dominan ilmu ekonomi dan metodologi ilmiah positivisnya terhadap pengembangan bidang ini.

DO NOT COPY

Bagian I Kebijakan Sebagai Perspektif Sejarah

Bab 1 Sejarah Kebijakan

Kebijakan publik sebenarnya sudah ada sejak abad 18 SM. Namun ketika itu hanya dianggap sebagai kode, bukan Undang-undang yang sistematis seperti saat ini, atau peraturan-peraturan. Tapi kode-kodenya mengandung makna aturan-aturan yang disebut dengan HAMMURABI. HAMMURABI sendiri berada di kota Mesopotamia Irak selatan. Kode ini ditulis oleh penguasa Babilonia pada abad 18 SM yang berisi tentang pengaturan ketertiban publik, tentang persyaratan sosial ekonomi untuk suatu pemukiman daerah urban, mengatur tentang hak milik, perdagangan, hubungan keluarga, perkawinan, kesehatan, masalah kriminal, dsb.

Sekitar tahun 500-an sebelum masehi dalam sejarah peradaban Barat, zaman Yunani Kuno dianggap sebagai babak awal terhadap kajian-kajian tentang negara. Sebab pada zaman Yunani Kuno pada tahun 500-an SM itulah mulai muncul pemikiran-pemikiran tentang negara oleh para filofof seperti Plato dan Aristoteles. Namun setelah runtuhnya peradaban Yunani dan Romawi, dunia Barat memasuki abad kegelapan (dark ages) sekitar

abad ke 5, dimana pemikiran tentang negara didominasi oleh gagasan Kristiani.

Sementara di dunia Timur tepatnya di India, dalam arthashastra yang ditulis kira-kira 321-300 SM oleh Kautilya, Perdana Menteri kerajaan Chandragupta Maurya juga telah mengemukakan pemikirannya tentang negara. Dalam bukunya itu, ia membentangkan teori tentang “ikan besar memakan ikan kecil” (fish law). Menurut penulis, teori yang dikemukakan Kautilya ini dapat mewakili pemikiran Hindu tentang negara. Berdasarkan teori yang dikemukakan **Kautilya**, dapat dipahami bahwa alasan adanya negara adalah untuk melindungi kelompok yang lemah dari ancaman kelompok yang lebih kuat. Negara diperlukan untuk mencegah terjadinya hukum rimba, dimana kelompok yang kuat menindas kelompok yang lemah. Dalam konteks ini pemikiran Hindu tentang negara bersifat “struktur-fungsional”. Artinya, eksistensi negara harus mampu memberikan perlindungan atas seluruh kehidupan sosial (ekonomi, politik, budaya dll) warga negaranya, terlepas dari latar belakang masyarakat yang ikut bergabung ke dalam negara tersebut.

Hampir 1000 tahun berlalu dari masa kegelapan di Yunani, ilmu pengetahuan berkembang pesat di Eropa sekitar abad 15 M. Para ilmuwan menemukan berbagai karya yang sangat-sangat bermanfaat bagi manusia hingga saat ini, seperti lampu yang diklaim ditemukan oleh Thomas Alva Edison, teleskop yang diklaim ditemukan oleh Hans Lippershey Tahun 1608 namun belum ada hak paten, atau Galileo di tahun berikutnya yakni tahun 1609 Masehi dengan fungsi teleskop astronomis yang kita kenal saat ini, dan lain sebagainya. Banyaknya penemuan-penemuan itu membuat mereka membutuhkan sebuah regulasi (aturan) di setiap sektor bidang keilmuan mereka masing-masing. Gunanya untuk mengatur hak privasi dan hak cipta mereka.

Pada abad ke-19 kontroversi seputar kebijakan publik semakin marak. Hal ini didasari atas pertanyaan apakah Kebijakan publik sebagai bidang kajian dan dianggap sebagai ilmu pengetahuan. Kontroversi ini dianggap wajar, mengingat ketika itu studi tentang hal-hal yang beraroma pemerintahan, peraturan-peraturan, sudah ada dalam ilmu sosial dan ilmu politik. Jadi pengertian kebijakan publik pun di masa itu belum dapat didefinisikan. Bahkan di abad ke-19 belum dikenal adanya istilah Policy Science (ilmu tentang kebijakan). Istilah Policy Science sendiri sebenarnya diperkenalkan oleh Harold D. Laswell.

merupakan ilmuwan politik yang dianggap sebagai pencetus teori-teori dalam studi komunikasi. Harold yang dilahirkan pada 13 Februari 1902 dan Wafat 18 Desember 1978 merupakan pengembang teori-teori ilmu sosial modern.

Sejak Harold Lasswell (1951) pertama kali mengutarakan konsep ilmu kebijakan, tolok ukur bidang penyelidikan mereka adalah relevansi dengan dunia politik dan sosial. Menanggapi secara langsung pertanyaan yang diajukan oleh *Knowledge for What?* karya Robert Lynd (1939) dan tekanan pragmatisme yang tak henti-hentinya dari John Dewey (deLeon dan Vogenbeck 2006), baik teori-teori yang menonjol maupun aplikasi dunia nyata berada di pusat ilmu kebijakan. Dalam banyak hal, hal itu dipandang oleh akademisi dan administrator sebagai puncak tertinggi dari orientasi kota dan sekolah.

Tampaknya, karena masalah-masalah dunia menjadi semakin kompleks, orientasi ini juga harus lebih sentral, karena ia mencoba untuk menyelesaikan masalah-masalah yang menekan masyarakat dan pemerintahannya. Dan, memang, selama beberapa dekade terakhir, hampir setiap birokrasi atau badan pemerintah (serta banyak kelompok nirlaba) telah membentuk semacam piagam analitik dan meja petugas (terutama yang menangani analisis dan/atau evaluasi kebijakan) untuk mendukung keputusan dan agenda administratifnya (lihat Radin 2000). Namun, pada saat yang sama, yang lain telah menggambarkan pengabaian umum dalam lingkaran politik terhadap pemikiran analitis yang rasional, dengan

para sarjana kebijakan sering menyuarakan persepsi bahwa pekerjaan mereka tidak dimanfaatkan. Donald Beam (1996, 430–431) telah menggolongkan analis kebijakan sebagai orang yang penuh dengan "ketakutan, paranoia, kekhawatiran, dan penyangkalan" dan bahwa mereka tidak "memiliki keyakinan sebanyak itu . . . tentang nilai mereka dalam proses politik seperti yang mereka miliki 15 atau 20 tahun yang lalu." Heineman dan rekan-rekannya (2002, 1 dan 9) juga merasa khawatir dalam hal akses yang diberikan terhadap penelitian kebijakan dan hasilnya.

Meskipun metode penyelidikan yang canggih telah dikembangkan, namun analisis kebijakan belum memiliki dampak substantif yang besar terhadap para pembuat kebijakan. Analisis kebijakan tetap menjauh dari pusat-pusat kekuasaan tempat keputusan kebijakan dibuat. . . . Dalam lingkungan tersebut, nilai-nilai ketelitian dan logika analitis telah digantikan oleh kebutuhan politik.

Ron Suskind 2004, menggambarkan sebuah pertemuan dengan seorang pejabat Gedung Putih George W. Bush; memberikan komentar pejabat tersebut secara langsung mempengaruhi cara para pakar kebijakan menyikapi masalah perekonomian.

Sejarah kebijakan publik di Amerika pasca-PD II menunjukkan banyak pencapaian yang sudah diperoleh, kualitas kehidupan politik Amerika telah diuntungkan secara langsung dan

besar dari pembuatan kebijakan publik, mulai dari Doktrin Truman dan Rencana Marshall (yang secara efektif menghentikan laju komunisme Eropa setelah PD II) hingga GI Bill (yang membawa manfaat pendidikan tinggi ke seluruh generasi pria Amerika dan, bersamanya, penyebaran pendidikan tinggi secara luas ke dalam tatanan masyarakat Amerika) hingga kebijakan Medicare/Medicaid asli (1964) hingga gerakan hak-hak sipil Amerika hingga berkembangnya program lingkungan untuk (secara harfiah) manusia di bulan. Akan tetapi, seperti yang telah ditunjukkan oleh Derek Bok (1997), harapan dan pencapaian Amerika hampir tidak menghasilkan kemajuan universal dibandingkan dengan negara-negara industri lainnya, dengan kejahatan, lingkungan, perawatan kesehatan, dan pendidikan K-12 hanya menjadi empat dari kekurangan Amerika Serikat.

Serangkaian pertanyaan evaluatif kritis mengenai vitalitasnya yang berkelanjutan: Mengapa beberapa contoh penelitian kebijakan lebih berhasil daripada yang lain? Atau, apakah ada kurva pembelajaran ilmu kebijakan? Apa yang mewakili keberhasilan dan apa lintasannya? Dapatkah kita menghitung biaya dan manfaat masing-masing? Dan, akhirnya, bagaimana kita mengevaluasi ilmu kebijakan dalam hal proses dan hasil?

Untuk memahami validitas dari berbagai masalah ini, penting untuk menempatkannya dalam konteks pengembangan ilmu kebijakan. Bab ini mengkaji dasar-dasar politik, metodologis, dan filosofis dalam pengembangan ilmu kebijakan untuk menelusuri

perannya dalam tatanan politik kontemporer. Bab ini juga memungkinkan kita untuk mengusulkan berbagai cara agar ilmu kebijakan dapat perbaharui.

PERKEMBANGAN ILMU KEBIJAKAN

Dalam bab ini, mengkaji pendekatan ilmu kebijakan didukung oleh berbagai ilmu diantaranya ilmu politik, administrasi publik, komunikasi, psikologi, yurisprudensi (hukum), dan sosiologi dengan mengajukan tiga karakteristik penentu yang jika digabungkan, melampaui batas kontribusi dari bidang studi yang lebih klasik :

1. Ilmu kebijakan secara sadar dibingkai sebagai ilmu *yang berorientasi pada masalah* , secara eksplisit membahas isu kebijakan publik dan mengajukan rekomendasi untuk mengatasinya, sementara secara terbuka menolak studi tentang suatu fenomena demi fenomena itu sendiri (Lasswell 1956); pertanyaan sosial atau politik—Lalu apa?—selalu menjadi hal yang penting dalam pendekatan ilmu kebijakan. Demikian pula, masalah kebijakan terlihat terjadi dalam konteks tertentu, konteks yang harus dipertimbangkan secara cermat dalam hal analisis, metodologi, dan rekomendasi selanjutnya. Dengan demikian, pendekatan kebijakan belum mengembangkan landasan teori yang menyeluruh.
2. Ilmu kebijakan memiliki pendekatan intelektual dan praktis yang *multidisiplin* . Hal ini dikarenakan hampir setiap masalah sosial atau politik memiliki banyak komponen.

Terkait erat dengan berbagai disiplin ilmu secara jelas ke dalam domain disiplin ilmu. Oleh karena itu, untuk memperoleh pemahaman yang lengkap tentang fenomena tersebut, banyak orientasi yang relevan dan terintegrasi.

3. Pendekatan ilmu kebijakan sengaja bersifat *normatif* atau *berorientasi nilai*; dalam banyak kasus, tema yang berulang dalam ilmu kebijakan berkaitan dengan etos demokrasi dan martabat manusia. Orientasi nilai ini sebagian besar merupakan reaksi terhadap behaviorisme, yaitu, "objektivisme," dalam ilmu sosial, dan dalam pengakuan bahwa tidak ada masalah sosial maupun pendekatan metodologis yang bebas nilai. Dengan demikian, untuk memahami suatu masalah, seseorang harus mengakui komponen nilainya. Demikian pula, tidak ada ilmuwan kebijakan yang tidak memiliki nilai-nilai pribadinya sendiri, yang juga harus dipahami, jika tidak diselesaikan, seperti yang telah dibahas Amy (1984). Tema ini kemudian mencapai peran sentral dalam gerakan ilmu kebijakan menuju orientasi pasca-positivis (lihat, antara lain, Dryzek 1990, dan Fischer 2003).

Beryl Radin (2000) dan Peter deLeon (1988) telah menggambarkan evolusi kelembagaan dan politik dari ilmu kebijakan. Meskipun keduanya tidak saling bertentangan, kronologi masing-masing menawarkan penekanan yang kontras. Radin (2000) berpendapat bahwa pendekatan analisis kebijakan secara sadar memanfaatkan sejumlah beasiswa administrasi publik Amerika; misalnya, ia menyarankan bahwa analisis kebijakan mewakili

kelanjutan dari Gerakan Progresif awal abad kedua puluh (lihat juga Fischer 2003) khususnya, dalam hal analisis ilmiahnya terhadap isu-isu sosial dan pemerintahan demokratis. Narasinya terutama difokuskan pada pertumbuhan kelembagaan (dan pendidikan pendukung) dari pendekatan analisis kebijakan. Radin menjelaskan perkembangan yang pada dasarnya bersifat linier (meskipun bertahap) dari pendekatan analitik terbatas yang dipraktikkan oleh relatif sedikit praktisi (misalnya, oleh Rand Corporation di California; lihat Smith 1966) ke sejumlah lembaga pemerintah, "think tank," dan universitas yang terus bertambah.

Setelah pengenalan dan keberhasilan nyata analisis sistem (yang banyak orang lihat sebagai pendahulu langsung analisis kebijakan) di Departemen Pertahanan Sekretaris Robert McNamara pada awal 1960-an (lihat Smith 1966), penerapannya menyebar ke lembaga pemerintah lainnya, seperti Departemen Kesehatan, Pendidikan, dan Kesejahteraan pada pertengahan 1960-an, dengan restu eksplisit dari Presiden Lyndon Johnson. Meskipun analisis sistem tidak pernah lagi menikmati keberhasilan besar (dan, sejujurnya, sementara) seperti yang terjadi di Departemen Pertahanan

(Wildavsky 1979), memiliki orientasi analitik yang banyak diadopsi oleh sejumlah kantor federal, lembaga negara bagian, dan sejumlah besar kelompok konsultan analitik (lihat Fischer 1993, dan Ricci 1984). Dengan demikian, Radin (2000) memandang pengembangan analisis kebijakan sebagai "industri yang tumbuh dan berkembang", di mana beberapa lembaga pemerintah terpilih

mengadopsi pendekatan analitik inovatif yang eksplisit, dan diikuti oleh ahli-ahli lainnya, selayaknya industri berkembang untuk melayani pemerintahan. Masalah kelembagaan, seperti lokasi birokrasi yang tepat untuk analisis kebijakan, muncul tetapi sebagian besar telah diatasi. Akan tetapi, narasi ini kurang memperhatikan tiga ciri khas pendekatan ilmu kebijakan: sedikit perhatian langsung pada orientasi masalah dari aktivitas tersebut, tema multidisiplin sebagian besar diabaikan, dan landasan normatif dari isu kebijakan (dan rekomendasi) sering kali diabaikan. Dengan demikian, analisis Radin yang sangat cermat menggambarkan proses kelembagaan yang sebagian besar berhasil (tetapi pada dasarnya apolitis) dari penelitian kebijakan formal yang menemukan tempat birokrasi di pemerintahan.

DeLeon (1988) menawarkan model paralel tetapi agak lebih rumit di mana ia menghubungkan aktivitas analitik yang terkait dengan peristiwa politik tertentu (apa yang ia sebut *pasokan*, yaitu, peristiwa yang menyediakan analisis dengan serangkaian kondisi tertentu yang dapat mereka terapkan keterampilannya, suatu aktivitas pembelajaran, jika Anda mau) dengan persyaratan yang berkembang untuk analisis kebijakan dalam kantor pemerintah (*permintaan*, yaitu, persyaratan yang berkembang untuk keterampilan analitik). Secara khusus, ia menyarankan serangkaian lima peristiwa politik yang telah menjadi penting dalam pengembangan ilmu kebijakan, dalam ilmu-ilmu pendukung lainnya.

Terjadinya perang dunia kedua. menggugah Amerika Serikat mengumpulkan sejumlah besar ilmuwan sosial—ekonom, ilmuwan

politik, peneliti operasi, psikolog, dll. untuk menerapkan keterampilan khusus sebagai upaya untuk melakukan perlawanan dengan sekutu. Kegiatan-kegiatan ini menciptakan preesiden penting, yang menggambarkan kemampuan ilmu-ilmu sosial untuk mengarahkan analisis berorientasi masalah pada isu-isu publik yang mendesak, dalam hal ini, memastikan kemenangan atas kekuatan Poros. Lasswell dan kolaborator ilmu kebijakannya Abraham Kaplan menghabiskan perang dengan mempelajari teknik-teknik propaganda yang digunakan oleh Perpustakaan Kongres. Upaya-upaya kolektif ini (dan keberhasilan-keberhasilan yang tampak) mengarah langsung pada pendirian Yayasan Sains Nasional pascaperang (yang diakui pada awalnya lebih peduli dengan ilmu-ilmu fisika) dan Dewan Penasihat Ekonomi, serta fasilitas-fasilitas penelitian seperti Rand Corporation (Smith 1966) dan Brookings Institution (Lyons 1969). Namun, secara umum, sementara sisi *penawaran* persamaan kebijakan tampaknya telah teruji dalam pertempuran dan siap, hanya ada sedikit di sisi *permintaan* dari pemerintah, mungkin karena keinginan masyarakat pasca-Perang Dunia II untuk kembali ke keadaan normal.

Perang Melawan Kemiskinan. Pada awal 1960-an, sebagian besar didorong oleh demonstrasi hak-hak sipil yang muncul dan visibilitas baru organisasi nirlaba besar (misalnya, Yayasan Ford) di kancah politik AS, orang Amerika akhirnya memperhatikan kemiskinan yang menyebar luas dan merendahkan yang ada di "Amerika lainnya" (Harrington 1963) dan menyadari bahwa sebagai badan politik mereka sangat tidak terinformasi. Ilmuwan sosial bergerak

agresif ke dalam kesenjangan pengetahuan ini dengan antusiasme tetapi sedikit kesepakatan, menghasilkan apa yang disebut Moynihan (1969) sebagai "kesalahpahaman yang mungkin terjadi." Berbagai macam program sosial diprakarsai untuk mengatasi perang khusus ini, dengan tonggak penting yang dicapai, terutama dalam peningkatan statistik tentang kemiskinan dan indikator evaluasi untuk menilai berbagai program anti-kemiskinan (lihat Rivlin 1970), dan, hak-hak sipil (yaitu, Undang-Undang Hak Sipil 1964). Walter Williams (1998), mengenang hari-hari awalnya di Office of Economic Opportunity (OEO), telah menyatakan bahwa ini adalah "hari-hari gemilang" analisis kebijakan. Veteran OEO lainnya, seperti Robert Levine (1970), lebih berdiam diri, sementara beberapa, seperti Murray (1984), melangkah lebih jauh dengan menunjukkan bahwa dengan munculnya program antikemiskinan, antikejahatan, dan tindakan afirmatif, kaum miskin Amerika sebenarnya "kehilangan pijakan." Paling banter, analisis kebijakan dipaksa untuk menghadapi kompleksitas kondisi sosial yang sangat besar dan menemukan bahwa dalam beberapa kasus, tidak ada jawaban yang mudah. DeLeon (1988, 61) kemudian merangkum hasil Perang Melawan Kemiskinan sebagai "satu dekade percobaan, kesalahan, dan frustrasi, setelah itu dapat diperdebatkan apakah sepuluh tahun dan miliaran dolar telah menghasilkan bantuan yang nyata, atau lebih efektif.

Perang Vietnam . Perang Vietnam membawa angin segar bagi analisis kebijakan untuk memerangi situasi, latihan analisis besar-besaran yang diperburuk oleh keresahan domestik yang

berkembang mengenai perilakunya birokrasi dan berbagai kompleksitas yang terjadi menyebabkan Presiden Kennedy, Johnson, dan Nixon; ikut berpartisipasi sebagaimana dikemukakan oleh David Halberstam (1972), bahwa ketelitian analitis—yang ditentukan dalam istilah-istilah seperti *jumlah korban*, *persenjataan yang dikeluarkan*, dan *persediaan yang dipindahkan*—dan pengambilan keputusan yang rasional sebagian besar menjadi tidak relevan oleh sentimen publik yang berkembang terhadap perang yang sering kali dideskripsikan secara kritis di media Amerika, dan akhirnya tercermin dalam pemilihan presiden Amerika tahun 1972. Terlalu sering ada bukti bahwa angka-angka yang keras dan cepat dimanipulasi secara sengaja untuk melayani tujuan militer dan politik. Selain itu, bahkan pada hari-hari yang relatif baik, analisis sistem tidak mampu secara intelektual untuk mencakup perubahan yang hampir setiap hari terjadi dalam kegiatan perang baik di arena internasional maupun domestik. Pada saat itu, Colin Gray (1971) berpendapat bahwa analisis sistem, salah satu keuntungan nyata AS dalam pembuatan kebijakan pertahanan, ternyata menjadi kekurangan utama dari upaya perang Amerika dan merupakan kontributor parsial terhadap kegagalan AS di Vietnam. Akhirnya, dan yang paling jelas, analisis Departemen Pertahanan tidak dapat mencerminkan keinginan politik (masing-masing) yang diperlukan untuk menang, atau, dalam kasus perang ini, bertahan lebih lama dari lawan. Pendekatan yang hemat biaya terhadap Vietnam Utara.

Skandal Watergate. Aktivitas yang paling meresahkan seputar pemilihan kembali Presiden Richard Nixon dalam kampanye tahun

1972, pemerintahannya dan upaya keras Komite Pemilihan Kembali Presiden (CREEP) untuk "menutupi" tanda-tanda yang memberatkan, dan kesediaannya untuk secara diam-diam mengadili pengunjung rasa perang Vietnam Daniel Ellsberg menyebabkan tuduhan pemakzulan yang ditujukan kepada Presiden Amerika, yang hanya dapat dihindari karena Presiden Nixon memilih untuk mengundurkan diri dengan memalukan daripada menghadapi proses pemakzulan kongres (Lukas 1976; Olson 2003). Skandal Watergate dampaknya kepercayaan publik terhadap pemerintahan terpilihnya. Janji kampanye Jimmy Carter yang luar biasa bahwa "Saya tidak akan pernah berbohong kepada Anda" dan Undang-Undang Etika dalam Pemerintahan (1978) bahwa standar normatif realitas kebijakan adalah pusat kegiatan pemerintah, yang yang mempraktekkan salah satu prinsip utama ilmu kebijakan.

Krisis Energi Tahun 1970-an . upaya analitik awal tahun 1960-an adalah Perang Melawan Kemiskinan dan akhir tahun 1960-an adalah keterlibatan Vietnam, krisis energi tahun 1970-an memberikan banyak alasan untuk upaya analitik terbaik yang dapat ditawarkan negara tersebut. harga bensin yang tinggi di seluruh negara, masyarakat dibanjiri dengan deskripsi dan rekomendasi untuk kebijakan energi nasional; elemen-elemennya mungkin telah membahas tingkat cadangan minyak bumi (dalam negeri dan di seluruh dunia) dan sumber energi yang bersaing (misalnya, nuklir vs. minyak bumi vs. surya), semuanya dalam cakrawala waktu (yang diproyeksikan) yang berbeda (misalnya, lihat Stobaugh dan Yergin 1979).

Data teknis menginformasikan bahwa para pembuat kebijakan energi, "sebanyak dua pertiga dari model [energi] gagal mencapai tujuan yang dinyatakan dalam bentuk penerapan langsung pada masalah kebijakan" (Weyant 1980, 212). Kontras yang mencolok dan jelas: kebijakan energi dengan pertimbangan teknis dan analitis (misalnya, cadangan minyak bumi yang belum dimanfaatkan dan pemodelan teknis yang rumit; lihat Greenberger et al. 1983), keputusan mendasar sangat bersifat politis (yaitu, *tidak* didorong oleh analisis)—Presiden Nixon, Presiden Carter menyatakan bahwa kemerdekaan energi mewakili "kesetaraan moral perang," Presiden Ford menciptakan Departemen Energi baru (lihat Commoner 1979), sehingga Presiden Carter memperluas opsi alternatif dengan menciptakan Institut Penelitian Energi Surya (Laird 2001). Konvergensi antara penawaran analitik dan permintaan pemerintah, namun tidak ada kebijakan yang koherens, apalagi konsensus, yang tercapai, suatu kondisi yang tidak banyak membantu pendekatan ilmu kebijakan dilirik oleh klien langsungnya (pejabat pemerintah) atau penerima manfaat utamanya (warga negara).

Sejak analisis deLeon (1988), peristiwa sejarah terakhir tampaknya telah membayangi perkembangan ilmu kebijakan, yaitu *berakhirnya Perang Dingin*. Perang Dingin pada dasarnya mendikte politik Amerika dari akhir Perang Dunia Kedua hingga akhir tahun 1980-an dan, hampir seluruh aktivitas analitis bersifat politis. Mengingat para pembuat kebijakan AS hampir sama sekali tidak mengindahkan analitik pengetahuan, sangat jelas bahwa tidak satu

pun sistem tampaknya memiliki kemampuan analitis yang mampu mengembangkan pendekatan satu sama lain. Salah satu penjelasan standar adalah bahwa anggaran pertahanan AS (dan persenjataan sistem persenjataannya yang akan datang) memaksa Soviet terlibat dalam perlombaan senjata yang sangat mahal, perlombaan di mana Soviet tidak dapat bersaing secara ekonomi, apalagi secara teknis. Ketimpangan ini menyebabkan Soviet meninggalkan Perang Dingin, bahkan jika ini berarti hilangnya "kekaisaran" Soviet. Meskipun bukan tanpa manfaatnya, interpretasi ini sangat mengabaikan dampak gerakan antinuklir Amerika (deLeon 1987) pada para pemimpinnya. Singkatnya, kesalahan analitis CIA dan kesalahan estimasi dampak opini publik Amerika banyak berperan dalam menanamkan Perang Dingin yang ada di hati nurani publik dan tidak banyak memberi kesan bagaimana perang itu akan berakhir. Artinya, berakhirnya Perang Dingin, betapapun bermanfaatnya, tidak mewakili sebuah prestasi dalam ilmu kebijakan.

Sejarah Perkembangan Ilmu Kebijakan di Indonesia

Konsep kebijakan publik mengalami perkembangan yang cepat, selaras dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, perubahan sosial masyarakat, kondisi ekonomi bahkan relasi negara dengan dunia internasional. Pandangan tentang peran pemerintah yang sangat dominan dalam sebuah perumusan kebijakan sudah seharusnya di kesampingkan. Good governance hadir dan memberikan peluang bagi aktor kepentingan (negara, pasar dan masyarakat sipil) untuk bisa terlibat dalam hal pembuatan kebijakan.

Kajian dan berbagai diskursus tentang kebijakan publik menjadi sebuah hal yang penting bagi aktor eksternal (di luar negara) yang memiliki perhatian dan konsentrasi atas isu-isu kebutuhan publik (public needs) permasalahan public (public problems). Stakhoders diharapkan bisa menambah pengetahuan dan kemampuan memahami tentang kebijakan publik, sehingga pemahaman terkait kebijakan publik tidak bersifat normatif namun dapat lebih utuh secara komprehensif dan aplikatif.

Dalam memahami sekelumit hadirnya kebijakan publik di Indonesia? Asumsi umum adanya kerajaan-kerajaan kuno di Indonesia sejak tahun 400-an merupakan bukti adanya kebijakan publik. Walaupun secara kontekstual belum tertulis dalam sejarah secara riil. Akan tetapi dalam sejarah yang umum ditemukan sejarah bahwa Mpu Tantular, Mpu Prapanca, adalah para pemikir yang kemudian menjadi penasihat raja di Majapahit sekitar abad ke 13 M. Hingga abad ke -18 hukum-hukum perdata karya Belanda menjadi konsumsi pendidikan pemuda Indonesia sebagai cikal bakal lahirnya ilmu kebijakan publik. Hingga saat ini ilmuwan politik/ pemerintahan pada awalnya sedikit sekali yang tertarik untuk mengkaji kebijakan publik. Penyebabnya antara lain:

1. Mereka menganggap bahwa telaah atau kajian kebijakan publik termasuk bidang ilmu administrasi, bukan ilmu politik / pemerintahan, mereka khawatir terjebak kepada analisis struktur dan teknis seperti banyak terjadi dalam ilmu administrasi publik.

2. Kurangnya informasi bahwa telaah mengenai kebijakan publik bisa menyajikan analisa dinamika sosial, ekonomi dan politik yang merupakan tuntutan politik.

Tapi akhir-akhir ini ilmuwan politik semakin menaruh minat yang besar terhadap studi kebijakan publik. Hal ini disebabkan oleh revolusi teknologi dan komunikasi dan globalisasi sehingga terjadi gelombang demokratisasi yang menjalar terus ke berbagai negara termasuk indonesia. Kondisi ini mendorong terlibatnya aktor aktor baru dalam perumusan kebijakan publik. Kebijakan publik tidak lagi didominasi oleh segelintir elit politik yang tidak dapat di kritik, namun kini telah melibatkan semakin banyak warga negara dan kelompok-kelompok kepentingan. Dengan demikian pemerintah dihadapkan pada tuntutan-tuntutan yang semakin beragam. Globalisasi informasi telah melahirkan budaya kritis masyarakat sehingga pemerintah harus semakin responsif dan akomodatif.

Dalam kasus di Indonesia, sejak jatuhnya rezim orde baru, proses politik dipengaruhi oleh pasang surutnya wacana demokrasi dan reformasi. Kebijakan-kebijakan publik masa lalu digugat, sementara kebijakan-kebijakan baru disusun untuk memecahkan persoalan-persoalan yang kini dihadapi oleh masyarakat Indonesia. Beberapa kebijakan pemerintah tersebut mendapatkan dukungan, namun tidak sedikit yang justru mendorong terjadinya resistensi dikalangan pejabat, kelompok-kelompok dalam masyarakat dan menimbulkan kontroversi. Kebijakan publik dalam hal restrukturisasi perbankan, perpajakan, menjadi salah satu contohnya.

Studi kebijakan publik di Indonesia menjadi semakin penting dan menarik jika dikaitkan dengan wacana otonomi daerah yang kini tengah dijalankan. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut diharapkan akan memberikan kesejahteraan kepada sebagian besar rakyat, namun dibalik harapan tersebut justru ada perasaan kekhawatiran. Otonomi daerah dikhawatirkan akan melahirkan “raja-raja kecil” di daerah yang tidak memperhatikan kesejahteraan rakyat.

Dengan asumsi demikian, maka studi kebijakan publik dengan alasan profesional menjadi semakin dibutuhkan. Oleh karena itu, studi-studi kebijakan publik di Indonesia diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi perbaikan kebijakan publik yang akan datang.

Dalam analisa kebijakan publik dari sudut pandang politik yang dipermasalahkan adalah antara lain “Bagaimana dampak suatu kebijakan publik terhadap kehidupan sosial politik masyarakat?” misalnya penurunan produksi beras bukan hanya karena telah kurang baiknya sistem penyaluran pupuk, irigasi, dan pestisida, tapi yang terpenting adalah karena tidak adanya komitmen pemerintah untuk menaikkan produksi beras.

Jadi kebijakan publik itu harus dianggap sebagai dinamikanya politik atau pemerintahan. Untuk artikel selanjutnya, InsyaAllah saya akan bahas mengenai [evolusi kebijakan publik](#) sesuai dengan perkembangan jaman, kondisi sosial, dan sejarah ahli yang mengemukakannya.

Bab 2 Orientasi Konteks Kebijakan (Perspektif Laswell)

Lasswell dalam *The Policy Sciences* bahwa ilmu sosial dibentuk melalui orientasi kebijakan merupakan ekspresi publik dari sebuah ide yang telah ia garap sejak awal tahun 1920-an. Sebagai mahasiswa dan kemudian anggota fakultas di Universitas Chicago, Lasswell berada di bawah pengaruh Charles E. Merriam—tokoh terkemuka dalam ilmu politik Amerika—dan, pada tahun 1930-an, Lasswell muncul sebagai perwakilan luar biasa dari sekolah ilmu politik Chicago. Meskipun memiliki basis disiplin ilmu yang sama, sekolah Chicago sangat interdisipliner dan, menanggapi pragmatisme filosofis dan progresivisme politik, berfokus pada identifikasi dan solusi masalah sosial praktis. Fokus praktis ini tidak berarti kurangnya perhatian teoretis. Terutama dalam kasus Lasswell, memang ada perhatian serius terhadap pertanyaan teoretis. Akibatnya, konsepsinya tentang orientasi kebijakan bersifat orisinal dan canggih.

Konteks merupakan perhatian utama teoretis dan praktis bagi Lasswell, dan tujuan bab ini adalah untuk memahami fokus tersebut sambil menempatkan Lasswell sendiri dalam konteksnya. Orientasi kebijakan merupakan solusi yang diusulkan Lasswell terhadap apa yang dirumuskan Dewey, pada tahun 1920-an, sebagai " *masalah publik*" berkenaan dengan potensi pengembangan peradaban yang cerdas dan demokratis (1984, 365). Dengan demikian, orientasi kebijakan mengambil peran historis yang penting bagi Lasswell, sebagaimana ia tekankan dengan argumennya bahwa "konstruksi

perkembangan" memiliki signifikansi sentral terhadap fokus kontekstual penyelidikan (1971a, 67–69). Seperti yang akan kita lihat, gagasan Lasswell tentang penggunaan konstruksi perkembangan untuk mengarahkan penyelidikan dalam konteks perubahan historis sangat bergantung pada pandangan sejarah yang dikemukakan dalam teori Marxis. Lasswell, bagaimanapun, juga menandakan penyimpangan yang jelas dari Marx tidak hanya dengan mengidentifikasi pahlawan sejarah yang sangat berbeda, tetapi juga dengan menekankan bahwa penyelidikan dan tindakan dalam menghadapi masa depan yang tidak dapat ditentukan memiliki karakter yang niscaya spekulatif.

Tokoh utama dalam cerita yang diceritakan Lasswell adalah seorang profesional kebijakan yang tercerahkan secara kritis yang mengabdikan diri pada tujuan demokrasi. Lasswell menggambarkan munculnya orientasi kebijakan dalam ilmu sosial sebagai perkembangan historis yang sangat penting, dan—dengan menarik perhatian dan mendorongnya—ia berusaha memberinya bentuk dan arah. Akan tetapi, promosinya terhadap orientasi kebijakan.

Orientasi ini muncul dari suatu konteks di mana demokrasi liberal, yang telah ditantang keras oleh kekuatan anti-demokrasi Fasisme dan Bolshevisme, dapat dengan mudah tampak sebagai satu-satunya bentuk demokrasi yang layak.

Diskusi tentang profesionalisme kebijakan dan demokrasi sejak zaman Lasswell telah mengambil arah yang berbeda, membuat keyakinannya dalam memajukan "ilmu kebijakan demokrasi"

(1951b) menjadi meragukan. Tidak hanya implikasi teknokratis yang tampak dari frasa itu menjadi sangat mencurigakan, tetapi demokrasi itu sendiri sedang dipikirkan kembali di sepanjang garis-garis diskursif—atau deliberatif—(misalnya, Dryzek, 2000). Citra demokrasi diskursif membayangkan wacana publik yang vital memainkan peran penting dalam membentuk ranah kebijakan. Pada saat yang sama, pendekatan kritis terhadap penyelidikan kebijakan telah muncul untuk memperkuat hubungan antara wacana kebijakan dan wacana publik (misalnya, Forester, ed., 1985; Fischer dan Forester, eds., 1993; Hajer dan Wagenaar, eds., 2003). Meskipun pendekatan-pendekatan ini sering kali memiliki utang konseptual yang jelas kepada Lasswell, mereka juga mengantisipasi perkembangan demokratis dalam orientasi kebijakan yang akan terbukti mengganggu posisinya.

MUNCULNYA ORIENTASI KEBIJAKAN

Kisah yang diceritakan Lasswell dalam arti luas merupakan versi kisah kemajuan modern, dan promosinya terhadap profesi ilmu kebijakan tentu memiliki kesamaan dengan positivisme abad kesembilan belas dan antisipasinya terhadap tata kelola oleh "imamat" para ahli (Aaron, 1969, bab 2). Namun, ada paradoks dalam hubungan ini. Pada saat Lasswell hendak mempromosikan usulannya untuk orientasi kebijakan, sudah ada nada teknokratis yang jelas di bidang kebijakan, kalimat yang cukup meresahkan baginya sehingga ia mengajukan keberatan yang jelas.

Lasswell tidak senang dengan gambaran umum tentang pekerjaan analisis kebijakan sebagai sekadar mengutak-atik untuk

menyesuaikan operasi mekanisme yang ada. “Dalam banyak pekerjaan modern yang sedang dilakukan pada proses pengambilan keputusan,” keluh Lasswell, “ada keinginan untuk menghapuskan kebijaksanaan di pihak pemilih dan menggantinya dengan rutinitas otomatis seperti mesin” (1955, 387). Ia khususnya menentang formalisme model pengambilan keputusan rasional yang dipandu oleh teori permainan: “Pada dasarnya, pemain menjadi mesin komputasi yang beroperasi dengan aturan 'bawaan' untuk memaksimalkan preferensi bawaan” (1955, 387). Melawan “preferensi untuk otomatisasi” ini, Lasswell mendukung “preferensi untuk kreativitas” (1955, 389). Dengan demikian, usulannya untuk orientasi kebijakan mencakup catatan kritis yang jelas (lih. Tribe, 1972). Untuk memahami signifikansi elemen kritis ini, sumber utama pendekatannya perlu diperhatikan.

Mengenai peran utama pragmatisme, ia cukup eksplisit: “Ilmu kebijakan adalah adaptasi kontemporer dari pendekatan umum terhadap kebijakan publik yang direkomendasikan oleh John Dewey dan koleganya dalam pengembangan pragmatisme Amerika” (1971a, xiii–xiv). Selama awal abad kedua puluh, pragmatisme mengisyaratkan pemutusan dengan formalisme—dengan kecenderungan intelektual untuk menerima kategori dan kerangka acuan yang ditetapkan secara budaya begitu saja (lihat Torgerson, 1992). Meskipun cenderung berbagi pelukan sains yang menjadi ciri era progresif, pragmatisme juga mengakui sains sebagai institusi yang sepenuhnya manusiawi dan bisa salah. Pengetahuan ilmiah dapat membuktikan dirinya berguna untuk tujuan manusia,

tetapi tidak dapat memberikan landasan pasti bagi “agama kemanusiaan,” seperti yang dibayangkan oleh positivisme abad kesembilan belas (Aaron, 1969, bab 2; Torgerson, 1992).

Dalam konteks pragmatis, Lasswell menggambarkan proses sosial sebagai jalinan yang pada akhirnya tidak terputus, yang menunjukkan bahwa identifikasi jahitan untuk tujuan penelitian berkaitan dengan "konteks budaya" (1971). Perspektif partisipan dalam konteks budaya adalah titik tolak untuk konseptualisasi dan observasi; penyelidikan melibatkan proses observasi partisipan yang terus-menerus dan saling terkait. Ketika Lasswell mengembangkan kerangka kerja untuk pelaksanaan penyelidikan, ia mengusulkan pemetaan proses sosial dan proses kebijakan dalam hal kategori dan simbol yang diambil dari konteks budaya, dan kerangka kerjanya tidak memberikan jaminan apa pun selain bahwa kerangka kerja tersebut tampak membantu *dalam konteks ini*.

Menolak klaim apa pun terhadap informasi yang benar-benar valid, Lasswell pada prinsipnya membiarkan semuanya terbuka untuk dipertanyakan dan direvisi. Lalu, apa yang dapat mempertahankan keyakinan dalam pendekatannya? Jika kategori dan prosedurnya hanyalah elemen dalam simbol budaya yang terlipat kembali pada dirinya sendiri, bukankah penyelidikan tetap berada dalam keterbatasannya? Yang dilakukan Lasswell adalah berfokus pada penyelidikan itu sendiri sebagai sebuah proses yang, meskipun merupakan jahitan dalam jalinan budaya, memiliki signifikansi yang unik. Penyelidikan memiliki status khusus dalam budaya. Ini karena kapasitas refleksif penyelidikan, kapasitasnya

yang unik untuk berbalik pada dirinya sendiri dan, dengan melakukan itu, mengubah budaya yang menyelimutinya.

Dalam buku pertamanya, Lasswell telah mengenali prinsip utama untuk penyelidikan: "Kita harus, sebagai bagian dari studi kita, mengekspos diri kita kepada diri kita sendiri" (Atkins dan Lasswell, 1924, 7). Wawasan reflektif tentang diri dan konteks memegang tempat sentral dalam orientasi kebijakan yang diusulkan Lasswell. Dalam menguraikan karakter reflektif penyelidikan, Lasswell melihat melampaui pragmatisme ke dua tokoh utama, Freud dan Marx. Dalam psikoanalisis Freudian dan kritik Marxis terhadap ideologi, Lasswell melihat titik konvergensi metodologis yang diperlukan dalam memetakan konteks penyelidikan. Wawasan memberikan sarana untuk menerobos kendala psikopatologis dan ideologis pada penyelidikan.

Lasswell mengulang cerita kemajuan modern, tetapi dalam versi yang menyimpang dari alur cerita konvensional. Sebab, ia memperkenalkan sudut pandang refleksi kritis yang mampu mengungkap ciri-ciri psikopatologis dan ideologis dunia modern. Sikap kritis Lasswell membawanya mempertanyakan unsur-unsur spesifik modernitas, tetapi tidak mengabaikan janjinya. Modernitas, menurut pandangannya, adalah proyek yang belum tuntas yang tidak disertai jaminan akhir yang bahagia. Jalan perkembangan modern mungkin mengarah ke arah yang diinginkan, tetapi hasil yang tidak diinginkan juga merupakan prospek yang berbeda. Karena alasan ini, tidak mungkin lagi untuk secara naif bergantung pada gagasan positivis tentang kemajuan manusia yang tak

terelakkan menuju peradaban industri yang teratur. Dalam Lasswell, eksterior dunia modern yang halus dan dinamis terkadang muncul sebagai kedok bagi kekuatan-kekuatan irasional, yang kendala dan ancumannya menimbulkan masalah yang berpotensi dapat diselesaikan hanya jika disadari secara sadar (lihat Torgerson, 1990). Fiksasi pada rutinitas seperti mesin tidak akan menjadi bagian dari solusi, tetapi menjadi inti dari masalah. Dalam narasi Lasswell tentang orientasi kebijakan, profesional kebijakan jelas muncul sebagai pahlawan cerita. Namun yang penting bagi cerita ini adalah bagaimana pahlawan ini menjadi sadar diri dalam konteks pola perkembangan historis yang lebih besar.

REVOLUSI DAN ORIENTASI KEBIJAKAN DUNIA

Lasswell menggambarkan munculnya orientasi kebijakan sebagai peristiwa besar dalam sejarah dunia, menguraikan konsepsinya dengan cara yang paralel dengan, dan bertentangan dengan, visi Marxis tentang revolusi dunia yang terjadi melalui agensi kaum proletar. Orientasi kebijakan, menurut Lasswell, merupakan bagian dari perkembangan yang "khas" pada zamannya: "bangkitnya kekuasaan kelas intelektual." Dunia, menurutnya, berada di tengah-tengah "revolusi permanen kaum intelektual yang memodernisasi": peran penting kaum intelektual tidak dapat dihindari, menurut pandangannya, karena masalah yang dihadirkan oleh "kompleksitas peradaban modern berskala besar" (1968, 185; lih. 1965b).

Meningkatnya pentingnya kaum intelektual, menurutnya, membawa harapan sekaligus ancaman. Kaum intelektual dapat

dengan mudah menjadi bagian dari struktur oligarki dan birokrasi yang beroperasi demi keuntungan segelintir orang dengan mengorbankan penindasan dan penghinaan bagi banyak orang. Profesi kebijakan yang mengabdikan diri pada demokrasi akan bergantung pada sikap kritis terhadap konteks, dan yang krusial bagi sikap ini adalah mempertanyakan hal yang jelas. Meskipun pemeriksaan terhadap dunia yang sudah dikenal mungkin tampak tidak menjanjikan banyak hasil yang menarik, Lasswell menekankan pentingnya hal yang tidak langsung tampak “Dunia di sekitar kita jauh lebih kaya makna daripada yang kita lihat secara sadar” (1977) dan ia memberikan pernyataan berlebihan yang mencolok, “untuk menyatakan kebenaran secara paradoks”: “Seluruh tujuan dari mahasiswa ilmiah masyarakat adalah untuk membuat hal yang jelas menjadi tidak dapat dihindari . . . ” (1977, 250). Munculnya profesi kebijakan yang berorientasi kritis, dalam pandangan Lasswell, termasuk di antara perkembangan dalam kehidupan intelektual yang telah mendorong “terobosan” . . . dalam proses pengambilan keputusan sejarah” (1958b, 190).

Ketika pertama kali mengemukakan pentingnya orientasi kritis terhadap konteks, Lasswell pada pertengahan tahun 1930-an secara eksplisit mengacu pada teks utama teori Marxis—yang pertama kali diterbitkan pada awal tahun 1920-an—“eksposisi metode dialektis” dalam *History and Class Consciousness* karya Georg Lukács (Lasswell, 1965a, 18n; lih. Lukács, 1971). Yang diusulkan Lasswell adalah proyek refleksif yang merangkum sebagian besar bentuk, jika bukan isi, kritik Lukács terhadap kapitalisme. Yang

paling signifikan adalah penekanan Lasswell dalam memahami keseluruhan baik sebagai konfigurasi objektif maupun sebagai tempat tindakan. Dengan demikian, Lasswell merekomendasikan "tindakan orientasi kreatif" yang memungkinkan para penyelidik menempatkan diri mereka dalam "totalitas yang mencakup semuanya" (1965a, 12). Pemahaman terhadap keseluruhan tidak dapat diperoleh hanya melalui analisis objektif, tetapi juga memerlukan sikap aktif dalam kaitannya dengan bidang hubungan sosial. Pada prinsipnya, pemahaman semacam itu tidak dapat diselesaikan sepenuhnya. Penyelidikan tidak hanya merupakan proses yang terbuka, tetapi juga merupakan bagian dari pola perkembangan historis yang melaluinya keseluruhan totalitas terbentuk—bagian dari proses yang muncul yang selalu terbuka terhadap perubahan.

Lasswell, tentu saja, tidak mengacu pada sudut pandang kelas proletar atau teori revolusioner yang diilhami olehnya. Ia juga sangat curiga, atas dasar metodologis, terhadap setiap penjelasan Marxis tentang perkembangan sejarah masa depan yang menunjukkan keniscayaan alih-alih menekankan ketidakpastian. Dalam menekankan kebangkitan intelektual dalam sejarah dunia, Lasswell mengganti kelas proletar dan teori revolusioner dengan profesi kebijakan yang diinformasikan secara kritis. Langkahnya di sini memiliki kesamaan dengan klaim Karl Mannheim (1936) bahwa intelektual modern memiliki kapasitas signifikan untuk membebaskan diri dari kendala ideologis. Pada saat yang sama, langkah Lasswell tunduk pada kecurigaan yang sama dengan yang

telah dilemparkan oleh para kritikus yang dipengaruhi oleh Lukács terhadap klaim Mannheim: bahwa hal itu tidak menyadari kekuatan penuh dari kepentingan yang dominan dan, dengan demikian, merupakan bagian dari kendala ideologis yang membantu membentuk dan memperkuat kekuatan itu (misalnya, Adorno, 1967).

Namun, yang mencolok dalam Lasswell adalah cara ia mengusulkan proyek yang disengaja untuk mengatasi kendala irasional. Tujuan proyek ini adalah untuk mendapatkan wawasan tentang apa yang disebut Lasswell sebagai "diri dalam konteks" (1971a, 155). Dengan istilah ini, Lasswell memahami diri dalam konteks sejarah dunia dan psikologi mendalam. Memang, wawasan psikoanalitik menawarkan pelengkap dialektika Marxis untuk membantu memahami "aspek simbolis perkembangan historis" (1965a, 19). Dalam konsepsi Lasswell, wawasan mengungkapkan kepada seseorang fitur-fitur diri dalam konteks yang "biasanya dikecualikan dari fokus perhatian penuh saat terjaga oleh mekanisme 'perlawanan' dan 'penindasan' yang bekerja lancar" (1958a, 97). Melalui wawasan seperti itulah seseorang mengurangi kendala "kecemasan" yang menghambat penyelidikan (1958a, 97; lih. 1977, bab 3).

Dengan berupaya mengurangi kendala dalam penyelidikan, Lasswell bertujuan untuk meningkatkan rasionalitas. Sangat menyadari bahwa tidak ada rasionalisme sempit yang mampu melakukan tugas ini, Lasswell menggunakan teknik psikoanalisis fantasi bebas sebagai hal yang diperlukan untuk mengatasi

"penipuan diri" dan batasan pemikiran logis (1977, 36–37). Apa yang diambilnya dari psikoanalisis adalah pelajaran bahwa "logika" tidak hanya tidak cukup untuk penyelidikan rasional, tetapi juga merupakan kendala itu sendiri. Kendala logika harus dilonggarkan untuk memperoleh wawasan tentang apa yang jelas, meskipun biasanya tidak jelas. "Pikiran," katanya, "adalah instrumen yang tepat untuk menguji realitas ketika kedua bilah diasah—bilah logika dan fantasi bebas" (1977, 37). Wawasan tentang diri dalam konteks membawa

fokus pada kekuatan-kekuatan tersembunyi, dengan demikian menyangkal mereka dari "posisi istimewa" mereka yang tersembunyi (1951a, 524).

Meskipun batu ujian Lasswell di sini adalah psikoanalisis, ia memperkenalkan kualifikasi yang sangat penting dalam memfokuskan penyelidikan: "Psikoanalisis tradisional memberi begitu banyak penekanan pada motivasi yang 'lebih dalam' sehingga gagal memberikan wawasan kontekstual yang proporsional ke dalam realitas sosial di berbagai tingkatan." Yang disarankan Lasswell adalah bahwa teknik psikoanalisis diadaptasi ke "kritik realitas" yang lebih luas, sehingga dapat meningkatkan kesadaran individu dan kolektif tentang konteks kelembagaan secara keseluruhan (1971a, 158; lih. 1976, 168).

Mencapai kematangan intelektual pada periode setelah Perang Dunia Pertama, Lasswell berharap bahwa peradaban yang dibimbing oleh kecerdasan dapat mengatasi kenyataan suram dan irasionalitas dunia pascaperang. Ia terkesan oleh potensi teknologi

baru dan perencanaan sosial yang tidak hanya untuk meringankan keinginan, kecemasan, dan permusuhan, tetapi juga untuk menyediakan waktu luang yang mendukung kreativitas intelektual dan estetika. Namun janji peradaban cerdas ini tidak datang tanpa jaminan. Hal ini terutama terjadi di Eropa, yang telah lama memikat Lasswell dari jauh dan yang secara langsung ia temui melalui serangkaian kunjungan panjang selama tahun 1920-an (lihat Torgerson, 1987, 1990). Di sana, situasi pascaperang pada awal tahun 1920-an menghadirkan panorama irasionalitas yang menakutkan—antagonisme, dendam, kelangkaan yang brutal—yang menunjukkan prospek yang jelas bahwa potensi peradaban cerdas akan dikalahkan oleh kriminalitas dan kekerasan. Bahkan di Amerika, harapan yang disematkan kaum progresivisme pada kemajuan ilmu pengetahuan dan demokrasi meredup karena munculnya propaganda profesional yang mampu menysar dan memanipulasi masyarakat massa.

Propaganda muncul sebagai masalah yang membingungkan setelah Perang Dunia Pertama. Dibentuk dalam pandangannya oleh progresivisme dan khawatir bahwa publik mungkin "dibodohi" oleh teknik propaganda (Lasswell, dikutip dalam Torgerson, 1990, 349), Lasswell berfokus pada masalah tersebut dalam tesis Ph.D.-nya, yang diterbitkan pada tahun 1927 dengan judul *Teknik Propaganda dalam Perang Dunia*. Propaganda, seperti yang dijelaskan Lasswell (1971b, 221–222; lih. 1928), melibatkan "pengelolaan opini dan sikap dengan manipulasi langsung sugesti sosial"; tetapi dengan populasi yang semakin terdidik, propaganda juga merupakan

"konsesi terhadap rasionalitas dunia modern." Karena, dengan pretensinya menjadi "zaman rasional," modernitas tumbuh subur dalam "argumen" dan lebih menyukai "kesopanan dan perangkap kecerdasan." Meningkatnya propaganda memungkinkan kita membayangkan prospek distopia dari masyarakat yang tampaknya demokratis yang diperintah oleh "seorang insinyur yang tak terlihat" (seperti yang dikutip dari penulis sebelumnya). Namun, tujuan Lasswell dalam mempelajari propaganda adalah untuk membuat prospek ini menjadi tidak mungkin dengan mengungkap "banyak hal yang tidak jelas."

Upaya Lasswell untuk mempromosikan profesi kebijakan yang kritis dapat dibaca, sebagian besar, sebagai respons terhadap meningkatnya signifikansi propagandis profesional, yang bergantung pada rasionalitas dunia modern, tetapi juga merusaknya melalui upaya sistematis untuk memobilisasi irasionalitas psikopatologi dan ideologi. Melalui orientasi kritisnya, ilmu kebijakan menjanjikan kecerdasan yang mampu menuntun peradaban modern menjauh dari jalur yang tidak rasional. Tugas ini tidak memerlukan pemikiran rutin, tetapi reflektivitas dan kreativitas. Karena "ciri utama orientasi kebijakan," menurut Lasswell, adalah signifikansi yang melekat pada "tindakan imajinasi kreatif" yang mampu memperkenalkan kebijakan inovatif "ke dalam proses historis" (1951b, 12).

PEMETAAN KONTEKSTUAL

Dalam mempromosikan orientasi kebijakan, Lasswell mengembangkan kerangka konseptual yang dirancang untuk proyek

"pemetaan" proses kebijakan dalam kaitannya dengan proses sosial yang lebih besar (lihat Brunner, 1991). Spesifikasinya yang sering singkat tentang elemen-elemen kerangka ini—penghitungan tugas dan nilai profesional bersama dengan fase-fase pengambilan keputusan yang berurutan—memberikan tampilan permukaan yang hampir tidak membedakan kerangkanya dari daftar periksa standar yang sekarang banyak terdapat dalam buku teks kebijakan konvensional. Namun, kesan dangkal ini dengan cepat dibantah oleh substansi proposalnya dan fitur yang paling membedakannya, prinsip "kontekstualitas" (Lasswell, 1971a, bab 2).

Pemetaan proses kebijakan dalam kaitannya dengan proses sosial melibatkan tugas yang disengaja untuk memetakan diri dalam konteks di mana penyelidik mengarahkan diri mereka ke konteks menyeluruh tempat mereka berada di mana mereka dan pekerjaan mereka menjadi bagiannya. Dengan demikian, usulan Lasswell untuk orientasi kebijakan sangat bergantung pada proyek pemetaan dan orientasi kontekstual. "Tidak mungkin," Lasswell menegaskan, "bagi siapa pun untuk lolos dari peta *implisit* diri dalam konteks" (1971a, 155). Fitur praktis umum dari kehidupan sosial, pemetaan konteks menimbulkan masalah khusus bagi penyelidik profesional karena mereka harus membuat peta eksplisit sebagai bagian dari upaya berkelanjutan untuk menyempurnakan orientasi mereka terhadap konteks.

Penyelidik bukanlah pengamat yang terpisah, tetapi "seorang pengamat partisipan peristiwa yang mencoba melihat segala sesuatu sebagaimana adanya" (Lasswell, 1971a, 3; lih. 58, 74–75), seorang

aktor yang mencoba memahami diri dan dunia. Sebagai orang yang tidak pernah sepenuhnya terpisah dari proses atau tidak pernah sepenuhnya terserap olehnya, penyelidik harus memiliki fleksibilitas yang sangat penting untuk dapat terlibat dan juga melepaskan diri; orang yang, tidak menganggap apa pun sebagai sesuatu yang akhirnya ditetapkan, memahami bagaimana pola-pola yang muncul dari proses tersebut memengaruhi—dan secara timbal balik dipengaruhi oleh—para aktor di dalamnya (Lasswell, 1965a, 4–6, 16–17, bab 2). Namun sebagai seorang aktor, penyelidik tidak hanya memetakan diri dalam konteks untuk mendapatkan orientasi ke ranah tindakan langsung. Gambaran yang lebih besar, “konfigurasi total” (1965a, 19), juga sangat relevan. Oleh karena itu, meskipun seseorang peduli dengan hal-hal yang spesifik, pada saat yang sama ia menyadari bahwa “ikatan-ikatan halus mengikat setiap bagian ke keseluruhan” (1971a, 2).

Penekanan pada keseluruhan ini tidak berarti bahwa proyek orientasi kontekstual selalu berakhir pada kesimpulan akhir. Selalu belum selesai, proyek berkembang melalui upaya berkelanjutan seseorang untuk memahami dunia yang luas, kompleks, dan terkadang membingungkan. Meskipun pemahaman yang lengkap tentang keseluruhan, dalam arti tertentu, terus-menerus diandaikan dalam perjalanan penyelidikan apa pun, keseluruhan tidak akan pernah dapat dipahami secara langsung sekali dan untuk selamanya. Pemahaman tentang keseluruhan dibangun, sebaliknya, melalui kerja yang cermat, disiplin, dan disempurnakan dalam pencarian berkelanjutan untuk bukti yang relevan. "Makna dari setiap detail

bergantung," terlebih lagi, "pada hubungannya dengan keseluruhan konteks yang menjadi bagiannya" (Lasswell, 1976, 218). Keseluruhan, dengan demikian, tidak akan pernah dapat dipahami sebagai kesimpulan akhir karena ia tetap merupakan konteks yang tidak ada habisnya yang menyelimuti proses penyelidikan.

Konteks tidak hanya tidak terbatas dalam cakupan dan kompleksitasnya; konteks juga terus berubah. Penyelidik beralih antara fokus pada konfigurasi keseluruhan sebagai sesuatu yang stabil dalam bentuk pada saat tertentu dan sebagai pola yang berubah dalam proses sejarah (1965a, 4–5). Dengan kata lain, orientasi kontekstual bergantung pada "prinsip temporalitas" (Lasswell dan Kaplan, 1950, xiv). Dalam konteks yang berubah, penyelidik yang mencari orientasi kontekstual yang lebih baik harus meneliti sejarah untuk secara sadar menguraikan konstruksi perkembangan (lih. Eulau, 1958).

Sebuah konstruksi perkembangan mengacu pada bukti tren dan kondisi historis, merumuskan citra masa depan yang dapat diantisipasi, tetapi tidak dapat diprediksi. Meskipun bertujuan untuk "tidak kurang dari orientasi yang benar dalam kontinum yang mencakup masa lalu, sekarang, dan masa depan" (Lasswell, 1965a, 4), citra perkembangan yang dibangun oleh penyelidik tidak dapat dihindari bersifat tentatif, terbuka, dan dapat direvisi. Ketidakpastian tidak dapat dihindari karena peristiwa masa depan tetap menjadi hal-hal yang "sebagian mungkin dan sebagian lagi kebetulan" (1971a, 11). Sebagai sebuah model, sebuah konstruksi perkembangan bersifat "spekulatif" (Lasswell dan Kaplan, 1950,

xxiii); berdasarkan bukti konkret, tetapi tentu saja melampauinya, model tersebut merupakan ciptaan imajinatif.

Meskipun demikian, imajinasi tidak boleh bertentangan dengan bukti, dan dengan demikian Lasswell dengan tegas membedakan antara konstruksi perkembangan yang dianggap mungkin dan yang dianggap lebih baik. Meskipun perlu untuk menetapkan jalur perkembangan historis yang lebih baik saat menentukan kemungkinan dan kemungkinan berbagai tindakan, Lasswell bersikeras untuk membedakan dengan jelas antara angan-angan dan apa yang kita harapkan akan benar-benar terjadi (1971a, 68). Diuraikan dalam perjalanan peristiwa yang sedang berlangsung, konstruksi perkembangan didisiplinkan, khususnya, oleh "ujian krusial" dari peristiwa yang muncul dan dapat direvisi saat potensi masa depan menjadi "teraktualisasi di masa lalu dan masa kini dari para pengamat partisipan" (1965a, 13).

Akan tetapi, ada perubahan signifikan dalam argumen Lasswell yang memperumit perbedaan yang jelas antara konstruk pembangunan sebagai sesuatu yang mungkin atau sekadar lebih disukai. Sebab, penjabaran konstruk pembangunan itu sendiri merupakan peristiwa historis dan, dengan mengubah cara orang memandang diri mereka sendiri dan mengarahkan tindakan mereka, memiliki kapasitas untuk membentuk potensi masa depan. Mengacu pada gagasan tentang ramalan yang terpenuhi dengan sendirinya dan yang menyangkal diri sendiri, Lasswell merumuskan pokok bahasan dengan cara ini: "Tindakan mempertimbangkan bentuk hal-hal yang akan datang itu sendiri merupakan peristiwa

yang tidak tanpa efek pada peristiwa-peristiwa berikutnya" (1980, 518). Hanya dengan memfokuskan perhatian pada prospek masa depan sebagai tujuan, konstruk pembangunan, pada prinsipnya, dapat membuatnya lebih mungkin terjadi. Memang, konsepsi Lasswell tentang orientasi kebijakan sebagai fenomena historis yang muncul melibatkan promosi tujuan masa depan tersebut.

KEBIJAKAN HADIR SEBAGAI PROFESIONALISME

Promosi orientasi kebijakan oleh Lasswell muncul dari rencana-rencana eksplisit yang dirumuskannya selama tahun 1940-an saat menjadi penasihat kebijakan di Washington selama Perang Dunia II (Goldsen, 1979; lih. Lasswell, 1943a, 1943b, 1941c). Akan tetapi, rumusan-rumusan ini sendiri merupakan penyempurnaan dari ide-ide yang menjadi bagian dari pemikirannya pada pertengahan tahun 1920-an ketika, di tengah kekacauan Eropa setelah Perang Dunia I, ia mengidentifikasi potensi kepemimpinan intelektual untuk membimbing peradaban yang cerdas. Memperhatikan kecenderungan-kecenderungan ambivalen dalam modernitas, ia dapat melihat potensi masyarakat yang tertata secara rasional yang akan menggabungkan kemajuan teknologi dengan komunikasi yang cerdas dan pengembangan seni. Namun, bagi Lasswell, potensi ini tetap dihantui oleh kemungkinan yang jelas dari kebalikannya, dunia yang penuh kekerasan dan kelangkaan, psikopatologi dan propaganda (lihat Torgerson, 1990).

Ketika Lasswell mulai mempromosikan orientasi kebijakan, ia secara eksplisit menempatkan konsepnya dalam elaborasi

konstruksi pembangunan. Apa yang ia anggap sebagai sesuatu yang pasti adalah kebangkitan kaum intelektual secara historis. Seruannya untuk orientasi kebijakan yang jelas dalam ilmu sosial adalah seruan untuk fokus pada perkembangan historis ini dan membentuknya. Sebab, berkenaan dengan munculnya kaum intelektual dengan beberapa ambivalensi, ia menekankan sebagai "isu fundamental" pertanyaan tentang demokrasi versus oligarki: "apakah tujuan utama kebijakan haruslah terwujudnya martabat manusia banyak orang, atau martabat segelintir orang (dan penghinaan banyak orang)" (1971a, 41).

Meskipun Lasswell mendukung profesi kebijakan yang dikhususkan untuk demokrasi, ia dengan mudah membayangkan—terutama dengan munculnya spesialis kekerasan—kemungkinan profesi yang dikhususkan untuk oligarki (1968, 186; 1971a, 43; lih. 1941b). Dalam upaya utamanya untuk menguraikan konstruksi pembangunan konkret, memang, Lasswell menarik perhatian pada dua kemungkinan masa depan yang sangat berbeda: (1) persemakmuran yang demokratis, dan (2) "negara polisi garnisun" (1965b, 37; lih. 1941b). "Ilmu kebijakan yang berorientasi demokratis" (1951b, 11) tampaknya, bagi Lasswell, diperlukan baik untuk mencapai persemakmuran dengan martabat manusia umum dan untuk mencegah "ancaman . . . resimentasi negara polisi garnisun," yang—dalam formulasi distopia yang provokatif—dia konsepsikan sebagai "kamp konsentrasi dunia" (1976, 222; lih. 1958b, 197). "Jika kita berada di tengah revolusi permanen intelektual yang memodernisasi," dia berpendapat, "fase berikutnya

jelas bergantung pada penyempurnaan ilmu kebijakan yang membantu mencegah kemungkinan tak terucapkan yang laten dalam kecenderungan yang sudah lebih dari sekadar samar-samar terlihat” (1965b, 96).

Komitmen terhadap ilmu kebijakan demokrasi, menurut Lasswell, tidak dapat diturunkan dari prinsip abstrak dan transenden apa pun. Meskipun demikian, ia menunjukkan bahwa ada sesuatu tentang penyelidikan itu sendiri yang cenderung menumbuhkan komitmen profesional terhadap demokrasi. Dalam sikap pragmatis, Lasswell menekankan proses penyelidikan sebagai sesuatu yang berharga. Hasil dari hal ini, bagi Lasswell, adalah bahwa proses pemetaan kontekstual itu sendiri memiliki nilai yang sangat diperlukan bagi orientasi kebijakan. Tanpa berusaha untuk mendasarkan komitmen profesional terhadap demokrasi pada prinsip yang berada di luar proses penyelidikan, Lasswell merasa sulit untuk melihat bagaimana seseorang yang berkomitmen pada prinsip penyelidikan kontekstual dapat menghindari komitmen juga terhadap negara demokrasi (1968, 182).

Ilmuwan kebijakan, menurut konsep Lasswell, memiliki orientasi yang dibedakan oleh "tujuan nilai utama": "*pencerahan* tentang proses kebijakan dan interaksinya dengan konteks sosial..." (1974, 181). Bagi Lasswell, komitmen yang konsisten terhadap tujuan ini adalah masalah prinsip untuk penyelidikan. Dalam situasi aktual, komitmen seperti itu biasanya tunduk pada tekanan yang merusaknya. Agar dapat dipertahankan, diperlukan kewaspadaan yang menangkal "ancaman dan godaan kekuasaan" (1974, 177).

Profesi kebijakan dihadapkan pada tugas untuk menciptakan ruang di mana tekanan yang mendistorsi dapat dilawan secara efektif: tidak ada informasi relevan yang dapat ditahan, dan wawasan yang tidak konvensional tidak hanya harus didengar, tetapi juga didorong secara sengaja. Mereka yang terlibat dalam proyek penyelidikan bersama menuntut keterbukaan dari diri mereka sendiri dan orang lain (1971a, 3). Seperti yang digambarkan oleh Lasswell, profesional kebijakan bergantung pada dukungan kolektif dan "pengembangan seumur hidup dari..." potensi untuk rasionalitas" (1958a, 97).

Tekanan-tekanan nyata yang muncul dari konteks kekuasaan hanyalah sebagian dari masalah. Hal mendasar bagi seluruh usaha ini adalah masalah identitas pribadi dan kolektif. Identitas seseorang terikat pada identitas kolektif melalui media simbolik—melalui "mitos dan ideologi" (Lasswell, 1958b, 168, 31, 214; lih. Lasswell dan Kaplan, 1950, bab 6)—dan, setelah terbentuk, simbol-simbol identitas kolektif menunjukkan persistensi yang luar biasa (1958b, 169). Akan tetapi, proyek penyelidikan kolektif mengharuskan agar simbol-simbol konvensional tidak dianggap remeh, tetapi dipertanyakan sebagai bagian dari upaya untuk mengembangkan identitas profesional yang "khas" (1971a, 120): "Tidakkah kita . . . menemukan di antara ilmuwan sosial beberapa keengganan untuk memberi keunggulan pada hipotesis-hipotesis yang mungkin secara luas ditafsirkan sebagai tidak konsisten dengan ideologi yang berlaku?" Dengan mengajukan pertanyaan retorik ini (1961, 112), Lasswell menarik perhatian pada irasionalitas yang menimbulkan hambatan terhadap penyelidikan, sebuah masalah yang

mendorongnya untuk mencari “prosedur” yang mampu membuat “pikiran . . . cocok untuk kejelasan rasional” (1958a, 90).

Diperlukan proyek pemetaan kontekstual yang disengaja untuk mengungkap irasionalitas dan dengan demikian mengurangi distorsi yang mungkin ditimbulkannya pada proses penyelidikan: “Orang yang tercerahkan menyadari asumsinya tentang masa lalu, masa kini, dan masa depan dirinya, lingkungan budayanya, dan lingkungan alamnya. Sasaran yang kami rekomendasikan adalah menyediakan akses yang tidak dogmatis ke versi realitas yang inklusif, sehingga peluangnya meningkat bahwa individu akan menggunakan kapasitas imajinasi dan penilaiannya sendiri” (Lasswell, 1971a, 155–56). Kebutuhan ini sangat penting dalam “operasi pelatihan kebijakan” karena “peta kognitif jarang dibawa dengan sengaja atau sepenuhnya ke tempat terbuka kecuali individu tersebut dihadapkan pada pengalaman instruksional yang memberinya penghargaan dengan membawa citra realitas tersirat ke fokus penuh kesadaran yang terjaga” (1971a, 155). Lasswell menekankan bahwa peneliti individu bergantung pada konteks institusional, pada “lembaga pencerahan” (1971a, 97), untuk memperoleh pengalaman pendidikan yang mampu meningkatkan wawasan tentang diri dalam konteks (1971a, bab 8) sebagai bagian dari pengembangan kolektif identitas profesional (1971a, bab 7).

Untuk mengurangi dampak kendala irasional pada pelaksanaan penyelidikan, proyek pemetaan kontekstual membawa pengaruh formatif utama ke perhatian penuh dan sadar. Tujuannya adalah untuk mengurangi resistensi sosio-psikologis—untuk

menggunakan "prinsip kontekstual," tidak hanya untuk melawan psikopatologi individual yang merugikan penyelidikan, tetapi juga "untuk menyingkirkan penutup mata ideologis dari mata kita" pada tingkat kolektif (Lasswell, 1976, 220): "Proses sadar itu sendiri mungkin berada di bawah dominasi kompulsi berulang yang berada di luar kesadaran pemikir" (Lasswell, 1958a, 92). Di sini inti dari ilmu kebijakan bukanlah untuk melakukan kontrol, tetapi untuk membebaskan penyelidikan:

Tidak cukup diakui bahwa peran karya ilmiah dalam hubungan antarmanusia adalah *kebebasan*, bukan prediksi. Kebebasan berarti membawa ke dalam fokus kesadaran beberapa fitur kepribadian yang selama ini beroperasi sebagai faktor penentu atas pilihan yang dibuat oleh individu, tetapi yang telah beroperasi secara tidak sadar. Setelah diangkat ke fokus penuh kesadaran saat terjaga, faktor yang telah beroperasi "secara otomatis dan kompulsif" tidak lagi berada dalam posisi istimewa ini. Individu sekarang bebas untuk mempertimbangkan faktor tersebut dalam membuat pilihan di masa mendatang. (Lasswell, 1951a, 524)

Membebaskan penyelidikan dari kendala psikopatologis dan ideologis dimungkinkan karena setiap tatanan hubungan sosial bergantung pada "makna" yang, seperti yang dikatakan Lasswell, "dapat berubah *dengan* pemberitahuan (dengan wawasan)"; kekuatan "wawasan" dan "kesadaran"-lah yang menyediakan perubahan dalam "makna saat ini" dan, tentu saja, "konteks" tindakan (1965b,

33–34). Mengikuti penegasan Freud tentang "kemanjuran wawasan," Lasswell berpendapat bahwa kesimpulan ilmiah tentang "interaksi manusia" harus ditempatkan dalam "kategori khusus" justru karena mereka "dapat menghasilkan wawasan," sehingga memodifikasi "peristiwa masa depan" dan "mengubah hubungan yang ditetapkan secara ilmiah itu sendiri" (1956, 114–15)

Konsep Lasswell tentang orientasi kebijakan pada akhirnya bergantung pada keunggulan wawasan tersebut. Pemetaan kontekstual para profesional kebijakan melibatkan "pencarian identitas" yang melaluinya individu "melonggarkan batasan budaya tempat mereka dilahirkan dengan menyadarinya . . ." (Lasswell, 1958b, 194). Proses tersebut merupakan proses yang mematahkan cengkeraman "stereotip saat ini" dan menciptakan "simbol-simbol kunci identitas" yang baru (1958, 193). Dengan demikian, profesionalisme kebijakan berkembang melalui pengujian dan pembentukan identitas pribadi dan kolektif yang disengaja.

ORIENTASI KEBIJAKAN DAN PUBLIK

Ketika John Dewey menerbitkan *The Public and Its Problems* pada tahun 1927, ia menanggapi keraguan signifikan tentang kapasitas demokrasi publik yang muncul di antara sesama kaum progresif setelah Perang Dunia Pertama. Bulan madu perkawinan progresif antara sains dan demokrasi berakhir tiba-tiba mengingat efektivitas propaganda masa perang dalam memanipulasi masyarakat massa. Tokoh penting dalam menggarisbawahi

kekurangan opini publik adalah Walter Lippmann (1965), yang menyimpulkan bahwa elit ahli yang tercerahkan diperlukan untuk menghindari irasionalitas dalam masyarakat modern. Dalam tanggapan langsung kepada Lippmann, Dewey setuju bahwa para ahli itu penting, tetapi secara eksplisit menegaskan pentingnya yang lebih besar untuk mencerahkan publik: "Pencerahan opini publik bagi saya tampaknya masih memiliki prioritas di atas pencerahan pejabat dan direktur" (1983, 344).

Dalam *The Public and Its Problems*, Dewey memperingatkan tentang oligarki para ahli dan mengidentifikasi masalah utama bagi publik sebagai masalah menciptakan kondisi komunikasi di mana warga negara dapat tercerahkan melalui wacana: "Kebutuhan mendasar . . . adalah peningkatan metode dan kondisi perdebatan, diskusi, dan persuasi. Itulah *masalah publik*" (1984, 365). Menyadari kesulitan substansial yang ditimbulkan oleh propaganda, Dewey menunjukkan bahwa memecahkan "masalah publik" akan memerlukan keahlian dalam propaganda yang cukup untuk melawan pengaruhnya.

Pada pertengahan 1920-an, Lasswell memantapkan dirinya sebagai pakar propaganda terkemuka, dan ia melihat irasionalitas di antara masyarakat terkait dengan masalah irasionalitas para pakar. Pada 1930-an, ia menyerukan perbaikan dalam "metode dan pendidikan administrator sosial dan ilmuwan sosial" (1977, 203) sebagai hal yang sangat penting dalam mengembangkan "politik pencegahan" (1977, bab 10) yang mampu mengurangi ketegangan sosial yang memperburuk irasionalitas dalam masyarakat. Dalam

konteks irasionalitas seperti itu, ia khawatir, politik biasanya menjadi proyeksi impuls irasional yang mengintensifkan masalah alih-alih menyelesaikannya.

Argumen Lasswell tentang politik preventif didasarkan pada kekhawatiran bahwa “masyarakat dapat terpecah belah” (1977, 192). Ia menganggap bahwa demokrasi memiliki ciri khas bahwa kebijakan lebih banyak ditentukan oleh “diskusi” daripada “paksaan” (1977, 192). Di tengah proyeksi psikopatologis motif pribadi terhadap masalah publik, ia meragukan potensi “perang salib yang agresif untuk mengubah dunia” (1977, 94). Ia juga meragukan pendapat para ahli teori demokrasi bahwa “harmonisasi sosial bergantung pada diskusi,” khususnya diskusi yang secara formal melibatkan semua pihak yang terpengaruh oleh isu kebijakan (1977, 196). Lalu, “politik pencegahan” itu terdiri dari apa? “Dalam beberapa hal, politik ini akan berjalan dengan mendorong diskusi di antara semua pihak yang terpengaruh oleh kebijakan sosial, tetapi ini bukan aturan yang mutlak. Dalam beberapa hal, hal itu akan berlanjut dengan memperbaiki mekanisme penyelesaian sengketa, tetapi ini akan disubordinasikan ke program yang komprehensif, dan tidak lagi diperlakukan sebagai cara penanganan situasi yang sangat diinginkan” (1977, 197). Lasswell tidak jelas tentang bagaimana program yang komprehensif seperti itu akan dilembagakan dalam menghadapi kekuatan yang menolaknya, tetapi jelas bahwa ia melihat kekuatan dalam rasionalitas itu sendiri, dalam penemuan kebenaran: “Masalah kita harus diatur oleh kebenaran tentang kondisi hubungan manusia yang harmonis, dan penemuan

kebenaran adalah objek penelitian khusus . . . ” (1977, 197). Pengetahuan berkembang dan menyebar ke seluruh masyarakat, ia menyarankan, sambil mengajukan formulasi yang mungkin dicap oleh kritikus Marxis sebagai semacam idealisme: “Politik pencegahan tidak bergantung pada serangkaian perubahan dalam organisasi pemerintahan. Itu tergantung pada reorientasi dalam pikiran mereka yang berpikir tentang masyarakat . . . ” (1977, 198; lih. 203).

Perhatian Lasswell yang nyata di sini bukan untuk mencerahkan masyarakat, melainkan untuk mengimunisasi mereka. Di saat ia melihat kekuatan Fasisme dan Bolshevisme meningkatkan ancaman yang jelas, ia ingin melindungi masa depan demokrasi liberal dari potensi anti-demokrasi dari masyarakat massa yang tidak rasional. Dalam konteks ini, ia bahkan mendukung propaganda demi demokrasi. Politik pencegahannya akan menjadi proyek elit "psikiater politik" yang tercerahkan secara psikoanalitis (1965a, 19–20, 181). Di sini Lasswell merumuskan versi paling teknokratis dari posisinya (lih. Horwitz, 1962; Bachrach, 1967, bab 5).

Akan tetapi, lebih condong ke Dewey daripada Lippmann, Lasswell tidak menerima kekecewaan terhadap opini publik. Memang, pada awal 1940-an, ia melihat kembali perjalanannya ke Eropa pada 1920-an dan mengingat penolakan antidemokrasi, selama periode itu, terhadap lembaga-lembaga demokrasi liberal, seperti wacana publik terbuka dan majelis parlemen. Memproklamirkan potensi *Demokrasi melalui Opini Publik dalam judul buku* , ia berpendapat bahwa yang dibutuhkan demokrasi adalah

“cara baru untuk berbicara” (1941a, bab 7): sebuah mode wacana publik yang terinformasi yang tahan terhadap irasionalitas propaganda. Potensi ini dapat diwujudkan jika profesional mengadopsi peran “klarifikator” dalam mendidik dan mencerahkan opini publik (1941a, 89).

Mewujudkan potensi ini adalah tugas yang diberikan Lasswell (1951b) kepada ilmu kebijakan demokrasi setelah Perang Dunia II. Profesional kebijakan harus menentang oligarki melalui komitmen untuk berpartisipasi secara luas dalam "pembentukan dan pembagian" kekuasaan (1971a, 44–48): "Tujuannya," seperti yang dikatakan Lasswell, "adalah untuk mensubordinasikan kepentingan khusus suatu profesi demi penemuan dan dorongan kepentingan publik. Ini menyiratkan partisipasi langsung masyarakat serta layanan klien" (1971a, 119). Dengan demikian, profesi ini dikhususkan untuk "dorongan partisipasi umum yang berkelanjutan" (1971a, 117).

Profesi kebijakan memiliki peran edukatif berkenaan dengan publik, menangani *masalah* publik—seperti yang dipahami Dewey—dengan menumbuhkan kondisi yang akan mengurangi kekuatan irasionalitas sambil memunculkan dan mengembangkan potensi masyarakat untuk terlibat dalam komunikasi yang cerdas: “Ilmuwan kebijakan kontemporer memandang dirinya sendiri . . . sebagai spesialis dalam memunculkan dan memberikan efek pada semua rasionalitas yang mampu dimiliki individu dan kelompok pada waktu tertentu” (1971a, 120). Lasswell melihat pengembangan publik seperti itu sebagai cara untuk mendorong demokrasi dalam

masyarakat yang kompleks yang bergantung pada pengetahuan spesialis. Memang, ia percaya bahwa demokrasi akan diperkuat jika ketentuan dibuat untuk memberikan “setiap orang yang terlibat dalam kontroversi publik seorang ahli yang dapat mengatakan apa pun yang harus dikatakan atas namanya.” Efeknya, ia berharap, akan “melayani rasionalitas” dengan membawa “ke fokus perhatian” hal-hal yang mungkin diabaikan dalam proses kebijakan (1971a, 121). Dengan menyatakan bahwa wawasan kritis harus melampaui profesi kebijakan, ia menganjurkan “penyebaran wawasan dalam skala besar kepada populasi dewasa” (1976, 196). Dipraktikkan dalam konteks publik yang tercerahkan secara kritis, politik dapat menjadi sesuatu yang lain dari sekadar proyeksi oleh individu tentang masalah psikologis mereka ke dalam isu publik, sebagaimana Lasswell telah memahaminya pada tahun 1930 dalam *Psychopathology and Politics* (Lasswell, 1970). Partisipasi politik memang dapat menjadi bagian dari pengembangan “karakter demokratis” (Lasswell, 1951a; 1976, bab 7).

Namun, bertentangan dengan harapan Lasswell untuk orientasi kebijakan, kecenderungan yang sebenarnya adalah pengembangan identitas profesional yang ditandai oleh kesetiaan kelembagaan terhadap lingkup organisasi—yang utamanya adalah lembaga negara dan perusahaan swasta besar—yang cenderung memperkuat kecenderungan terhadap oligarki dan birokrasi. Pengamatan ini tidak akan mengejutkan Lasswell, yang pernah mencatat bahwa efek dari "pelatihan profesional" biasanya berupa promosi "penipuan diri sendiri daripada analisis diri" (1977, 37).

Waspada terhadap "jebakan," ia mengantisipasi kegagalan "banyak inisiatif" (1971a, 132). Ia tahu bahwa kaum intelektual harus mempelajari "kondisi bertahan hidup di arena kekuasaan" (1971a, 125) karena mereka "menemukan diri mereka terperangkap dalam jaring kepentingan yang saling terkait" (1965b, 91). Meskipun ada masalah-masalah ini, Lasswell (1970b) menekankan pentingnya mengembangkan identitas profesional yang akan menawarkan perlindungan kelembagaan terhadap irasionalitas yang ditimbulkan oleh kekuasaan politik. Komitmen terhadap penyelidikan bukanlah "tindakan pribadi" (1974, 183) dan, seperti yang telah dipelajarinya dari pragmatisme, bergantung pada komunitas penyelidik.

Uraian Lasswell tentang orientasi kebijakan dengan demikian berpuncak pada sebuah paradoks. Ia mengumumkan sebuah revolusi dunia kaum intelektual yang tugasnya adalah untuk menuntun masyarakat menjauh dari irasionalitas dan menuju peradaban demokrasi yang cerdas. Akan tetapi, profesi kebijakan yang digambarkan Lasswell sebagai agen perubahan historis—seperti yang ia sendiri akui dengan jelas—cenderung terperangkap oleh kekuatan oligarki dan birokrasi yang seharusnya ditentang atas nama demokrasi. Namun, atas dasar itu sendiri, ada alasan yang masuk akal untuk usulan Lasswell, karena ia percaya bahwa kaum intelektual akan tetap penting apa pun arah sejarah. Dengan demikian, orientasi kaum intelektual pasti penting.

Pandangan Lasswell tentang sejarah mungkin terlalu terfokus pada prospek konfrontasi apokaliptik antara kekuatan oligarki yang bersifat memaksa dan demokrasi liberal sehingga ia tidak dapat

memahami secara memadai bahaya dari jenis oligarki yang lebih halus, khususnya yang beroperasi secara diam-diam melalui idiom teknokratis. Bagi Lasswell, gagasan tentang profesional melibatkan pencerahan kritis, integritas yang tak tergoyahkan, dan pengabdian yang berani terhadap layanan publik. Namun, dalam konteks yang didominasi oleh wacana teknokratis, bagaimana profesionalisme dapat mengembangkan dan mempertahankan fokus kritis yang memadai terhadap mistik profesionalisme?

Menurut Lasswell, orientasi kebijakan muncul dalam bentuk tunggal, terwujud sebagai pengembangan satu profesi dengan identitas yang khas. Namun, bukankah profesionalisme kebijakan di sini digambarkan terlalu sebagai entitas yang terpisah dan kohesif? Barangkali, yang dibutuhkan adalah berfokus pada keberagaman berbagai penyelidikan yang relevan dengan kebijakan, daripada mencoba menempatkan semuanya di bawah satu judul. Memang, ketika kita meneliti secara konkret hubungan antara berbagai orientasi intelektual dan kepentingan politik tertentu, gambaran memikat dari wacana teknokratik yang tenang memberi jalan bagi pengakuan politik keahlian, di mana para ahli saling beradu pendapat (Fischer, 1990).

Lasswell tidak menginginkan orientasi kebijakan yang terpecah-pecah di sepanjang garis politik. Sebaliknya, ia bersikeras pada komunitas penyelidik sebagai usaha kolektif yang koheren yang mampu membimbing pengembangan peradaban yang cerdas. Saat menyaksikan kekacauan peradaban Eropa pascaperang pada awal 1920-an, Lasswell percaya bahwa kaum intelektual mampu

mengembangkan orientasi konsensual untuk tujuan ini (Torgerson, 1987, 11–17, 20–27). Sejak saat itu, ia berasumsi bahwa penyelidikan dapat menghasilkan orientasi profesional bersama yang melaluinya masyarakat dapat tercerahkan. Inti dari usahanya sendiri adalah pengembangan kerangka kerja bagi para profesional kebijakan yang akan mengidentifikasi simbol-simbol utama yang mampu memandu fokus perhatian dalam penyelidikan kebijakan secara memadai. Namun, ia tidak mengklaim bahwa kerangka kerjanya adalah satu-satunya yang mungkin, dengan mengakui bahwa itu adalah "salah satu dari banyak pendekatan yang mungkin untuk ilmu kebijakan" (1971, xiv). Memang, di akhir kariernya, ia membuat perubahan penting dari gagasan bahwa peta tunggal yang disepakati bersama dapat memandu para profesional kebijakan dan masyarakat. Ketika ia menghadapi perbedaan mencolok di antara para profesional, ia mengizinkan adanya pluralitas peta dengan menyarankan bahwa masyarakat harus secara sistematis dihadapkan pada perspektif alternatif (1979, 63).

Lasswell tidak menunjukkan rasionalisme yang sempit, tetapi berfokus pada pentingnya masyarakat yang tercerahkan bagi peradaban yang cerdas dan demokratis. Namun, pada akhirnya, penjelasannya tentang orientasi kebijakan tidak hanya merangkum pola rasionalis lama tentang akal budi yang mengatur nafsu, tetapi juga mengulang gerakan menjadikan elit rasional sebagai pahlawan cerita. Terlepas dari pragmatisme Lasswell dan kualifikasi demokratis yang cermat, dapat dikatakan dengan sedikit berlebihan bahwa gambaran dasarnya adalah akal budi di atas, yang

menenangkan dan mengatur massa impuls yang tidak terkendali di bawah. Sentralitas gambaran ini dalam penjelasan Lasswell dapat dengan mudah dikenali dengan membandingkannya dengan gambaran terbalik yang dapat ditemukan dalam konsepsi Marxis Lukács. Di sana kemungkinan wawasan kritis muncul dari posisi sosial kelas bawahan. Apa yang dilihat Lukács sebagai sumber wawasan kritis, dilihat Lasswell sebagai tempat impuls irasional yang rentan terhadap manipulasi propaganda.

Ketika signifikansi langsungnya menurun pada akhir abad kedua puluh, perspektif Marxis mulai mengilhami strategi pasca-Marxis yang mengupayakan demokratisasi masyarakat industri maju. Dalam strategi ini, fiksasi pada agensi satu gerakan sosial berbasis kelas memberi jalan kepada pengakuan terhadap keberagaman gerakan sosial baru. Selain itu, dengan membawa perspektif yang sangat tidak konvensional ke dalam wacana politik, gerakan-gerakan ini mulai membentuk diri mereka sebagai publik (lihat, misalnya, Angus, 2003).

Pada saat yang sama, dorongan menuju transformasi masyarakat yang sangat demokratis diredam oleh kekhawatiran akan reformasi segera dan adopsi orientasi kebijakan yang mengikutinya. Publik yang baru muncul tidak tercerahkan dari atas atau dibekali dengan para ahli seperti yang dibayangkan oleh Lasswell. Sebaliknya, publik ini menemukan diri mereka dalam posisi yang ambivalen, menciptakan jarak kritis antara mereka dan lembaga resmi yang mendominasi proses kebijakan sementara—pada saat yang sama—berusaha untuk campur tangan dalam

musyawarah kebijakan (Torgerson, 2003, 1999). Publik dari masyarakat sipil yang beragam dengan demikian menemukan suara mereka sendiri dan membentuk para ahli mereka sendiri, yang berpengetahuan tentang masalah kebijakan tertentu dan mampu terlibat dalam politik keahlian (Fischer, 1992).

Menentang penjelasan Lasswell tentang orientasi kebijakan, perkembangan ini minimal menunjukkan perlunya revisi. Ceritanya sekarang menjadi lebih rumit, seperti yang tampaknya telah diantisipasi Lasswell sebagian dengan kelonggarannya yang terlambat untuk keragaman perspektif profesional. Kita tidak lagi memiliki cerita tentang *orientasi* kebijakan para profesional, yang ditempatkan di dalam lembaga-lembaga mapan sementara secara paradoks bekerja untuk mencerahkan diri mereka sendiri dan publik secara kritis. Sebaliknya, kita memiliki cerita tentang pluralitas orientasi kebijakan yang tidak hanya didasarkan pada lembaga-lembaga mapan, tetapi juga pada beragam publik masyarakat sipil. Masih ada para profesional dalam cerita ini, tetapi posisi istimewa mereka sebagai agen peradaban cerdas setidaknya sebagian tergeser. Jika para profesional ingin mempromosikan demokratisasi, mereka tidak bisa hanya mempertahankan posisi aman dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga negara dan organisasi-organisasi kuat lainnya, tetapi harus mencari jarak kritis dari mereka, dengan mengambil sebagai titik acuan berbagai publik yang suaranya sekarang memasuki ranah wacana kebijakan.

Bagian II Proses Kebijakan

Bab 3 Teori Siklus Kebijakan

Sejak awal tahun 1950-an, bidang analisis kebijakan telah terhubung erat dengan perspektif yang menganggap proses kebijakan berkembang melalui serangkaian tahapan atau fase yang berbeda. Kerangka kerja atau perspektif siklus kebijakan berfungsi sebagai kerangka dasar yang memungkinkan untuk mensistematisasi dan membandingkan berbagai perdebatan, pendekatan, dan model di bidang tersebut dan untuk menilai kontribusi masing-masing pendekatan terhadap disiplin ilmu tersebut. Pada saat yang sama, kerangka kerja tersebut secara teratur dikritik dalam hal konstruksi teoretisnya serta dalam hal validitas empirisnya. Oleh karena itu, kita dihadapkan pada situasi yang hampir paradoks: di satu sisi penelitian kebijakan terus bergantung pada perspektif tahapan atau siklus atau dikaitkan dengan salah satu tahapan dan pertanyaan penelitiannya. Di sisi lain, konsep perspektif tahapan itu sendiri telah didiskreditkan oleh berbagai kritik, termasuk serangan terhadap status teoretis siklus kebijakan sebagai kerangka *kerja*, *model*, atau *heuristik* (kami menggunakan istilah *kerangka kerja* dan *perspektif* secara bergantian, tetapi kembali ke pembahasan masalah ini dalam kesimpulan bab ini).

Bab ini berupaya menilai pembatasan dan manfaat perspektif siklus kebijakan dengan meninjau literatur yang menganalisis tahap atau fase tertentu dari siklus kebijakan. Setelah penjelasan awal tentang pengembangan kerangka kerja siklus kebijakan, bab ini menawarkan tinjauan umum tentang berbagai tahap atau fase

proses kebijakan, dengan menyoroti perspektif analitis dan hasil penelitian utama. Kemudian kita beralih ke kritik yang berkembang pesat terhadap kerangka kerja siklus kebijakan dalam literatur penelitian kebijakan yang lebih luas. Bab ini diakhiri dengan penilaian keseluruhan singkat tentang kerangka kerja tersebut, dengan mempertimbangkan, khususnya, statusnya sebagai alat analitis untuk penelitian kebijakan publik.

SIKLUS KEBIJAKAN MODEL PROSES KEBIJAKAN YANG SEDERHANA

Gagasan pemodelan proses kebijakan dalam bentuk tahapan pertama kali dikemukakan oleh Lasswell. Sebagai bagian dari upayanya untuk membangun ilmu kebijakan multidisiplin dan preskriptif, Lasswell memperkenalkan (pada tahun 1956) sebuah model proses kebijakan yang terdiri dari tujuh tahapan: intelijen, promosi, resep, pemanggilan, penerapan, penghentian, dan penilaian. Sementara rangkaian tahapan ini telah diperdebatkan (khususnya bahwa penghentian datang sebelum penilaian), model itu sendiri telah sangat berhasil sebagai kerangka dasar untuk bidang studi kebijakan dan menjadi titik awal dari berbagai tipologi proses kebijakan. Berdasarkan pertumbuhan bidang studi kebijakan selama tahun 1960-an dan 1970-an, model tahapan melayani kebutuhan dasar untuk mengatur dan mensistematisasikan kumpulan literatur dan penelitian yang terus berkembang. Selanjutnya, sejumlah variasi tipologi tahapan yang berbeda telah diajukan, biasanya menawarkan diferensiasi lebih lanjut dari (sub-)tahap. Versi-versi yang dikembangkan oleh Brewer dan deLeon (1983), May dan Wildavsky

(1978), Anderson (1975), dan Jenkins (1978) termasuk yang paling banyak diadopsi. Saat ini, perbedaan antara *penetapan agenda*, *perumusan kebijakan*, *pengambilan keputusan*, *implementasi*, dan *evaluasi* (yang pada akhirnya mengarah pada penghentian) telah menjadi cara konvensional untuk menggambarkan kronologi suatu proses kebijakan.

Dapat dikatakan bahwa pemahaman Lasswell tentang model proses kebijakan lebih bersifat preskriptif dan normatif daripada deskriptif dan analitis. Urutan linier dari berbagai tahap yang dirancangnya telah dirancang seperti model pemecahan masalah dan sesuai dengan model rasional preskriptif lainnya.

Perencanaan dan pengambilan keputusan dikembangkan dalam teori organisasi dan administrasi publik. Sementara studi empiris tentang pengambilan keputusan dan perencanaan dalam organisasi, yang dikenal sebagai teori perilaku pengambilan keputusan (Simon 1947), telah berulang kali menunjukkan bahwa pengambilan keputusan di dunia nyata biasanya tidak mengikuti urutan tahapan yang terpisah ini, perspektif tahapan masih dianggap sebagai tipe ideal perencanaan dan pengambilan keputusan rasional. Menurut model rasional seperti itu, setiap pengambilan keputusan harus didasarkan pada analisis komprehensif tentang masalah dan tujuan, diikuti oleh pengumpulan dan analisis informasi yang inklusif dan pencarian alternatif terbaik untuk mencapai tujuan tersebut. Ini termasuk analisis biaya dan manfaat dari berbagai pilihan dan pemilihan akhir dari tindakan. Tindakan harus dilakukan (diimplementasikan) dan hasilnya dinilai terhadap tujuan dan

disesuaikan jika diperlukan. Oleh karena itu, salah satu alasan utama keberhasilan dan ketahanan tipologi tahapan adalah daya tariknya sebagai model normatif untuk pembuatan kebijakan yang ideal, rasional, dan berbasis bukti. Selain itu, gagasan tersebut sesuai dengan pemahaman demokrasi dasar tentang politisi terpilih yang mengambil keputusan yang kemudian dilaksanakan oleh layanan publik yang netral. Oleh karena itu, model rasional juga menunjukkan beberapa persetujuan diam-diam dengan dikotomi tradisional politik dan administrasi, yang sangat kuat dalam teori administrasi publik hingga setelah Perang Dunia II.

Lasswell, tentu saja, sangat kritis terhadap dikotomi politik/administrasi ini, sehingga perspektif tahapannya bergerak melampaui analisis formal lembaga tunggal yang mendominasi bidang penelitian administrasi publik tradisional dengan berfokus pada kontribusi dan interaksi berbagai aktor dan lembaga dalam proses kebijakan. Lebih jauh, perspektif tahapan membantu mengatasi bias ilmu politik pada sisi masukan (perilaku politik, sikap, organisasi kepentingan) dari sistem politik. Membedakan proses politik sebagai proses pembuatan kebijakan yang berkelanjutan memungkinkan untuk menilai efek kumulatif dari berbagai aktor, kekuatan, dan lembaga yang berinteraksi dalam proses kebijakan dan karenanya membentuk hasilnya. Secara khusus, kontribusi faktor administratif dan birokrasi di berbagai tahap proses kebijakan memberikan perspektif analitis yang inovatif dibandingkan dengan analisis tradisional struktur formal (Scharpf 1973).

Namun, tahap-tahap pembuatan kebijakan pada awalnya dipahami sebagai berkembang dalam urutan (kronologis)—pertama, masalah didefinisikan dan dimasukkan ke dalam agenda, selanjutnya kebijakan dikembangkan, diadopsi, dan diimplementasikan; dan, akhirnya kebijakan-kebijakan ini akan dinilai berdasarkan efektivitas dan efisiensinya dan diakhiri atau dimulai kembali. Dikombinasikan dengan model input-output Easton, perspektif tahap ini kemudian diubah menjadi model siklus, yang disebut siklus kebijakan. Perspektif siklus menekankan proses umpan balik (loop) antara output dan input pembuatan kebijakan, yang mengarah pada pelestarian berkelanjutan dari proses kebijakan. Output dari proses kebijakan memiliki dampak pada masyarakat yang lebih luas dan akan diubah menjadi input (tuntutan dan dukungan) untuk proses kebijakan berikutnya pada t_2 . Integrasi model input-output Easton juga berkontribusi pada diferensiasi lebih lanjut dari proses kebijakan. Alih-alih berakhir dengan keputusan untuk mengambil tindakan tertentu, fokus diperluas untuk mencakup implementasi kebijakan dan, khususnya, reaksi kelompok sasaran yang terkena dampak (dampak) dan dampak kebijakan yang lebih luas dalam sektor sosial masing-masing (hasil). Selain itu, kecenderungan kebijakan untuk menciptakan konsekuensi atau efek samping yang tidak diinginkan menjadi jelas melalui perspektif proses kebijakan ini.

Sementara kerangka kerja siklus kebijakan memperhitungkan umpan balik antara berbagai elemen proses kebijakan (dan karenanya menggambarkan gambaran proses kebijakan yang lebih

realistis daripada model tahap sebelumnya), kerangka kerja ini tetap menyajikan model proses kebijakan yang disederhanakan dan ideal, sebagaimana yang akan diakui oleh sebagian besar pendukungnya. Dalam kondisi dunia nyata, kebijakan, misalnya, lebih sering *tidak menjadi* subjek evaluasi komprehensif yang mengarah pada penghentian atau perumusan ulang kebijakan. Proses kebijakan jarang menampilkan awal dan akhir yang jelas. Pada saat yang sama, kebijakan selalu ditinjau, dikendalikan, dimodifikasi, dan terkadang bahkan dihentikan; kebijakan terus-menerus dirumuskan ulang, diimplementasikan, dievaluasi, dan diadaptasi. Namun, proses-proses ini tidak berkembang dalam pola urutan yang jelas; sebaliknya, tahapan-tahapan tersebut terus-menerus terjalin dan terjerat dalam proses yang sedang berlangsung. Selain itu, kebijakan tidak berkembang dalam ruang hampa, tetapi diadopsi dalam ruang kebijakan yang padat yang menyisakan sedikit ruang untuk inovasi kebijakan (Hogwood dan Peters 1983). Sebaliknya, kebijakan baru (hanya) memodifikasi, mengubah, atau melengkapi kebijakan lama, atau—yang lebih mungkin—bersaing dengan kebijakan lama atau saling bertentangan.

Hogwood dan Peters (1983) mengusulkan gagasan suksesi kebijakan untuk menyoroti bahwa kebijakan baru berkembang dalam lingkungan yang padat dari kebijakan yang sudah ada. Oleh karena itu, kebijakan sebelumnya membentuk bagian utama dari lingkungan sistemik pembuatan kebijakan; sering kali kebijakan lain bertindak sebagai hambatan utama untuk adopsi dan implementasi tindakan tertentu. Pada saat yang sama, kebijakan menciptakan efek

samping dan menjadi penyebab masalah kebijakan di kemudian hari—di seluruh sektor (misalnya, pembangunan jalan yang menyebabkan masalah lingkungan) serta di dalam sektor (misalnya, subsidi untuk produk pertanian yang menyebabkan produksi berlebih)—dan, oleh karena itu, kebijakan baru itu sendiri (“kebijakan sebagai penyebabnya sendiri,” Wildavsky 1979, 83–85).

Meskipun memiliki keterbatasan, siklus kebijakan telah berkembang menjadi kerangka kerja yang paling banyak diterapkan untuk mengatur dan mensistematisasikan penelitian tentang kebijakan publik. Siklus kebijakan memfokuskan perhatian pada fitur-fitur umum dari proses kebijakan daripada pada aktor atau lembaga tertentu atau masalah substansial tertentu dan program masing-masing. Dengan demikian, siklus kebijakan menyoroti signifikansi domain kebijakan (Burstein 1991) atau subsistem (Sabatier 1993; Howlett, Ramesh 2003) sebagai tingkat analisis utama. Namun, studi kebijakan jarang menerapkan kerangka kerja siklus kebijakan secara keseluruhan sebagai model analitis yang memandu pemilihan pertanyaan dan variabel. Sementara sejumlah buku teks dan beberapa volume yang disunting didasarkan pada kerangka kerja siklus, perdebatan akademis di bidang studi kebijakan telah muncul dari penelitian yang terkait dengan tahap-tahap tertentu dari proses kebijakan daripada pada keseluruhan siklus. Dimulai pada waktu yang berbeda dalam pengembangan disiplin ilmu, berbagai lini penelitian ini berkembang menjadi komunitas penelitian yang kurang lebih terpisah mengikuti serangkaian pertanyaan, perspektif analitis, dan metode yang

berbeda. Dengan kata lain, kerangka kerja siklus kebijakan telah mengarahkan analisis kebijakan ke tema-tema umum pembuatan kebijakan dan telah menawarkan perangkat untuk menyusun materi empiris; namun, kerangka kerja tersebut belum berkembang menjadi program teoritis atau analitis utama.

Dengan mempertimbangkan keterbatasan perspektif siklus kebijakan ini, berikut ini secara singkat menguraikan perspektif teoritis yang dikembangkan untuk menganalisis tahap-tahap tertentu dari kerangka siklus dan menyoroti temuan-temuan penelitian utama. Meskipun tinjauan umum ini hanya menawarkan tinjauan pustaka yang sangat terbatas dan selektif, uraian tersebut menekankan bagaimana penelitian yang terkait dengan tahap-tahap tertentu telah membentuk pemahaman umum tentang proses kebijakan dan kerangka siklus kebijakan.

AGENDA SETTING : PENGENALAN MASALAH DAN PEMILIHAN MASALAH

Pembuatan kebijakan memberikan pengakuan terhadap masalah kebijakan. Pengakuan masalah itu sendiri mensyaratkan bahwa masalah sosial telah didefinisikan sebagai masalah sosial dan bahwa perlunya intervensi pengakuan negara. Langkah kedua adalah bahwa masalah yang diakui benar-benar dimasukkan ke dalam agenda untuk pertimbangan serius tindakan publik (penetapan agenda). Agenda tersebut tidak lebih dari "daftar subjek atau masalah yang menjadi perhatian serius pejabat pemerintah, dan orang-orang di luar pemerintah yang terkait erat dengan pejabat tersebut, pada waktu tertentu" (Kingdon 1995, 3). Agenda

pemerintah (atau kelembagaan) telah dibedakan dari media yang lebih luas dan agenda publik (atau sistemik) secara keseluruhan (Cobb dan Elder 1972). Sementara agenda pemerintah (formal dan informal) menjadi pusat perhatian studi tentang penetapan agenda, sarana dan mekanisme pengakuan masalah dan pemilihan isu terkait erat dengan cara masalah sosial diakui dan dipersepsikan dalam agenda publik/media.

Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh banyak ahli sejak tahun 1960-an, pengenalan masalah dan penetapan agenda pada hakikatnya merupakan proses politik di mana perhatian politik dilekatkan pada sebagian kecil dari semua masalah kebijakan yang mungkin relevan. Aktor di dalam dan di luar pemerintahan terus berupaya memengaruhi dan secara kolektif membentuk agenda (misalnya, dengan memanfaatkan meningkatnya perhatian terhadap isu tertentu, mendramatisasi masalah, atau memajukan definisi masalah tertentu). Keterlibatan aktor tertentu (misalnya, para ahli), pilihan tempat kelembagaan di mana masalah diperdebatkan, dan penggunaan liputan media yang strategis telah diidentifikasi sebagai cara taktis untuk mendefinisikan isu (lih. Kingdon 1995; Baumgartner dan Jones 1993). Sementara sejumlah aktor terlibat dalam kegiatan pengendalian atau pembentukan agenda ini, sebagian besar variabel dan mekanisme yang memengaruhi penetapan agenda berada di luar kendali langsung aktor tunggal mana pun.

Agenda-setting menghasilkan *pilihan* di antara berbagai masalah dan isu. Agenda-setting merupakan proses menyusun isu

kebijakan mengenai strategi dan instrumen potensial yang membentuk pengembangan kebijakan pada tahap-tahap berikutnya dari siklus kebijakan. Jika asumsi diterima bahwa tidak semua masalah yang ada dapat menerima tingkat perhatian yang sama (dan beberapa tidak dikenali sama sekali; lihat Baumgartner dan Jones 1993, 10), pertanyaan tentang mekanisme agenda-setting muncul. Apa yang dianggap sebagai masalah kebijakan? Bagaimana dan kapan masalah kebijakan masuk dalam agenda pemerintah? Dan mengapa masalah lain dikecualikan dari agenda? Selain itu, siklus perhatian isu dan gelombang solusi yang terkait dengan masalah tertentu merupakan aspek relevan dari studi kebijakan yang berkaitan dengan agenda-setting.

Penelitian sistematis tentang agenda-setting pertama kali muncul sebagai bagian dari kritik terhadap pluralisme di Amerika Serikat. Salah satu pendekatan klasik menyatakan bahwa perdebatan politik dan, karenanya, agenda-setting, muncul dari konflik antara dua aktor, dengan aktor yang kurang berkuasa secara politik berusaha untuk menarik perhatian pada isu tersebut (perluasan konflik) (Schattschneider 1960). Yang lain menyatakan bahwa agenda-setting merupakan hasil dari proses penyaringan isu dan masalah, yang mengakibatkan non-keputusan (isu dan masalah yang sengaja dikecualikan dari agenda formal). Berdasarkan literatur *community power* yang penting, studi kebijakan menunjukkan bahwa non-keputusan merupakan hasil dari distribusi pengaruh yang asimetris melalui struktur kelembagaan yang mengecualikan beberapa isu dari pertimbangan tindakan yang serius (Bachrach dan

Baratz, 1962; lihat juga Crenson, 1971; Cobb, Ross, dan Ross, 1976).

Langkah krusial dalam proses penetapan agenda ini adalah pemindahan isu dari fakta yang sering diungkapkan oleh kelompok yang berkepentingan atau aktor yang terdampak — ke agenda politik formal. Perpindahan ini mencakup beberapa subtahap, di mana pemilihan isu berikutnya dilakukan dalam kondisi kapasitas pengenalan dan penyelesaian masalah yang terbatas. Beberapa studi tentang pengembangan kebijakan lingkungan, misalnya, menunjukkan bahwa bukan beban masalah objektif (misalnya, tingkat polusi udara) yang menjelaskan intensitas kegiatan pengenalan dan penyelesaian masalah di pihak pemerintah (Prittwitz 1993; Jaenicke 1996). Sebaliknya, definisi masalah yang masuk akal (lihat Stone 2001) dan penciptaan citra kebijakan tertentu (Baumgartner dan Jones 1993) yang memungkinkan untuk menghasilkan solusi tertentu pada masalah tersebut, telah diidentifikasi sebagai variabel kunci yang memengaruhi penetapan agenda.

Sementara pengenalan masalah dan definisi masalah dalam demokrasi liberal dikatakan sebagian besar dilakukan di depan umum, di media atau setidaknya di antara komunitas profesional (publik) domain-spesifik, penetapan agenda yang sebenarnya dicirikan oleh pola yang berbeda dalam hal komposisi aktor dan peran publik (lih. Mei 1991, Howlett dan Ramesh, 2003). Pola *inisiasi luar*, di mana aktor sosial memaksa pemerintah untuk menempatkan suatu isu pada agenda sistemik dengan cara

mendapatkan dukungan publik, hanya menyajikan satu dari berbagai jenis penetapan agenda. Yang sama pentingnya adalah proses kebijakan tanpa masukan publik seperti ketika kelompok kepentingan memiliki akses langsung ke lembaga pemerintah dan mampu menempatkan topik pada agenda tanpa campur tangan besar atau bahkan pengakuan publik (lih. Mei, 1991). Kebijakan pertanian di negara-negara Eropa tertentu akan menjadi contoh klasik untuk pola *inisiasi* dalam penetapan agenda tersebut. Pola lain telah digambarkan sebagai *mobilisasi* dukungan dalam publik oleh pemerintah setelah penetapan agenda awal telah tercapai tanpa peran relevan dari aktor non-negara (misalnya, pengenalan Euro atau, lebih tepatnya, kampanye sebelum penerapan mata uang baru).

Terakhir, Howlett dan Ramesh (2003, 141) membedakan *konsolidasi* sebagai tipe keempat di mana aktor negara memulai suatu isu ketika dukungan publik sudah tinggi (misalnya, unifikasi Jerman).

Meskipun terdapat pola-pola pengaturan agenda yang berbeda, masyarakat modern dicirikan oleh peran khas publik/media untuk pengaturan agenda dan pembuatan kebijakan, khususnya ketika jenis-jenis masalah baru (seperti risiko) muncul (lihat Hood, Rothstein, dan Baldwin 2001). Sering kali, pemerintah dihadapkan dengan situasi pilihan yang dipaksakan (Lodge dan Hood, 2002) di mana mereka tidak dapat mengabaikan sentimen publik tanpa mempertaruhkan hilangnya legitimasi atau kredibilitas, dan harus memberikan isu tersebut beberapa prioritas pada agenda. Contohnya berkisar dari insiden yang melibatkan anjing agresif,

dan Penyakit Sapi Gila hingga regulasi zat-zat kimia (lihat Lodge dan Hood 2002; Hood, Rothstein, dan Baldwin 2001). Sementara mekanisme pengaturan agenda tidak menentukan cara kebijakan terkait dirancang dan diimplementasikan, kebijakan yang mengikuti apa yang disebut respons spontan pemerintah dalam situasi pilihan yang dipaksakan cenderung dikombinasikan dengan bentuk-bentuk intervensi negara yang agak intrusif atau koersif. Namun, kebijakan-kebijakan ini seringkali memiliki siklus hidup yang pendek atau berulang kali menjadi objek amandemen besar pada tahap akhir siklus kebijakan setelah perhatian publik beralih ke isu-isu lain (Lodge dan Hood, 2002).

Pertemuan sejumlah faktor dan variabel yang saling berinteraksi menentukan apakah suatu isu kebijakan menjadi topik utama dalam agenda kebijakan. Faktor-faktor ini mencakup kondisi material lingkungan kebijakan (seperti tingkat pembangunan ekonomi), dan aliran serta siklus ide dan ideologi, yang penting dalam mengevaluasi masalah dan menghubungkannya dengan solusi (proposal kebijakan). Dalam konteks itu, konstelasi kepentingan antara aktor yang relevan, kapasitas lembaga yang bertanggung jawab untuk bertindak secara efektif, dan siklus persepsi masalah publik serta solusi yang terkait dengan berbagai masalah menjadi sangat penting.

Sementara model-model penetapan agenda sebelumnya telah berkonsentrasi pada aspek ekonomi dan sosial sebagai variabel penjelas, pendekatan yang lebih baru menekankan peran ide, yang diungkapkan dalam wacana publik dan profesional (misalnya,

komunitas epistemik; Haas 1992), dalam membentuk persepsi masalah tertentu. Baumgartner dan Jones (1993, 6) memperkenalkan gagasan monopoli kebijakan sebagai "monopoli atas pemahaman politik" tentang masalah kebijakan tertentu dan pengaturan kelembagaan yang memperkuat "citra kebijakan" tertentu; mereka menyarankan bahwa penetapan agenda dan perubahan kebijakan terjadi ketika "monopoli kebijakan" menjadi semakin diperebutkan dan aktor yang sebelumnya tidak tertarik (atau setidaknya "nonaktif") dimobilisasi. Perubahan citra kebijakan sering kali dikaitkan dengan perubahan "tempat" kelembagaan di mana isu-isu diperdebatkan (Baumgartner dan Jones, 1993, 15; 2002, 19–23).

Bagaimana variabel-variabel yang berbeda aktor, lembaga, ide, dan kondisi material berinteraksi sangat bergantung pada situasi spesifik. Itu juga menyiratkan bahwa penetapan agenda jauh dari pemilihan isu yang rasional dalam hal relevansinya sebagai masalah bagi masyarakat yang lebih luas. Sebaliknya, pergeseran perhatian dan agenda (Jones 2001, 145–47) pada akhirnya pemerintah mengadopsi kebijakan yang bertentangan dengan langkah-langkah yang diperkenalkan sebelumnya. Model paling berpengaruh yang mencoba mengonseptualisasikan kontingensi penetapan agenda adalah model aliran jamak Kingdon yang dibangun di atas model tong sampah pilihan organisasi (Cohen, March, dan Olsen 1972). Kingdon memperkenalkan gagasan jendela peluang yang terbuka pada waktu tertentu untuk kebijakan tertentu (Kingdon, 1995). Jendela kebijakan terbuka ketika tiga aliran yang biasanya terpisah

dan independen — aliran kebijakan (solusi), aliran politik (sentimen publik, perubahan pemerintahan, dan sejenisnya), dan aliran masalah (persepsi masalah) — berpotongan. (Model tempat sampah klasik membedakan solusi, masalah, aktor, dan peluang pengambilan keputusan.)

Dalam perspektif jangka panjang, siklus perhatian dan tingkat pemahaman (volatilitas) persepsi masalah dan suasana reformasi untuk isu-isu tertentu dapat terungkap (lihat artikel klasik oleh Downs 1972, "siklus perhatian-isu"-nya telah dikritik karena menghilangkan dampak penetapan agenda pada kebijakan masa depan dengan membentuk struktur kelembagaan; Peters dan Hogwood, 1985; Baumgartner dan Jones 1993, 87). Dalam proses siklus seperti itu, isu-isu tunggal muncul dalam agenda, akan dihapus kemudian, dan dapat muncul kembali pada agenda itu sebagai bagian dari gelombang yang lebih panjang. Contohnya termasuk persepsi siklus isu lingkungan, perlindungan konsumen dan kriminal, di mana (dikombinasikan dengan kondisi ekonomi dan politik) peristiwa tunggal (seperti kecelakaan, bencana, dan sejenisnya) dapat memicu penetapan agenda. Perspektif longitudinal juga menunjukkan perubahan persepsi terhadap satu isu, dengan beberapa solusi sebelumnya kemudian menjadi masalah (misalnya, tenaga nuklir). Baumgartner dan Jones (1993; 2002) menyoroti keberadaan periode agenda kebijakan yang stabil dan periode perubahan yang cepat dan mengambil temuan ini sebagai titik awal untuk pengembangan model proses kebijakan (keseimbangan

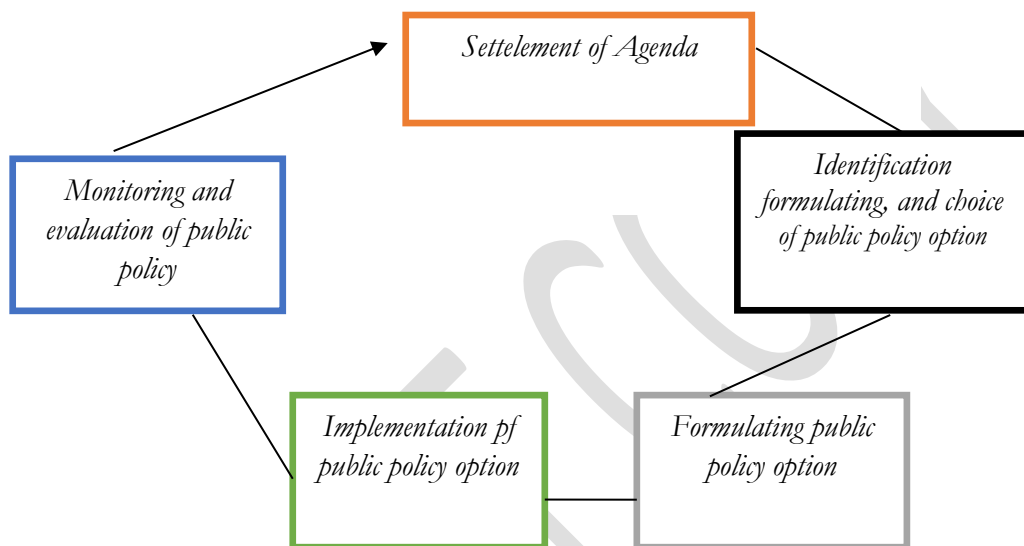
terputus-putus) yang menantang gagasan konvensional tentang inkrementalisme.

Bab 4 Analisis Kebijakan sebagai Proses Kebijakan (*Designing the Policy Analysis Process*)

Kebijakan publik, sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa tidak lahir begitu saja, namun lahir melalui beberapa proses atau tahapan yang cukup panjang. Proses kebijakan (*policy process*) seringkali disebut sebagai siklus kebijakan (*policy cycles*) Parson (2005). Siklus kebijakan dapat menjelaskan kebijakan sebagai tahapan atau langkah-langkah yang dilakukan secara logis, dapat diwujudkan seperti mendefinisikan masalah, mengidentifikasi jawaban atas alternatif-alternatif, mengevaluasi beberapa pilihan, keputusan dan mengevaluasi kebijakan.

Dalam berbagai literatur, analisis kebijakan memiliki referensi yang cukup terbatas, kalimat analisis kebijakan lebih identik dengan kata “desain”, yang merujuk pada beberapa solusi alternatif “*The literature on policy analysis contains few references to design. In fact, the word “design” is notably missing in the index of prominent textbooks on policy analysis, use the term to refer to the design of alternative strategies or solutions as an important phase or activity in a policy analysis*” Bots dalam Walker & Thissen (2012). Beberapa ahli terkenal sebagai penganut paham ini diantaranya adalah (Dunn 2000; Miser dan Quade 1985, 1988; MacRae dan Whittington 1997; Nagel 1988; Roe 1994; Wildavsky 1987). Bardach (2000, hal 17) dan Patton dan Sawicki (1986, hal 177).

Sebagaimana dikemukakan oleh beberapa para ahli yang menjelaskan siklus kebijakan yang digambarkan oleh Pacesila (2006) sebagai berikut:



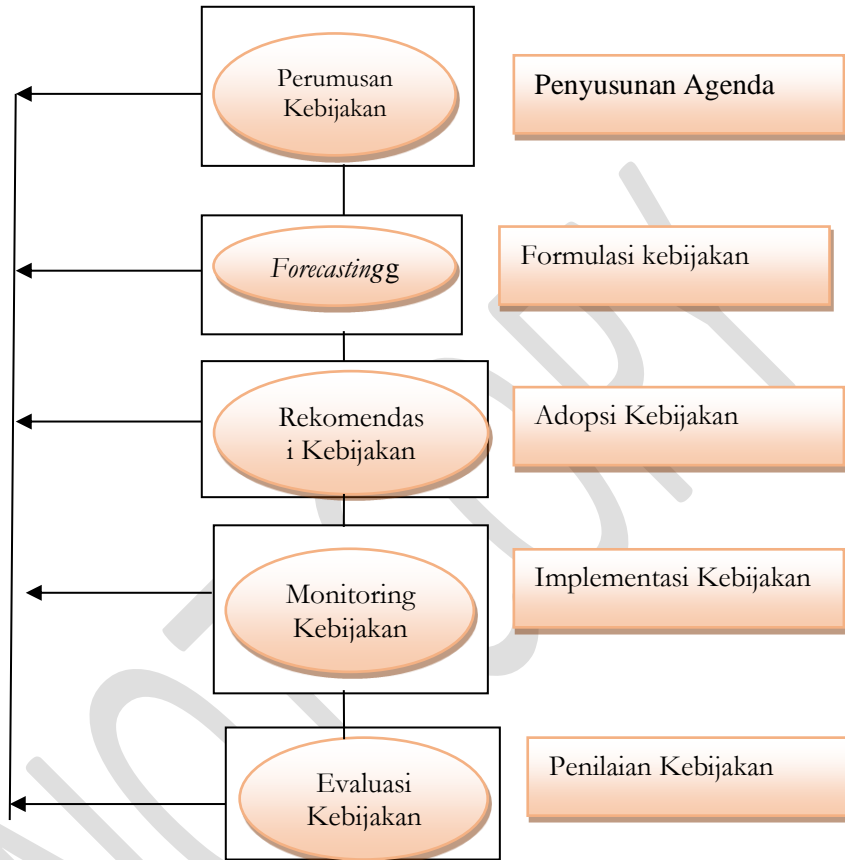
Gambar Siklus Kebijakan

Sumber: Pacesila, (2006), *Recent Evolutions Concerning the study of Public Policy*

Gambar di atas menjelaskan bahwa, siklus kebijakan terdiri dari beberapa tahapan yaitu *establishing the agenda, identifying, formulating and choosing the option of public policy, formulation of the option of public policy, implementation of the option of public policy, end monitoring, evaluation of the public policy*. Lebih lanjut dijelaskan bahwa *establishing the agenda* terdiri atas identifikasi atas kumpulan masalah yang wajib diselesaikan. *Identifying, formulating and choosing the option of public policy*

mengumpamakan alternatif-alternatif yang dimungkinkan, menganalisis dan merumuskan usulan pilihan kebijakan publik atas permasalahan yang masuk dalam agenda institusi pemerintah. *Formulation of the option* menarah pada elaborasi kerangka strategi penerapan atas pilihan kebijakan yang disetujui pada tingkat politik, dan untuk kerangka legislatif. *Implementation of the option of public policy* adalah merupakan keseluruhan atas tindakan dimana pilihan kebijakan publik memiliki pengaruh dengan mengadopsi peraturan normatif, yakni dengan elaborasi dan menerapkan rencana yang matang untuk suatu kebijakan. Sedangkan *monitoring and evaluation of the public policy* terdiri atas pengawasan, untuk mendapatkan informasi yang berfungsi untuk mengevaluasi semua proses kebijakan publik.

Sementara itu, Dunn (1994), menggambarkan proses kebijakan publik sebagai berikut:



Gambar: Proses Kebijakan Publik

Sumber: Dunn, 2000

Dari beberapa gambaran proses kebijakan yang telah dijelaskan di atas, menjadi sedikit berbeda dengan pendapat di atas Hoogwood dan Gunn (1984), memberikan pendapatnya tentang tahapan kebijakan yakni terdiri atas; memutuskan untuk memutuskan (pencarian isu dan penentuan agenda), memutuskan cara bagaimana memutuskan (penyaringan isu), definisi isu, memperkirakan (*forecasting*), menentukan tujuan dan prioritas,

analisis opsi, implementasi kebijakan, monitoring dan kontrol, evaluasi dan *review*, pemeliharaan kebijakan, penggantian dan penghentian.

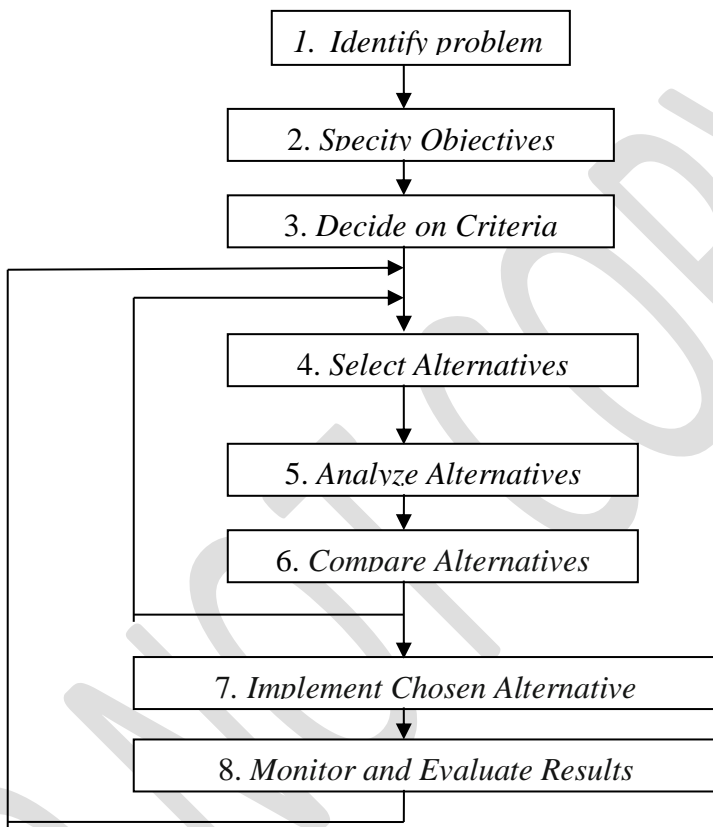
Selanjutnya Bobrow dan Dryzek (1987) memiliki terobosan dan memiliki pendapat yang berbeda dari beberapa konsep teori di atas, desain kebijakan dan analisis kebijakan memiliki dua pemahaman yang berbeda, Bobrow dan Dryzek menjelaskan bahwa, meski analisis kebijakan diakui mengandung aktivitas desain, namun secara keseluruhan tidak dapat dipahami sebagai sesuatu yang dapat dirancang, namun dari beberapa ahli menjelaskan bahwa analisis kebijakan adalah sebagai sebuah pendekatan cara kerja dan sebagai proses yang dihasilkan dari penerapan pendekatan terhadap masalah kebijakan.

“ Speak only of “policy design”, which is not the same as the design of a policy analysis, because a policy and a policy analysis are two different artifacts. Apparently, although policy analyses are acknowledged to contain design activities, a policy analysis as a whole is not conceived of as something that can be designed. For most authors, policy analysis is an approach—a way of working—and a policy analysis is the process that results from applying this approach to a policy problem.”

Bobrow dan Dryzek (1987).

Dukungan atas pendapat Bobrow dan Dryzek, dikemukakan oleh Walker & Fisher dalam Walker & Thissen (2012), yang

menunjukkan tentang analisis kebijakan sebagai suatu proses kebijakan yang dapat dilustrasikan pada gambar di bawah ini:



Gambar : A process diagram for a public policy analysis

Sumber: Walker and Fisher dalam Walker & Thissen (2012)

Disisi sedikit berbeda dengan Patton & Savicky (1993) menggabungkan antara proses dan metode dalam menjelaskan analisis kebijakan yaitu merupakan metode analisis dan perencanaan yang sederhana yang muncul karena proses pemecahan masalah yang rasional tidak sesuai oleh kondisi keterbatasan oleh sempitnya waktu, pengetahuan, tekanan bagi analisis kebijakan. “ *policy analyst*

are often required to give advice to policy maker in incredibly short periods of time, in contrast to university researcher and think tank consultant who are hired specifically to conduct intensive research on public policy issues.”

Analisis Kebijakan sebagai Model (*Modeling for Policy Analysis*)

Analisis kebijakan adalah merupakan suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multipel dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Teori analisis kebijakan adalah *a set of concept and ideas that explains and predict physical and social phenomena*. (Schermerhorn:1993), di jelaskan bahwa analisis kebijakan adalah merupakan teori yang berasal dari pengalaman terbaik, dan bukan diawali dari temuan, kajian akademik, atau penelitian ilmiah. Artinya bahwa analisis kebijakan adalah *lay theory*, bukan *academical theory*. Dengan demikian, pengembangan teori analisis kebijakan di masa mendatang akan semakin ditentukan oleh keberhasilan dan kegagalan yang terjadi di lingkungan administrasi publik.

Pendapat di atas memiliki perbedaan yang cukup tajam dari beberapa ahli diantaranya pendapat Patton & Savicky (1993), Walker & Thissen (2012), bahwa analisis kebijakan adalah merupakan usaha

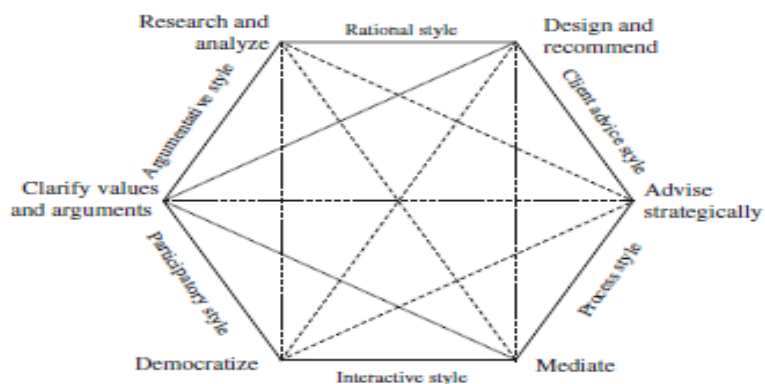
analitik dan berasal dari model kuantitatif, yang salah satu alat terpentingnya dari analisis kebijakan

“By definition, policy analysis is an analytic endeavor. And quantitative models are one of the most important tools of the policy analyst. Models can serve a variety of purposes in a policy analysis study, and even for the same purpose there may be many different types of models. Prior to developing a model, the policy analyst must decide what the purpose of the model is and which system or process he or she wants to model. A model can help a policymaker or a group of stakeholders in different ways depending on what is modeled.”

Walker & Thissen (2012)

Dalam pendapat di atas, menimbulkan berbagai pertanyaan tentang model apa yang tepat untuk digunakan dalam memecahkan masalah kebijakan publik. Karena sebagai seorang analis seorang analis hendaknya selalu mengejar ketepatan dalam menjawab dan memecahkan masalah yang akan dianalisis. Oleh sebab itu Walker & Thissen (2012), mengembangkan model analisis kebijakan yang didasarkan atas tujuan dan proses yang akan dibuat. Keputusan untuk merancang model ini dianggap sangat penting untuk dapat membantu bagi pembuat kebijakan atau kelompok pemangku kepentingan. Sementara itu sebelumnya Walker (2000), telah merekomendasikan tipe model analisis kebijakan yang dikenal dengan model kerangka segi enam, yang berfokus pada gaya ‘rasional’ dan ‘saran klien’ dari analisis kebijakan yang dapat menghubungkan ‘penelitian dan analisis’, desain dan

rekomendasinya dan ‘saran strategis’. Yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar : Tujuan (simpul) dan gaya (busur) analisis Kebijakan

Sumber: Walker (2000), *The purposes (vertices) and styles (arcs) of policy analysis*

Gambar di atas menjelaskan bahwa Tujuan (simpul) dan gaya (busur) analisis Kebijakan berfokus pada gaya ‘rasional’ dan ‘saran klien’ dari analisis kebijakan yang dapat menghubungkan ‘penelitian dan analisis’, desain dan rekomendasinya dan ‘saran strategis’. Model ini berorientasi pada obyek yang sering disebut sebagai analisis kebijakan tradisional. Model ini dijadikan sebagai alat atau metode terutama dalam melakukan riset penelitian dan sistem yang didasarkan pada tiga asumsi mendasar yakni;

- 1) Dunia sebagian besar dapat diketahui secara empiris dan sering terukur;

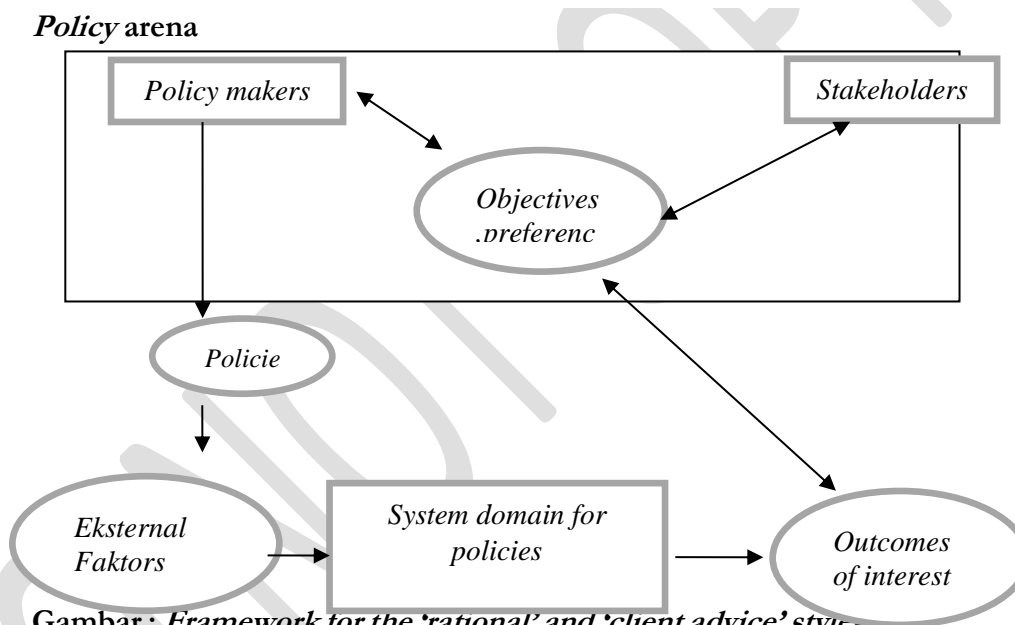
- 2) Pengetahuan dan metode terbaik yang tersedia berasal dari ilmu sosial, alam, teknik, dan ekonomi harus digunakan untuk memberikan wawasan tentang apa yang mungkin terjadi jika sebuah kebijakan diterapkan;
- 3) Pengetahuan yang digunakan untuk kebijakan harus mampu bertahan dalam pengawasan ilmiah.

Berangkat dari model rasional di atas, selanjutnya Walker & Thissen (2012), mengembangkan model **'saran klien'** analisis kebijakan yang dibangun dengan pendekatan deskriptif sistem integral dari domain kebijakan. Deskripsi sistem ini adalah merupakan model sistem yang merupakan perwakilan dari domain kebijakan, dengan mengklarifikasi sistem dengan dua hal yaitu:

- (1). Menentukan batas-batasnya, dan
- (2) Menentukan strukturnya - unsur, dan kaitannya, arus, dan hubungan di antara mereka.

Dua domain ini menjadi faktor eksternal yang berperan atas sistem. Faktor eksternal di luar kontrol terhadap pelaku kebijakan atau pembuat kebijakan. Oleh sebab itu Walker menganggap bahwa model ini adalah merupakan pengembangan dari model tradisional 'rasional' yang mampu menjawab atas ketidakpastian untuk mempengaruhi struktur sistem yang akan mempengaruhi hasil dari minat pelaku kebijakan dan pemangku kepentingan. Disisi lain model ini dapat menjawab tentang ketidakpastian atas faktor eksternal yang dianggap sangat tinggi dan mampu mempengaruhi dimensi lingkungan, perkembangan teknologi dan preferensi serta perilaku orang yang berada di luar sistem, yang mampu

mempengaruhi struktur. Sebagaimana dapat digambarkan sebagai berikut:



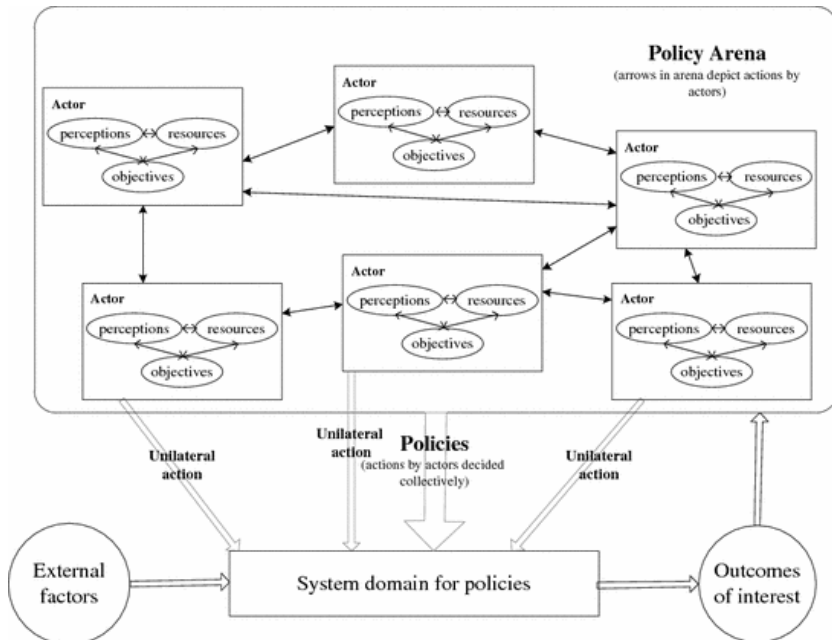
Gambar : Framework for the 'rational' and 'client advice' styles of policy analysis

Sumber: Walker & Thissen (2012), *Framework for the 'rational' and 'client advice' styles of policy analysis*

Dalam kerangka desain 'rasional' dan 'saran klien' dari analisis kebijakan di atas, menggambarkan desain sistem selalu bersinggungan dengan ketidakpastian perlu diselesaikan dengan desain 'rasional' dan 'saran klien', hal ini sangat beralasan karena kebijakan adalah merupakan kekuatan dalam mengendalikan

pembuat kebijakan akan mampu mempengaruhi struktur dan kinerja sistem. Jika desain dibuat longgar, maka sebuah kebijakan yang diambil oleh pemilik masalah dapat mengendalikan sistem. Sebuah model sistem yang dibangun akan mewakili domain dan dapat digunakan untuk mendukung pengambil keputusan, yang memiliki banyak tujuan, kepentingan, untuk memilih apakah pengambil keputusan yang memiliki wewenang dapat memutuskan menggunakan instrumen kebijakan tertentu atau tidak.

Selanjutnya Hermans (2005), membuat suatu desain untuk perluasan kerangka kerja dalam analisis kebijakan yang melibatkan kompleksitas multi aktor dalam arena kebijakan. domain sistem untuk kebijakan yang merupakan pandangan yang dapat sebagai pelengkap yang akan diambil untuk dipertimbangkan di dalam arena kebijakan yang akan menjadi obyek sentral dari analisis, dalam arti bahwa yang menjadi titik fokus pada desain ini adalah pada hubungan timbal balik dari para aktor yang memiliki kepentingan yang sama yang secara dalam konteks institusional secara umum, dan memiliki karakteristik atas situasi dari keputusan berbagai multi-aktor. Kemudian desain yang dibangun oleh seorang ahli kebijakan yang bernama Hermans, dimana lebih difokuskan bagi para pembuat keputusan (*decision making*), kepala daerah, atau para pengambil keputusan yang merupakan pelaku atau aktor kebijakan dalam mengatasi masalah kebijakan dan menjadi preferensi dan instrumen kebijakan, yang diilustrasikan pada gambar di bawah ini:



Gambar : Expansion of framework for policy analysis to include multi-actor complexity in the policy arena

Sumber: *Expansion of framework for policy analysis to include multi-actor complexity in the policy arena (adapted from Hermans, 2005)*

Dari gambar di atas, dapat dijelaskan bahwa terdapat tiga jenis situasi dimana terdapat beberapa aktor yang menjadi perhatian untuk dipertimbangkan secara lebih komprehensif lagi, yang dapat di jelaskan sebagai berikut:

Pertama, domain kebijakan itu sendiri dapat mencakup komponen multi aktor, yang terpenting dalam konsep ini adalah jika aktor membentuk bagian kritis, bahkan akan bersifat dominan, dan situasi ini akan terjadi ketika sistem yang dibangun dalam perspektif ekonomi dan sosial. Kebijakan dalam perspektif ekonomi, struktur harga, tarif dan sebagainya para aktor akan cenderung membentuk

jaringan melalui kebijakan atau peraturan antara aktor pemerintah dan masyarakat. Karakter multi aktor dalam sistem ini juga akan semakin meningkat mengingat banyaknya sistem teknik dan strategi yang mendukung seperti kecenderungan desentralisasi, liberalisasi, revitalisasi di sektor-sektor sumber daya alam khususnya sumber-sumber daya mineral. Dalam konteks seperti ini dapat disebut sebagai agen atau aktor sistem. Karena sistem aktor merupakan hal terpenting maka sebaiknya analisis kebijakan harus menggunakan pendekatan model multi aktor dalam menganalisis kebijakan tersebut.

Kedua, banyak dalam situasi pembuatan kebijakan, yang mana konteks pembuatan kebijakan lebih kompleks dan rumit sehingga disarankan menggunakan kerangka model kebijakan tradisonal. Aktor bertindak sebagai pengambil keputusan tunggal, yang memiliki pengaruh penting pada domain sistem melalui kebijakan atau instrumen lainnya. Pemernintah, seperti masyarakat terfragmentasi menjadi banyak lembaga, departemen, dan individu yang tergabung secara mudah, yang masing-masing memiliki kepentingan sendiri. Domain kebijakan menjadi fokus analisis karena menjadi tumpang tindih dengan domain kebijakan lainnya, hal disebabkan karena pembuat keputusan dan pemangku kepentingan lainnya akan masuk, aktif dan memiliki pengaruh. Pada sesi gambar II, terlihat bahwa sebagai pemangku kepentingan dengan taruhan, sasaran, preferensi, namun tidak memiliki keputusan pengambilan keputusan secara langsung sebagai 'kekuatan eksternal' yang mewakili alternatif keputusan yang dibuat

oleh aktor eksternal sebagai pengambil keputusan ‘menyeluruh’, tergabung menjadi satu kelompok pembuat keputusan yang solid.

Situasi ini sangatlah realistis, sehingga situasi ini dapat melahirkan satu teori yang melihat pembuatan kebijakan melalui jaringan kebijakan dengan aktor yang saling terkait dan saling bergantung yang dapat berinteraksi dalam proses kebijakan, Hanf dan Scharpf (1978). Sementara perubahan untuk gambar III, tergambar adanya perluasan kotak yang melukiskan arena kebijakan yang secara eksplisit menggambarkan keterlibatan beberapa aktor dalam proses pembuatan kebijakan. tidak seperti situasi yang digambarkan pada gambar II, yang menunjukkan bahwa kebijakan diputuskan satu atau dua aktor sentral (pembuat kebijakan), sementara gambar III menunjukkan bahwa kebijakan yang dihasilkan dalam jaringan aktor dimana beberapa aktor atau lebih, saling terkait kurang sistematis. Struktur hubungan antar antar aktor dalam jaringan ini mempengaruhi interaksi antar aktor. Misalnya untuk aktor yang memiliki posisi sentral dalam jaringan kemungkinan dapat memberikan pengaruh lebih besar terhadap pengambilan keputusan dibandingkan dengan aktor yang berada di pinggiran jaringan. Prilaku aktor dalam jaringan diatur lebih lanjut kedalam peraturan formal dan informal yang mampu membatasi dalam menyusun rentang aktifitas. Sehingga dengan demikian jaringan kebijakan pada dasarnya terdiri dari aktor, relasi di antara mereka, dan peraturan yang mengaturnya, sebagaimana dikemukakan oleh Ostrom et al 1994; Scharpf 1997:

“The structure of the relationships among the actors in these networks influences the interactions among the actors. For instance, actors with a

central position in the network may be able to exert more influence over decisionmaking than actors at the margins of the network. The behavior of actors within networks is further governed by the formal and informal rules that limit and structure the possible range of activities. Thus, policy networks essentially consist of actors, the relations among them, and the rules that govern their behavior.” (Ostrom et al. 1994; Scharpf 1997).

Ketiga, situasi multi aktor , yang mengacu pada situasi dimana pembuat kebijakan meminta saran dari seorang analis kebijakan tentang bagaimana mendekati proses pembuatan kebijakan multi aktor, atau bagaimana memposisikan diri mereka pada arena pembuatan kebijakan tertentu. Dalam situasi ini, analisis kebijakan diminta untuk bekerja sebagai ahli proses strategi, memfokuskan upaya analisis mereka terutama pada proses interaksi di antara berbagai aktor, dan bukan pada Masalah kebijakan sementara (de Bruijn et al 2002. 2002; Mayer et al., 2004).

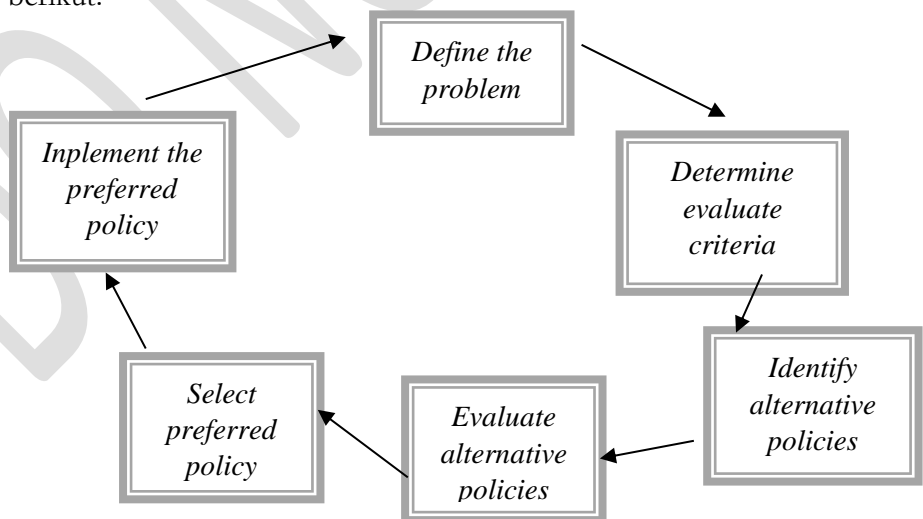
“The third multi-actor situation refers to cases in which decisionmakers seek advice from a policy analyst on how to approach a multi-actor policymaking process, or on how to position themselves in a certain policymaking arena. In such cases, policy analysts are asked to work as process strategists, focusing their analytic efforts mainly on the interaction process among various actors, rather than on the substantive policy problems.”

(de Bruijn et al. 2002; Mayer et al. 2004).

Lebih lanjut, Patton & Savicky (1993), memiliki pendapat yang sedikit berbeda dengan pendapat di atas, namun memiliki *goal oriented* yang sama tentang pentingnya penilaian analisis kebijakan.

Analisis kebijakan dianggap sebagai suatu masalah yang kompleks dan rumit untuk di pecahkan, sehingga analisis kebijakan harus diberi ruang dan waktu dalam memecahkan masalah kebijakan, tekanan politik, keterbatasan waktu dan berbagai permasalahan lain cenderung tidak mudah didefinisikan dengan baik dan terkadang sering kali menggiring isu politik ataupun isu teknis murni. Solusi atas isu kebijakan tidak pernah dibuktikan sebelumnya, dan tidak dapat menjamin atas keberhasilannya. Tingkat atas kecukupan kebijakan akan sulit disetarakan dengan pemahaman *public good*, dan unsur *fairness* solusi isu kebijakan akan sering kali sulit atau tidak mungkin diukur secara obyektif.

Melihat atas fenomena sulitnya bagi seorang analis dalam memecahkan masalah kebijakan, maka Patton & Savicky memberikan suatu metode yang dibutuhkan bagi seorang analis untuk menjawab secara cepat, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan secara teori. Hal ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar : Model Rasional Sederhana Formulasi Kebijakan

Sumber: Patton & Savicky (1993)

Dari gambar di atas, tampak bahwa formulasi kebijakan melalui model rasional sederhana, tidaklah mudah melainkan memerlukan kecerdasan ekstra. Karena itulah, kita tidak bisa kita tidak bisa mempercayakan formulasi kebijakan publik hanya dengan figur yang tidak kompeten. Model ini dibuat oleh Patton & Savicky (1993), merupakan model yang paling klasik yang menjadi acuan sebagian besar para pengambil kebijakan. Mencermati proses formulasi kebijakan pada dasarnya terlebih dahulu melakukan identifikasi permasalahan, dilanjutkan dengan memilih kriteria untuk mengevaluasi permasalahan dalam menuju pada pilihan-pilihan pemecahan masalah yang kita sebut pilihan atau seluruh alternatif, termasuk memberikan bobot dan rangking dari masing-masing alternatif. Penilaian ini akan menghasilkan satu (1) alternatif yang terbaik dibanding dengan yang lain untuk kemudian dipilih sebagai keputusan atau kebijakan. Hal yang terpenting dari konsep ini adalah pada titik perumusan masalah yakni analisis kebijakan mampu memastikan untuk menemukan pokok permasalahan. tugas ini dianggap sederhana namun harus benar-benar dilaksanakan agar mencapai inti sasaran.

Dari beberapa penjelasan di atas, dapatlah diambil titik temu yang menjadi dasar dalam melakukan penelitian ini, analisis kebijakan yang dinilai sangat tepat dalam menyelesaikan permasalahan kegagalan kebijakan aspal buton di Kabupaten Buton,

penerapan konsep model rasional sederhana dalam formulasi kebijakan yang dikemukakan oleh Patton, et all (2008), menjadi pilhan yang tepat. Kemudian dari penerapan teori ini di lanjutkan dengan proses kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn (2000). Dengan pertimbangan mendasar bahwa dalam penelitian ini pengelolaan aspal buton lebih ideal dipecahkan dengan menggunakan analisis kebijakan rasional sederhana melalui metode *projection forecasting* dengan cara peramalan ekstrapolasi dapat memungkinkan seorang analis untuk membuat proyeksi atas dasar analisis data numerik yang dihimpun pada beberapa titik waktu dan ditampilkan secara kronologis, data yang numerik tersebut akan diperoleh dari informasi tentang dinamika kebijakan pengelolaan aspal buton dari masa ke masa, kemudian diproyeksikan melalui pengembangan alternatif untuk menyelesaikan masalah kebijakan. Selain itu alternatif kebijakan ini diharapkan dapat menghasilkan usulan kebijakan bagi pemerintah untuk dapat diadopsi agar dapat menjadi sebuah kebijakan terpilih.

Bab 5 Perumusan Kebijakan

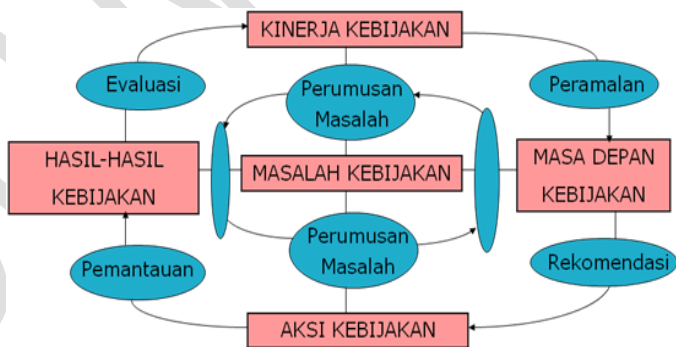
Analisis Kebijakan Menuju Perumusan Kebijakan yang Ideal Proses Analisis Kebijakan

Proses analisis kebijakan dibedakan atas penstrukturan masalah atau identifikasi masalah, identifikasi alternatif, seleksi alternatif, dan pengusulan alternatif terbaik untuk diimplementasikan. Proses ini dilakukan sebelum mengambil keputusan tentang alternatif terbaik yang harus diimplementasikan. Ada juga proses analisis yang dilakukan setelah alternatif terbaik diimplementasikan. Kedua proses ini merupakan satu kesatuan yang

tidak dapat dipisahkan dan selalu digunakan untuk meningkatkan kinerja suatu kebijakan, Keban (2004).

Sebagai yang telah dijelaskan sebelumnya oleh Dunn (2003), bahwa proses analisis kebijakan hendaknya berfokus pada masalah terdiri dari 2 komponen:

1. Komponen informasi yang paling relevan (*Policy Relevant Information*), terdapat 5 informasi;
 - a. Masalah yang harus diatasi
 - b. Masa depan kebijakan
 - c. Tindakan kebijakan terbaik
 - d. Hasil kebijakan
 - e. Kinerja kebijakan
2. Komponen analisis kebijakan, teknik-teknik untuk menghasilkan informasi Perumusan masalah, prakiraan masadepan yang hendak diciptakan, rekomedasi kebijakan, monitoring dan Evaluasi kebijakan. Untuk memperjelas terlihat pada gambar tersebut:



Gambar : Analisis kebijakan yang berorientasi pada masalah

Sumber: (Dunn 2003)

Dari gambar di atas terlihat bahwa analisis kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses pengkajian yang meliputi lima komponen informasi kebijakan (*policy-informational components*) yang ditransformasikan dari satu ke lainnya dengan menggunakan prosedur analisis kebijakan (*policy-analytic procedure*). Dimana kerangka kerja di atas mensarikan ide-ide dan merumuskan seluruh komponen informasi dan metode-metode yang digunakan untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi tersebut. Penggunaan prosedur analisis kebijaksanaan (seperti perumusan masalah, peramalan, pemantauan, evaluasi, dan rekomendasi) memungkinkan analisis mentransformasikan satu tipe informasi ke tipe lainnya. Informasi dan prosedur bersifat saling tergantung; mereka terkait di dalam proses dinamis transformasi informasi kebijakan (*policy informational transformations*). Olehnya komponen-komponen informasi kebijakan (seperti masalah-masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan kinerja kebijakan) ditransformasikan dari satu ke yang lainnya dengan menggunakan prosedur analisis kebijakan. Seluruh proses diatur melalui perumusan masalah yang diletakkan pada pusat kerangka kerja, Dunn (2003).

Identifikasi Masalah

Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat Winarno (2007), mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan diidentifikasi dengan baik pula.

Perumusan masalah (*defining problem*) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Perumusan masalah dalam proses pembuatan suatu kebijakan adalah proses menghasilkan dan menguji konseptualisasi-konseptualisasi alternatif atas suatu kondisi masalah. Dunn (2003), menyebutkan bahwa perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari empat fase yang saling tergantung, yaitu: (1) pencarian masalah (*problem search*); (2) pendefinisian masalah (*problem definition*); (3) spesifikasi masalah (*problem specification*); dan (4) pengenalan masalah (*problem sensing*).

Metode dan teknik yang saling berhubungan bermanfaat dalam mengantarkan kegiatan perumusan masalah di dalam setiap fase. Salah satu metode yang dapat dipakai untuk perumusan masalah adalah analisis hierarkis, yaitu sebuah teknik untuk mengidentifikasi sebab-sebab yang mungkin dari suatu situasi masalah. Analisis ini membantu untuk mengidentifikasi tiga macam sebab, yaitu: (1) sebab yang mungkin (*possible causes*) adalah kejadian-kejadian atau aksi-aksi yang meskipun jauh, mungkin menimbulkan terjadinya situasi masalah; (2) sebab masuk akal (*plausible causes*) adalah kejadian-kejadian atau aksi-aksi yang berdasar penelitian ilmiah atau pengalaman langsung, diyakini memberikan pengaruh penting terhadap terjadinya situasi yang dinilai problematis; dan (3) sebab yang dapat ditindaklanjuti (*actionable causes*) adalah sebab yang dapat dikontrol atau dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan, karena tidak ada sebuah kebijakan pun atau serangkaian kebijakan

yang diarahkan untuk memecahkan kembali masalah-masalah Dunn (2003).

Informasi tentang suatu masalah kebijakan publik dapat diperoleh lewat berbagai sumber tertulis seperti indikator sosial (*social indicators*), data sensus, laporan-laporan survey nasional, jurnal, koran-koran dan sebagainya serta melalui *interview* langsung dengan masyarakat. Pertanyaan-pertanyaan yang paling penting untuk dijawab dalam tahap ini adalah: *Apakah isu ini benar-benar merupakan masalah? Siapa sasarannya? Apa alasannya atau apa buktinya? Apakah masalah ini sudah urgen/mendesak? Apakah terjadi akibat negatif yang signifikan bila tidak segera dilakukan intervensi?* Jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut membuat analis tidak hanya berfikir lebih rasional tetapi juga lebih etis.

Selanjutnya Keban (2004) menyatakan, sebagai penuntun untuk mengidentifikasi masalah diperlukan beberapa catatan penting. *Pertama*, masalah yang diusulkan harus didasarkan informasi atau data yang bebas dari rekayasa (data riil dan asli). *Kedua*, bila ada datanya atau informasinya, perlu diperhatikan cara pengolahannya. *Ketiga*, cara penarikan kesimpulan harus sesuai dengan prinsip keilmuan, tidak boleh berlebih atau sebaliknya. Dalam menarik kesimpulan diperlukan tolak ukur tertentu yang dapat diterima, misalnya kecenderungan yang menunjukkan di atas rata-rata nasional atau jumlah di bawah rata-rata, sehingga akan membutuhkan intervensi yang serius dan segera.

Output yang diharapkan dari tahap ini adalah tergambaranya isu atau masalah penting yang sedang dihadapi, dukungan data dan

informasi yang jelas, termasuk siapa yang sedang mengalami masalah dan dampak apa yang bakal timbul bila tidak segera diintervensi.

Identifikasi Alternatif

Apabila masalah telah disetujui untuk dipecahkan atau tujuan-tujuan yang hendak dicapai telah disetujui, maka pertanyaan-pertanyaan untuk tahap berikut adalah model-model atau teori-teori apa yang mampu mengidentifikasi faktor-faktor penyebab, dan berdasarkan analisis tersebut mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan. Pertanyaan yang penting untuk dijawab dalam tahap ini adalah: Apakah ada hubungan logis antara masing-masing alternatif tersebut dengan tujuan? Keban (2004).

Selanjutnya dikatakan bahwa aspek teoritis dan praktis harus menjadi acuan dalam mengidentifikasi alternatif-alternatif kebijakan. Prinsip identifikasi alternatif yang biasanya dipegang adalah menghadirkan sebanyak mungkin alternatif pemecahan untuk dapat diukur, dibandingkan dan dievaluasi. Namun semakin banyak alternatif semakin kompleks pula kebutuhan untuk menyediakan data dan informasi serta pengolahannya, yang tentunya akan mengganggu proses selektif alternatif.

Output yang diharapkan dari tahap ini adalah teridentifikasinya alternatif-alternatif kebijakan, yang siap untuk dibandingkan antara satu dengan yang lainnya, untuk kemudian dipilih atau diseleksi.

Seleksi Alternatif

Untuk menyeleksi atau memilih diantara alternatif kebijakan yang ada secara efektif, diperlukan kriteria atau standard yang

rasional. Dengan menerapkan kriteria tersebut seorang analisis dapat merekomendasikan alternatif mana yang paling baik dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan.

Menyeleksi Kriteria Alternatif

Untuk dapat menyeleksi tentang kriteria/kelayakan alternatif kebijakan oleh Bobrow dan Dryzek (1987) sebagai berikut:

1. Hasil yang paling baik dari tiap alternatif
2. Hasil yang paling buruk dari tiap alternatif
3. Seberapa disenangi alternatif tersebut oleh sistem kebijakan
4. Adanya rentang kemungkinan error tiap alternatif
5. Ketidakpastian hasil dari tiap alternatif
6. Pada tingkatan mana tiap alternatif dapat menunjukkan umpan balik yang jelas dan terus menerus
7. Ampuh ataukah alternatif tersebut memperoleh kegagalan.

Jika melihat dan memahami pendapat Bobrow dan Dryzek di atas, tampak jelas bahwa penjelasan lebih berorientasi pada nilai kuantitatif dan cukup bersifat kontekstual dalam membangun lingkungan kebijakan yang berbeda-beda yaitu menyangkut rentang yang akan diperlihatkan pada masing-masing alternatif. Oleh karena itu akan cukup berbeda dengan instrumen yang dikemukakan oleh Bardach (1962) dalam Patton & Sawicki (1993) di bawah ini.

Bardach (1962) dalam Patton & Sawicki (1993), mengemukakan beberapa kriteria yang penting yang dapat digunakan dalam menyeleksi alternatif kebijakan, yaitu menyangkut “*technical feasibility, political viability, economic and financial possibility dan administrative operability*”

Technical Feasibility. *Technical feasibility* mengukur apakah keluaran (*outcome*) dari kebijakan atau program dapat mencapai tujuan yang ditetapkan . dengan kata lain, apakah alternatif yang dipilih akan jalan dalam konteks teknis? Misalnya, apakah program pembangunan jalan disuatu tempat akan dapat memecahkan kesulitan trafik ditempat itu? Dalam kaitan dengan kriteria ini, ada dua sub kriteria pokok yang perlu dibahas yaitu *effectiveness* dan *adequacy*.

Technical Feasibility. *Technical feasibility* mengukur apakah keluaran (*outcome*) dari kebijakan atau program dapat mencapai tujuan yang ditetapkan. Dengan kata lain, apakah alternatif yang dipilih akan jalan dalam konteks? Misalnya, apakah program pembangunan jembatan disuatu tempat akan dapat memecahkan kesulitan trafik ditempat itu? Dalam kaitan dengan kriteria teknis ini, ada dua sub kriteria pokok yang perlu dibahas yaitu *effectiveness* dan *adequacy*.

- *Effectiveness* menyangkut sampai seberapa jauh suatu kebijakan atau program akan mencapai apa yang diinginkan. Kriteria ini dapat diukur dalam jangka panjang atau pendek, langsung atau tidak langsung, secara

kuantitatif atau tidak, dan pantas atau tidak (*adequate or inadequate*).

- *Kriteriaum adequacy* mempersoalkan sampai seberapa jauh kebijakan atau program yang disarankan akan mampu memecahkan persoalan, apakah memecahkan persoalan secara keseluruhan atau hanya sebagian.
- *Economic and Financial Possibility*. Kriteria ini menyangkut evaluasi ekonomis dari *policy* atau program yang ada, dan meliputi *aspek change in net worth, economic efficiency, profitability, dan cost-effectiveness*.
- *Kriteriaum "change in net worth"* (perubahan dalam nilai) mempersoalkan apakah satu program dapat merubah kemampuan ekonomis khususnya dalam *assets* dan *liabilities* seperti perubahan dalam GDP (*gross regional product*), *human capital* (tingkat pendidikan penduduk secara keseluruhan), dan *non human resources* (hasil hutan, tambang, dsb).
- *Kriteriaum "economic efficiency"* mempersoalkan apakah dengan menggunakan sumberdaya yang ada telah diperoleh manfaat yang lebih tinggi.
- *Profitability*, mempertanyakan apakah perbandingan antara pengeluaran proyek dan pemasukan dari proyek tersebut menguntungkan atau tidak, khususnya dalam konteks keuangan (misalnya, *cost-revenue analysis*).
- *Cost-effectiveness* adalah kriteriaum yang menyangkut apakah tujuan yang dicapai dengan *cost* yang minim.

Political Viability. Kriteria politik menyangkut lima sub kriteria yang perlu dipertimbangkan, yaitu *acceptability*, *appropriateness*, *responsiveness*, *legal* dan *equity*.

- *Acceptability* menyangkut pertumbuhan apakah suatu alternatif kebijakan dapat diterima oleh aktor-aktor politik dan para klien dan aktor-aktor lainnya dalam masyarakat.
- *Appropriateness* berkenaan dengan suatu alternatif kebijaksanaan tidak merusak atau bertentangan dengan nilai-nilai yang sudah ada dalam masyarakat.
- *Responsiveness* berkenaan dengan apakah suatu alternatif kebijaksanaan, akan memenuhi kebutuhan masyarakat yang ada. (mungkin suatu *policy* yang dipilih bersifat *efficient* dan *effective*, tetapi dilihat persepsi masyarakat, tidak memenuhi kebutuhan mereka)
- Legal artinya apakah suatu alternatif kebijaksanaan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- *Equity* yaitu apakah suatu alternatif kebijaksanaan akan mempromosi pemerataan dan keadilan dalam masyarakat (mungkin suatu *policy* dapat meredistribusikan *income*, memberikan hak untuk memperoleh pelayanan minimum, atau membayar suatu pelayanan sesuai dengan kemampuan). Kriteria ini dapat diterapkan antar lokasi pemukiman, kelas *income*, suku dan etnik, umur, seks, status keluarga, status kepemilikan rumah, dan antar generasi.

Administrative Operability. Kriteria spesifik dalam *administrative operability authority, institutional comitment, capability* dan *organitazional support.*

- *Autority* berkenaan dengan kewenangan mengimplementasi suatu *policy* atau program. Dengan kata lain, apakah organisasi yang diserahi tugas mengimplementasi program memiliki otoritas yang jelas untuk melakukan kerja sama dengan unit organisasi yang lain dalam menentukan prioritas.
- *Institutional commitment* menyangkut komitment dari administrator level atas dan bawah, kantor dan pekerja lapangan. Kriterium ini penting untuk menilai apakah suatu alternatif kebijakan bersifat realistik atau tidak.
- *Capability* berkenaan dengan apakah organisasi yang akan mengimplementasikannya dinilai mampu dalam konteks skills dari staf dan konteks financial.
- *Organizational support* berkaitan dengan tersedia tidaknya dukungan-dukkungan peralatan, fasilitas Fisik dan pelayanan-pelayanan lainnya. Apakah dapat dukungan-dukkungan tersebut tersedia apabila dibutuhkan?

Pengusulan Alternatif Terbaik

Kadang-kadang suatu usulan kebijakan kurang memiliki hubungan sebab akibat yang signifikan terhadap masalah yang hendak dipecahkan. Suatu usulan tidak hanya sekedar memiliki hubungan sebab akibat tetapi yang lebih penting lagi adalah hubungan tersebut benar-benar signifikan, artinya alternatif tersebut

tidak hanya perlu (*necessary*) tetapi ‘perlu dan cukup’ (*necessary & sufficient*) untuk memecahkan masalah yang dihadapi, Keban (2004).

Perumusan Masalah Kebijakan

Salah satu dari analisis kebijakan yang kurang mendapat perhatian selama ini tetapi bersifat krusial adalah perumusan kebijakan. Analisis kebijakan sering gagal karena memecahkan masalah yang salah dibandingkan gagal karena mereka menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang benar. Gejala yang pertama di atas lebih disebabkan karena subyektivitas atau kepentingan analisis atau *policy makers* sangat menonjol, sedangkan gejala kedua lebih disebabkan karena kompleksitas masalah itu sendiri dan kemampuan *policy makers*.

Merumuskan suatu masalah publik yang benar dan tepat tidaklah mudah karena sifat masalah publik yang kompleks. Oleh karena itu, Dunn (2003) menguraikan karakteristik masalah publik:

- 1). Saling ketergantungan (*interdependence*) antara berbagai masalah. Suatu masalah publik bukanlah masalah yang berdiri sendiri, tetapi saling terkait antara satu masalah dengan masalah yang lain. Sistem masalah yang saling tergantung mengharuskan analisis kebijakan menggunakan pendekatan holistik dalam memecahkan masalah dan mengetahui akar permasalahan.

- 2). Subyektivitas dari masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah hasil pemikiran dalam konteks lingkungan tertentu. Oleh karena itu, suatu fenomena yang dianggap masalah dalam lingkungan tertentu, bisa jadi bukan masalah untuk lingkungan yang lain.
- 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. Demikian juga, masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama walau waktunya berbeda.

Dalam analisis kebijakan publik terdapat beberapa tipologi masalah Dunn (2003). Ditinjau dari tingkat kompleksitasnya, masalah dapat dikategorikan menjadi tiga, yakni, masalah yang terstruktur (*moderately structured*), dan masalah yang tidak terstruktur (*ill structured*).

Masalah terstruktur dengan baik adalah masalah yang pemecahannya hanya melibatkan beberapa pembuat kebijakan, dengan alternatif pemecahan terbatas, nilai dari pemecahan masalah disetujui, dan hasilnya lebih dapat dipastikan dengan tingkat probabilitas yang dapat diperhitungkan.

Sedangkan masalah yang agak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya melibatkan beberapa pembuat kebijakan, alternatif pemecahannya terbatas, nilai yang akan dikejar disetujui, tetapi hasilnya tidak pasti dengan tingkat probabilitas yang sulit dihitung.

Kemudian masalah yang tidak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya melibatkan banyak pembuat kebijakan, alternatif pemecahannya tidak terbatas, nilai yang akan dikejar masih menimbulkan konflik, dan hasil akhirnya sangat sulit diketahui dengan pasti karena tingkat probabilitasnya sangat sulit di hitung.

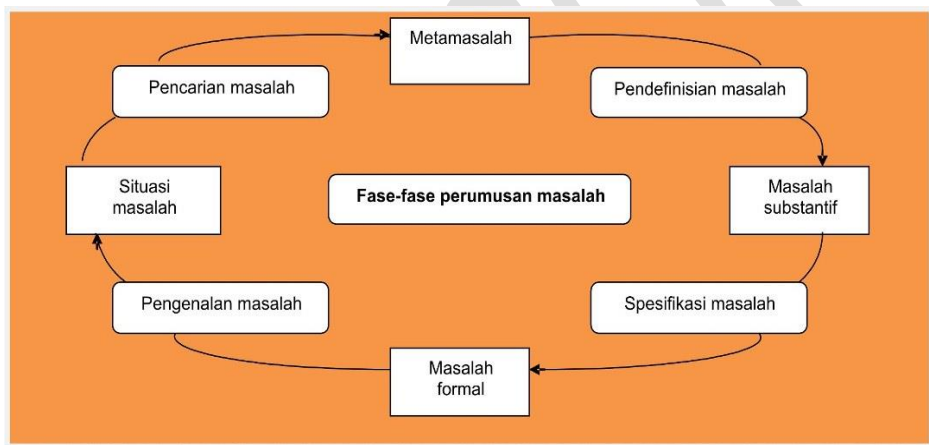
Dalam kegiatan perumusan masalah, para analisis kebijakan sangat membutuhkan data dan informasi untuk dapat merumuskan masalahnya dengan tepat dan benar. Data dan informasi tersebut dapat bersifat *time series* (kurun waktu) atau *cross sectional* (antar lokasi yang berbeda). Data *time series* sangat membantu memahami perubahan gejala dari waktu tertentu ke waktu yang lain. Sedangkan

data *cross sectional* dapat membantu memberikan gambaran tentang sesuatu gejala antarlokasi yang berbeda. Apabila perumusan masalah tanpa didukung data dan informasi, dan hanya mendasarkan pada asumsi, bisa menyebabkan analisis merumuskan masalah secara salah. Seorang analisis dapat menggunakan data dan informasi dari: (1) data sekunder, seperti laporan tahunan, tri-wulan, atau bulanan, informasi dari surat kabar, jurnal bulletin, dan data statistik yang lain; (2) data primer, seperti data dari pra-survei dan hasil wawancara. Sayangnya para analisis sering menghadapi beberapa kendala yang berhubungan dengan data dan informasi tersebut, antara lain:

- 1). Kurang tersedianya data dan informasi yang baru (*up to date*). Dalam praktik tidak mudah menemukan data yang baru pada instansi pemerintah.
- 2). Rendahnya kualitas data dan informasi karena rendahnya kompetensi petugas pengumpul dan pengolah data atau terjadinya *bias* pelaporan untuk alasan tertentu.
- 3). Sistem manajemen data yang belum standar, yang menyangkut masalah klasifikasi, penyajian, keteraturan pengolahan, dan ukuran yang digunakan.

Dalam perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari empat tahap yakni:

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



Gambar : Tahap-Tahap Perumusan Masalah

Sumber: Dunn, 2003, Analisa Kebijakan Publik

Perumusan masalah diawali dengan adanya situasi masalah, yakni serangkaian situasi yang menimbulkan rasa ketidakpuasan dan terasa ada sesuatu yang salah. Kemudian para analisis terlibat dalam pencarian masalah, selanjutnya lahir apa yang disebut meta masalah, yakni masalah yang belum tertata dengan rapi. Dari meta masalah para analisis melakukan pendefinisian masalah dalam istilah yang paling umum dan mendasar, misalnya menentukan apakah

masalahnya termasuk dalam masalah sosial, politik, ekonomi, selanjutnya akan lahir masalah substantif. Melalui proses spesifikasi masalah, masalah substantif berubah menjadi masalah formal, yakni masalah yang telah dirumuskan secara spesifik dan jelas.

Agar pembuat kebijakan dapat merumuskan masalahnya dengan benar dan tepat, maka Patton dan Sawicki (1986) mengajukan tujuh tahap dalam merumuskan masalah sebagai berikut:

- 1) Pikirkan kenapa suatu gejala dianggap sebagai masalah
- 2) Tetapkan batasan masalah yang akan dipecahkan
- 3). Kumpulkan fakta dan informasi yang berhubungan dengan masalah yang telah ditetapkan
- 4) Rumuskan tujuan dan sasaran yang akan dicapai
- 5) Identifikasi *policy envelope* (variabel-variabel yang mempengaruhi masalah)
- 6) Tunjukkan biaya dan manfaat dari masalah yang hendak diatasi
- 7) Rumuskan masalah kebijakannya dengan baik.

Selanjutnya terdapat beberapa metode untuk merumuskan suatu masalah seperti berikut:

- 1). Analisis batas, yakni usaha memetakan masalahnya melalui *snowball sampling* dari *stakeholders*. Ini disebabkan karena analisis kebijakan sering dihadapkan pada masalah yang tidak jelas dan rumit, sehingga perlu minta bantuan *stakeholders* untuk memberikan informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan.

- 2). Analisis klasifikasi, yakni mengklasifikasikan masalah kedalam kategori-kategori tertentu dengan tujuan untuk lebih memudahkan analisis.
- 3). Analisis hirarkhi, yakni metode untuk menyusun masalah berdasarkan sebab-sebab yang mungkin dari situasi masalah.
- 4). Brainstorming, yakni metode untuk merumuskan masalah melalui curah pendapat dari orang-orang yang mengetahui kondisi yang ada.
- 5). Analisis perspektif ganda, yaitu metode untuk memperoleh pandangan yang bervariasi dari perspektif yang berbeda mengenai suatu masalah dan pemecahannya, misalnya perspektif administrasi publik, dan perspektif ekonomi.

Bab 6 Implementasi Kebijakan

Studi implementasi dapat ditemukan di persimpangan antara administrasi publik, teori organisasi, penelitian manajemen publik, dan studi ilmu politik (Schofi eld dan Sausman 2004, 235). Dalam arti yang paling luas, studi ini dapat dikarakterisasikan sebagai studi tentang perubahan kebijakan (Jenkins 1978, 203).

Goggin dan rekan-rekannya (1990) mengidentifikasi tiga generasi penelitian implementasi. Studi implementasi muncul pada tahun 1970-an di Amerika Serikat, sebagai reaksi terhadap meningkatnya kekhawatiran atas efektivitas program reformasi yang luas. Hingga akhir tahun 1960-an, mandat politik dianggap jelas, dan administrator dianggap mengimplementasikan kebijakan sesuai

dengan maksud para pembuat keputusan (Hill dan Hupe 2002, 42). Proses "menerjemahkan kebijakan menjadi tindakan" (Barrett 2004, 251) menarik lebih banyak perhatian, karena kebijakan tampaknya tertinggal dari ekspektasi kebijakan. Generasi pertama studi implementasi, yang mendominasi sebagian besar tahun 1970-an, dicirikan oleh nada pesimistis. Pesimisme ini dipicu oleh sejumlah studi kasus yang mewakili contoh cemerlang kegagalan implementasi. Penelitian Derthick (1972), Pressman dan Wildavsky (1973), dan Bardach (1977) adalah yang paling populer. Karya Pressman dan Wildavsky (1973) memiliki dampak yang menentukan pada pengembangan penelitian implementasi, karena membantu merangsang pertumbuhan literatur. Namun, ini tidak berarti bahwa tidak ada penelitian implementasi yang dilakukan sebelumnya, seperti yang disarankan Hargrove (1975) ketika menulis tentang penemuan "mata rantai yang hilang" dalam mempelajari proses kebijakan. Hill dan Hupe (2002, 18–28) menunjukkan bahwa penelitian implementasi dilakukan dengan tajuk yang berbeda sebelum tahun 1970-an. Meskipun demikian, pencapaian paling penting dari generasi pertama peneliti implementasi adalah meningkatkan kesadaran tentang masalah ini di komunitas ilmiah yang lebih luas dan masyarakat umum.

Meskipun pembangunan teori bukanlah inti dari generasi pertama studi implementasi, generasi kedua mulai mengajukan serangkaian kerangka kerja dan hipotesis teoritis. Periode ini ditandai oleh perdebatan antara apa yang kemudian dijuluki pendekatan top-down dan bottom-up untuk penelitian

implementasi. Aliran top-down, yang diwakili misalnya oleh para sarjana seperti Van Meter dan Van Horn (1975), Nakamura dan Smallwood (1980) atau Mazmanian dan Sabatier (1983), memahami implementasi sebagai pelaksanaan hierarkis dari maksud kebijakan yang ditetapkan secara terpusat. Para sarjana yang termasuk dalam kubu bottom-up, seperti Lipsky (1971, 1980), Ingram (1977), Elmore (1980), atau Hjern dan Hull (1982) sebaliknya menekankan bahwa implementasi terdiri dari strategi pemecahan masalah sehari-hari dari "birokrat tingkat jalanan" (Lipsky 1980).

Generasi ketiga penelitian implementasi mencoba menjembatani kesenjangan antara pendekatan top-down dan bottom-up dengan menggabungkan wawasan kedua kubu ke dalam model teoritis mereka. Pada saat yang sama, tujuan yang dicanangkan sendiri oleh penelitian generasi ketiga adalah "menjadi lebih *ilmiah* daripada dua penelitian sebelumnya dalam pendekatannya terhadap studi implementasi" (Goggin et al. 1990, 18, penekanan pada teks asli). Oleh karena itu, para sarjana generasi ketiga lebih menekankan pada penentuan hipotesis yang jelas, menemukan operasionalisasi yang tepat dan menghasilkan pengamatan empiris yang memadai untuk menguji hipotesis ini. Namun, seperti yang dicatat oleh pengamat seperti deLeon (1999, 318) dan O'Toole (2000, 268), hanya sedikit penelitian yang sejauh ini mengikuti jalur ini.

Meskipun sebagian besar penelitian implementasi berasal dari Amerika Serikat, generasi kedua juga ditandai secara khusus oleh kontribusi teoritis penting dari penulis Eropa seperti Barrett, Hanf,

Windhoff-Héritier, Hjern, Mayntz, atau Scharpf. Eropa juga merupakan asal mula aliran literatur baru yang berfokus pada isu implementasi dalam konteks studi integrasi Eropa.

Tujuan dari bab ini adalah untuk meringkas pelajaran teoritis yang dapat diambil dari kekayaan literatur yang dihasilkan oleh lebih dari tiga puluh tahun penelitian implementasi. Bab ini disusun sebagai berikut: Bagian 2 membahas tiga pendekatan analitis yang berbeda dalam teori implementasi tradisional secara lebih rinci: model top-down, kritik bottom-up, dan teori hibrida yang mencoba menggabungkan elemen dari dua aliran literatur lainnya. Kami menjelaskan dasar-dasar teoritis dan membahas pro dan kontra dari masing-masing pendekatan. Bagian 3 kemudian memberikan tinjauan umum tentang pendekatan teoritis yang lebih baru terhadap implementasi, yang semuanya berangkat dari dasar-dasar utama studi implementasi tradisional. Secara khusus, kami membahas wawasan yang diperoleh dari studi proses implementasi dalam konteks Uni Eropa dan kami membahas pendekatan interpretatif terhadap implementasi, yang mengikuti jalur ontologis alternatif. Bagian 4 berfokus pada wawasan utama yang diperoleh dari lebih dari tiga puluh tahun penelitian implementasi untuk pemahaman yang tepat tentang proses implementasi. Selain itu, bagian ini membahas kontribusi analisis implementasi terhadap bidang analisis kebijakan dan ilmu politik yang lebih luas. Akhirnya, Bagian 5 mengidentifikasi sejumlah kelemahan yang terus-menerus ada dalam analisis implementasi dan diakhiri dengan menyarankan

kemungkinan arah penelitian masa depan untuk mengatasi kelemahan ini di tahun-tahun mendatang.

TEORI IMPLEMENTASI TOP-DOWN, BOTTOM-UP, DAN HIBRIDA

Tiga generasi penelitian implementasi yang disajikan sebelumnya dapat dibagi lagi menjadi tiga pendekatan teoritis yang berbeda untuk mempelajari implementasi:

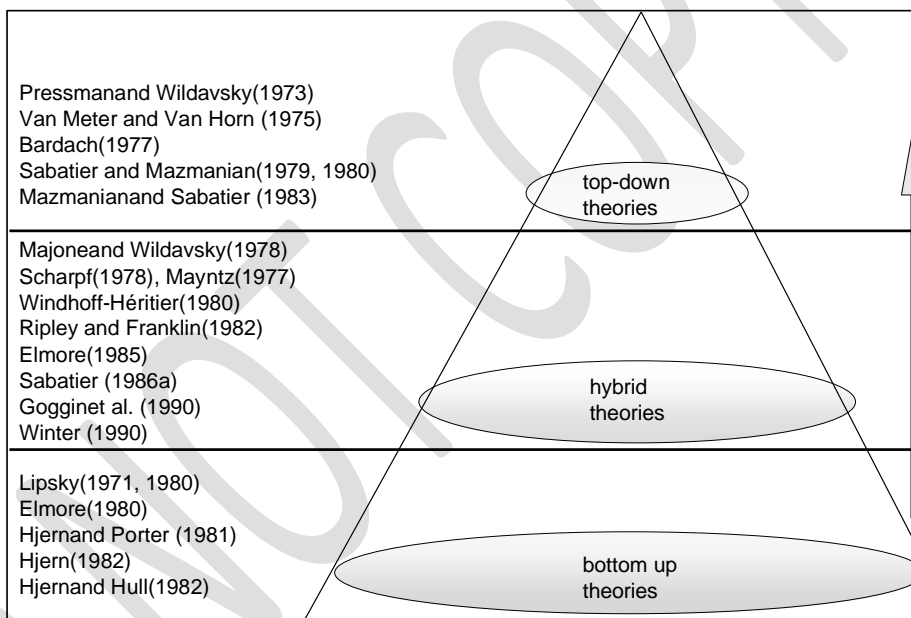
1. Model atas-bawah memberi penekanan utama pada kemampuan pembuat keputusan untuk menghasilkan tujuan kebijakan yang tegas dan mengendalikan tahap implementasi.
2. Kritik bottom-up memandang birokrat lokal sebagai aktor utama dalam penyampaian kebijakan dan memahami implementasi sebagai proses negosiasi dalam jaringan pelaksana.
3. Teori hibrida mencoba mengatasi kesenjangan antara dua pendekatan lainnya dengan menggabungkan unsur-unsur model atas-bawah, bawah-atas, dan model teoritis lainnya.

Pembahasan berikut akan menguraikan secara singkat dasar-dasar teoritis dari pendekatan-pendekatan ini. Hanya beberapa kontribusi utama yang dapat disajikan dalam bab ini

Pemilihan kontribusi yang disajikan didasarkan pada saran dari para sarjana terkemuka (Hill dan Hupe 2002; deLeon 1999, 2001; Parsons 1995; Sabatier 1986a) serta pada pandangan kami sendiri tentang kepentingan relatif dari penelitian.

TEORI ATAS - BAWAH

Teori top-down berawal dari asumsi bahwa implementasi kebijakan dimulai dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Parsons (1995, 463) menunjukkan bahwa studi ini didasarkan pada asumsi bahwa implementasi kebijakan dimulai dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat.



GAMBAR. Teori top-down, bottom-up, dan hybrid: kontribusi utama.

“Model kotak hitam” dari proses kebijakan yang terinspirasi oleh analisis sistem. Mereka mengasumsikan hubungan kausal langsung antara kebijakan dan hasil yang diamati dan cenderung mengabaikan dampak pelaksana pada penyampaian kebijakan. Penganut top-down pada dasarnya mengikuti pendekatan preskriptif yang menafsirkan kebijakan sebagai masukan dan

implementasi sebagai faktor keluaran. Karena penekanan mereka pada keputusan pembuat kebijakan pusat, deLeon (2001) menggambarkan pendekatan top-down sebagai “fenomena elit yang memerintah”. Penulis berikut adalah cendekiawan top-down klasik: Pressman dan Wildavsky (1973), Van Meter dan Van Horn (1975), Bardach (1977), serta Sabatier dan Mazmanian (1979, 1980, lihat juga Mazmanian dan Sabatier 1983).

Karya asli Pressman dan Wildavsky mengikuti pendekatan model rasional. Mereka mulai dari asumsi bahwa tujuan kebijakan ditetapkan oleh para pembuat kebijakan pusat. Dalam pandangan ini, penelitian implementasi dihadapkan pada tugas menganalisis kesulitan dalam mencapai tujuan tersebut. Oleh karena itu, mereka melihat implementasi sebagai "interaksi antara penetapan tujuan dan tindakan yang diarahkan untuk mencapainya" (Pressman dan Wildavsky 1973). Para penulis menggarisbawahi hubungan linier antara tujuan kebijakan yang disepakati dan implementasinya. Oleh karena itu, implementasi menyiratkan pembentukan prosedur birokrasi yang memadai untuk memastikan bahwa kebijakan dieksekusi seakurat mungkin. Untuk tujuan ini, lembaga pelaksana harus memiliki sumber daya yang cukup, dan perlu ada sistem tanggung jawab yang jelas dan kontrol hierarkis untuk mengawasi tindakan para pelaksana. Buku Pressman dan Wildavsky, sebuah studi tentang implementasi program pembangunan ekonomi federal di Oakland, California, menyoroti pentingnya jumlah lembaga yang terlibat dalam penyampaian kebijakan. Mereka berpendapat bahwa implementasi yang efektif menjadi semakin

sulit jika sebuah program harus melewati banyak "titik persetujuan." Karena sebagian besar pengaturan implementasi, terutama di Amerika Serikat, bersifat multi-aktor, inti analisis mereka agak skeptis mengenai apakah implementasi dapat berjalan dengan baik.

Cendekiawan Amerika Van Meter dan Van Horn (1975) menawarkan model teoritis yang lebih terperinci. Namun, titik awal mereka sangat mirip dengan Pressman dan Wildavsky. Mereka berkepentingan dengan studi tentang apakah hasil implementasi sesuai dengan tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan awal. Model mereka mencakup enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dan kinerja. Sementara banyak dari faktor-faktor ini berkaitan dengan kapasitas organisasi dan kontrol hierarkis, penulis juga menyoroti dua variabel yang sedikit menyimpang dari " arus utama " top-down: Mereka berpendapat bahwa tingkat perubahan kebijakan memiliki dampak penting pada kemungkinan implementasi yang efektif dan bahwa tingkat konsensus tentang tujuan adalah penting. Oleh karena itu, perubahan kebijakan yang signifikan hanya mungkin terjadi jika konsensus tujuan di antara para aktor tinggi. Tidak seperti perwakilan lain dari sekolah top-down, model Van Meter dan Van Horn kurang peduli dengan menasihati para pembuat kebijakan tentang implementasi yang berhasil tetapi dengan menyediakan dasar yang kuat untuk analisis ilmiah.

Buku Bardach *The Implementation Game* , yang diterbitkan pada tahun 1977, menyediakan metafora klasik untuk proses

implementasi. Dia mengakui karakter politik dari proses implementasi dan karena itu mempromosikan gagasan menggunakan alat teori permainan untuk menjelaskan implementasi. Dengan demikian Bardach memberikan ide-ide yang juga memengaruhi para sarjana bottom-up (lihat di bawah). Namun, keasyikannya dalam menasihati para pembuat kebijakan tentang cara meningkatkan implementasi membuatnya menjadi anggota yang jelas dari kubu top-down. Rekomendasi intinya adalah untuk memberikan perhatian pada proses "penulisan skenario", yang berarti bahwa implementasi yang sukses dimungkinkan jika para pembuat kebijakan berhasil menyusun permainan implementasi dengan saksama.

Sabatier dan Mazmanian (1979, 1980, lihat juga Mazmanian dan Sabatier 1983) termasuk di antara penulis inti pendekatan top-down. Seperti Van Meter dan Van Horn (1975), Sabatier dan Mazmanian memulai analisis mereka dengan keputusan kebijakan yang dibuat oleh perwakilan pemerintah. Oleh karena itu, mereka mengasumsikan pemisahan yang jelas antara pembentukan kebijakan dari implementasi kebijakan. Model mereka mencantumkan enam kriteria untuk implementasi yang efektif: (1) tujuan kebijakan jelas dan konsisten, (2) program didasarkan pada teori kausal yang valid, (3) proses implementasi terstruktur secara memadai, (4) pejabat pelaksana berkomitmen pada tujuan program, (5) kelompok kepentingan dan penguasa (eksekutif dan legislatif) mendukung, dan (6) tidak ada perubahan yang merugikan dalam kondisi kerangka sosial ekonomi. Meskipun Sabatier dan

Mazmanian (1979, 489–92, 503–4) mengakui bahwa kontrol hierarkis yang sempurna atas proses implementasi sulit dicapai dalam praktik dan bahwa kondisi yang tidak menguntungkan dapat menyebabkan kegagalan implementasi, mereka berpendapat bahwa pembuat kebijakan dapat memastikan implementasi yang efektif melalui desain program yang memadai dan penataan proses implementasi yang cerdas.

TEORI BAWAH - ATAS

Pada akhir tahun 1970-an dan awal tahun 1980-an, teori bottom-up muncul sebagai respons kritis terhadap aliran top-down. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa hasil politik tidak selalu cukup berhubungan dengan tujuan kebijakan awal dan bahwa hubungan sebab akibat yang diasumsikan dipertanyakan. Para ahli teori menyarankan untuk mempelajari apa yang sebenarnya terjadi di tingkat penerima dan menganalisis penyebab sebenarnya yang memengaruhi tindakan di lapangan. Penelitian yang termasuk dalam aliran penelitian ini biasanya dimulai dari "bawah" dengan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam penyampaian kebijakan yang sebenarnya. Mereka menolak gagasan bahwa kebijakan didefinisikan di tingkat pusat dan bahwa pelaksana perlu berpegang teguh pada tujuan ini serapi mungkin. Sebaliknya, ketersediaan kebijaksanaan pada tahap penyampaian kebijakan muncul sebagai faktor yang menguntungkan karena birokrat lokal dianggap jauh lebih dekat dengan masalah sebenarnya daripada pembuat kebijakan pusat. Peneliti bottom-up klasik adalah: peneliti Amerika Lipsky (1971, 1980) dan Elmore (1980) serta sarjana

Swedia Hjern (1982), juga bekerja sama dengan penulis lain seperti Porter dan Hull.

Lipsky (1971, 1980) menganalisis perilaku pekerja layanan publik (misalnya, guru, pekerja sosial, polisi, dokter), yang disebutnya sebagai "tikus birokrat jalanan." Dalam artikelnya yang penting, yang diterbitkan pada tahun 1971, Lipsky berpendapat bahwa analisis kebijakan perlu mempertimbangkan interaksi langsung antara pekerja sosial dan warga negara. Hudson (1989) berpendapat bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh birokrat jalanan melampaui kendali perilaku warga negara. Birokrat jalanan juga dianggap memiliki otonomi yang cukup besar dari organisasi yang mempekerjakan mereka. Dengan demikian, sumber utama kekuasaan otonom mereka berasal dari sejumlah besar kebijaksanaan yang mereka miliki.

Menurut Hill dan Hupe (2002, 52–53), karya Lipsky telah banyak disalahartikan karena ia tidak hanya menggarisbawahi kesulitan dalam mengendalikan perilaku birokrat tingkat jalanan. Yang lebih penting lagi, Lipsky menunjukkan bahwa pembuatan kebijakan tingkat jalanan menciptakan praktik yang memungkinkan pekerja publik untuk mengatasi masalah yang dihadapi dalam pekerjaan sehari-hari mereka. Pentingnya karya Lipsky terletak pada kenyataan bahwa pendekatannya, di satu sisi, digunakan sebagai pembenaran untuk strategi metodologis yang berfokus pada aktor tingkat jalanan. Di sisi lain, ia menunjukkan bahwa pendekatan top-down gagal memperhitungkan bahwa rantai komando hierarkis dan

tujuan kebijakan yang ditetapkan dengan baik tidak cukup untuk menjamin keberhasilan implementasi.

Perhatian utama Elmore (1980) adalah pertanyaan tentang bagaimana mempelajari implementasi. Alih-alih berasumsi bahwa pembuat kebijakan secara efektif mengendalikan implementasi, konsepnya tentang “pemetaan mundur” menyarankan bahwa analisis harus dimulai dengan masalah kebijakan tertentu dan kemudian memeriksa tindakan lembaga lokal untuk memecahkan masalah ini.

Sarjana Swedia Hjern, bekerja sama erat dengan rekan-rekannya seperti Porter dan Hull, mengembangkan metodologi jaringan empiris untuk mempelajari proses implementasi (Hjern 1982; Hjern dan Porter 1981; Hjern dan Hull 1982). Dalam pandangan mereka, penting bagi para peneliti untuk mengakui karakter multi-aktor dan antar-organisasi dari penyampaian kebijakan. Oleh karena itu, mereka menyarankan bahwa analisis implementasi harus dimulai dengan identifikasi jaringan aktor dari semua lembaga terkait yang berkolaborasi dalam implementasi dan kemudian memeriksa cara mereka mencoba memecahkan masalah mereka. Menurut Sabatier (1986a), pendekatan ini menawarkan alat yang berguna untuk menggambarkan "struktur implementasi" (Hjern dan Porter 1981) di mana eksekusi kebijakan terjadi. Namun, ia juga mengkritik kurangnya hipotesis kausal tentang hubungan antara faktor hukum dan ekonomi dan perilaku individu.

DISKUSI dan PERBANDINGAN

Ada beberapa karakteristik teori top-down dan bottom-up yang menjelaskan jurang lebar yang memisahkan kedua aliran pemikiran ini dalam teori implementasi: Mereka ditandai oleh strategi penelitian yang kompetitif, tujuan analisis yang kontras, model proses kebijakan yang berlawanan, pemahaman yang tidak konsisten tentang proses implementasi, dan model demokrasi yang saling bertentangan (lihat Tabel 7.1).

Karena strategi penelitian mereka yang kontras, kedua kubu tersebut kemudian dikenal sebagai pendekatan “top-down” dan “bottom-up”. Para penganut top-down biasanya memulai dari keputusan kebijakan yang dicapai di “puncak” sistem politik dan bekerja “ke bawah” hingga ke pelaksana. Sebaliknya, para penganut bottom-up memulai dengan mengidentifikasi aktor yang terlibat dalam penyampaian kebijakan konkret di “dasar” sistem politik-administratif. Analisis kemudian bergerak “ke atas” dan “ke samping” untuk mengidentifikasi jaringan aktor pelaksana dan strategi pemecahan masalah mereka.

Tujuan analisis para cendekiawan top-down adalah untuk mencapai teori umum tentang implementasi. Teori ini harus cukup cermat untuk memungkinkan prediksi mengenai apakah suatu undang-undang individual kemungkinan akan diimplementasikan secara efektif. Selain itu, teori ini harus memungkinkan para cendekiawan untuk memperoleh rekomendasi bagi para pembuat kebijakan dengan tujuan untuk meningkatkan implementasi. Tujuannya

TABEL. Perbandingan Teori Top-down dan Bottom-up

	Teori top-down	Teori bottom-up
Strategi penelitian	Top-down: dari politik keputusan untuk administrasi eksekusi	Bottom-up: dari individu birokrat ke administrasi jaringan
Tujuan Analisis Model proses kebijakan Karakter proses implementasi Model dasar demokrasi	Prediksi/rekomendasi kebijakan Tahapan Panduan hierarkis kaum elit	Deskripsi/penjelasan Fusionis Pemecahan masalah terdesentralisasi Partisipatif

Studi bottom-up, sebaliknya, lebih cenderung memberikan deskripsi dan penjelasan empiris yang akurat tentang interaksi dan strategi pemecahan masalah para aktor yang terlibat dalam penyampaian kebijakan. Sebagaimana dicatat secara kritis oleh Sabatier (1986b, 315), banyak studi bottom-up tidak lebih dari sekadar memberikan penjelasan deskriptif tentang sejumlah besar keleluasaan yang tersedia bagi para pelaksana. Akan tetapi, beberapa di antaranya benar-benar mencoba untuk melampaui lingkup deskripsi. Hal ini menghasilkan model heuristik yang agak rumit dari struktur jaringan atau "struktur implementasi" (Hjern dan Porter 1981) di mana implementasi berlangsung.

Kedua aliran pemikiran tersebut bertumpu pada model-model proses kebijakan yang kontras. Para penganut top-down

sangat dipengaruhi oleh apa yang disebut sebagai “konsepsi buku teks tentang proses kebijakan” (Nakamura 1987, 142). Model “bertahap” ini mengasumsikan bahwa siklus kebijakan dapat dibagi menjadi beberapa fase yang dapat dibedakan dengan jelas. Dengan demikian, analisis top-down tidak berfokus pada keseluruhan proses kebijakan, tetapi hanya pada “apa yang terjadi setelah sebuah RUU menjadi undang-undang” (Bardach 1977). Sebaliknya, pendekatan bottom-up berpendapat bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari formulasi kebijakan. Menurut model “fusionis” ini, pembuatan kebijakan berlanjut sepanjang keseluruhan proses kebijakan. Oleh karena itu, para sarjana bottom-up tidak hanya memperhatikan satu tahap tertentu dari siklus kebijakan. Sebaliknya, mereka tertarik pada keseluruhan proses tentang bagaimana kebijakan didefinisikan, dibentuk, diimplementasikan, dan mungkin didefinisikan ulang.

Kedua pendekatan tersebut mengandung pandangan yang sangat berbeda tentang karakter proses implementasi. Para penganut aliran top-down memahami implementasi sebagai “pelaksanaan keputusan kebijakan dasar” (Mazmanian dan Sabatier 1983, 20). Dalam pandangan ini, implementasi adalah proses administratif yang apolitis. Kekuasaan pada akhirnya berada di tangan para pengambil keputusan pusat, yang mendefinisikan tujuan kebijakan yang jelas dan mampu memandu proses penerapan tujuan-tujuan ini secara hierarkis. Para sarjana bottom-up menolak gagasan tentang panduan hierarkis. Dalam pandangan mereka, mustahil untuk merumuskan undang-undang dengan tujuan

kebijakan yang tegas dan untuk mengendalikan proses implementasi dari atas ke bawah. Sebaliknya, model tersebut menunjukkan bahwa para pelaksana selalu memiliki banyak keleluasaan. Daripada menganggap implementasi sebagai proses apolitis untuk mengikuti perintah “dari atas,” para penganut aliran bottom-up berpendapat bahwa proses implementasi sangat politis dan bahwa kebijakan bahkan dibentuk hingga tingkat yang menentukan pada tingkat ini. Oleh karena itu, kebijakan tidak terlalu ditentukan oleh undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintah dan parlemen, tetapi oleh keputusan politik yang sebagian besar bersifat otonom dari para aktor yang terlibat langsung dalam penyampaian kebijakan. Dengan demikian, fokusnya terletak pada penyelesaian masalah yang terdesentralisasi oleh para aktor lokal, bukan pada arahan hierarkis.

Akhirnya, kedua pendekatan tersebut didasarkan pada model demokrasi yang secara fundamental berbeda. Pendekatan top-down berakar pada konsepsi demokrasi representatif yang tradisional dan elitis. Dalam pandangan ini, perwakilan terpilih adalah satu-satunya aktor dalam masyarakat yang dilegitimasi untuk mengambil keputusan yang mengikat secara kolektif atas nama seluruh warga negara. Dengan demikian, tata kelola demokrasi yang tepat adalah untuk memastikan bahwa keputusan-keputusan ini dilaksanakan seakurat mungkin. Dengan kata lain, setiap penyimpangan dari tujuan kebijakan yang ditetapkan secara terpusat dipandang sebagai pelanggaran standar demokrasi. Pendekatan bottom-up menentang model demokrasi ini. Pendekatan ini menekankan bahwa birokrat lokal, kelompok sasaran yang terkena dampak, dan aktor swasta

memiliki kepentingan yang sah untuk diperhitungkan juga. Dalam pandangan mereka, model elitis mengabaikan kepentingan ini dan dengan demikian mengarah pada keputusan yang tidak sah. Menyimpang dari tujuan kebijakan yang ditetapkan secara terpusat dengan demikian tidak melanggar prinsip-prinsip demokrasi. Dilihat dari sudut ini, pemerintahan demokrasi yang sah hanya mungkin terjadi dalam model demokrasi partisipatif yang melibatkan mereka yang dipengaruhi oleh keputusan tertentu (aktor administratif tingkat rendah, kelompok kepentingan, aktor swasta, dll.) dalam pembentukan kebijakan.

Perbandingan antara kedua pendekatan tersebut menunjukkan bahwa perdebatan antara para akademisi top-down dan bottom-up lebih berfokus pada deskripsi empiris yang tepat tentang kekuatan pendorong di balik implementasi. Memang benar bahwa ini adalah salah satu dimensi penting dari perselisihan tersebut. Namun, jika aspek ini menjadi satu-satunya sumber pertikaian, perdebatan tersebut memang akan sama sterilnya seperti yang tampaknya dirasakan oleh beberapa pengamat (O'Toole 2000, 267). Memang benar bahwa kedua belah pihak membesar-besarkan posisi masing-masing dan dengan demikian menyederhanakan proses implementasi yang rumit (Parsons 1995, 471). Seperti yang dicatat dengan tepat oleh Sabatier (1986a), para penganut top-down terlalu menekankan kemampuan para pembuat kebijakan pusat untuk mengeluarkan tujuan kebijakan yang tegas dan untuk secara cermat mengendalikan proses implementasi. Dalam mengkritik "perspektif pembuat undang-undang" ini, para penganut bottom-

up pada saat yang sama melebih-lebihkan jumlah kebijaksanaan birokrat lokal dan dengan demikian terlalu menekankan otonomi "bawah" vis-à-vis "atas". Seiring dengan semakin banyaknya bukti empiris yang dikumpulkan oleh para akademisi yang menunjukkan relevansi kedua pendekatan tersebut, akan mudah untuk menyetujui model implementasi teoritis yang dapat diterima bersama yang memperhatikan baik kendali pusat maupun otonomi daerah (lihat misalnya, O'Toole 2000, 268). Ini adalah jalur yang diikuti oleh beberapa "teori hibrida" yang dibahas di bagian berikutnya.

TEORI HIBRIDA

Sebagai reaksi terhadap meningkatnya keresahan dengan perdebatan sengit antara penganut aliran top-down dan bottom-up, para peneliti seperti Elmore (1985), Sabatier (1986a), dan Goggin et al. (1990) mencoba mensintesis kedua pendekatan tersebut. Model-model baru yang disajikan oleh para sarjana ini menggabungkan elemen-elemen dari kedua sisi untuk menghindari kelemahan konseptual dari pendekatan top-down dan bottom-up. Kontribusi utama lainnya dibuat oleh para sarjana seperti Scharpf (1978), Windhoff-Héritier (1980), Ripley dan Franklin (1982), dan Winter (1990). Mengambil perhatian penganut aliran top-down dengan pelaksanaan kebijakan yang efektif sebagai titik awal, mereka memadukan beberapa elemen dari perspektif bottom-up dan teori-teori lain ke dalam model-model mereka. Inilah sebabnya kami membahas kelompok sarjana ini di bawah tajuk "teori hibrida".

Elmore, yang sebelumnya dibahas sebagai anggota kubu bottom-up, menggabungkan konsep "backward mapping" dengan

gagasan “forward mapping” dalam karya-karyanya selanjutnya (1985). Ia berpendapat bahwa keberhasilan program bergantung pada kedua elemen tersebut, karena keduanya saling terkait (Sabatier 1986a). Oleh karena itu, para pembuat kebijakan harus mulai dengan mempertimbangkan instrumen kebijakan dan sumber daya yang tersedia untuk perubahan kebijakan (forward mapping). Selain itu, mereka harus mengidentifikasi struktur insentif pelaksana dan kelompok sasaran (backward mapping).

Beralih dari kontribusi teoritis sebelumnya bersama dengan Mazmanian, Sabatier (1986a) memberikan penjelasan tentang pendekatan teoritis yang berbeda terhadap implementasi kebijakan. Dalam artikelnya yang penting tentang penelitian implementasi, ia berpendapat bahwa tidak membedakan antara pembentukan kebijakan dan implementasi akan mendiskualifikasi studi tentang perubahan kebijakan dan penelitian evaluasi. Ia mengajukan "kerangka koalisi advokasi" yang ia kembangkan lebih lanjut dalam karya selanjutnya bersama dengan Jenkins-Smith (1993). Kerangka koalisi advokasi menolak "heuristik tahap" dari proses kebijakan dan bertujuan untuk menjelaskan perubahan kebijakan secara empiris secara keseluruhan. Konsepsi ini memiliki beberapa kemiripan dengan pendekatan bottom-up karena analisis dimulai dari masalah kebijakan dan berlanjut dengan merekonstruksi strategi aktor yang relevan untuk memecahkan masalah ini. Selain itu, pendekatan ini menekankan peran pembelajaran kebijakan dan mengakui pentingnya kondisi sosial dan ekonomi eksternal yang dapat memengaruhi pembuatan kebijakan. Namun, pendekatan

koalisi advokasi tampaknya mengabaikan konteks sosial dan historis di mana perubahan terjadi. Masalah ini ditangani oleh analisis wacana, yang berpendapat bahwa wacana membentuk persepsi aktor dan dengan demikian dapat memengaruhi interpretasi elit politik terhadap peristiwa sosial (untuk pembahasan lebih lanjut, lihat Fischer 2003, 99).

Wildavsky, perwakilan terkemuka lainnya dari aliran top-down, juga menolak pendekatan linear yang telah menandai kontribusinya sebelumnya. Bersama Majone (Majone dan Wildavsky 1978), ia menyajikan sebuah model yang mengarah ke arah yang sama dengan kerangka koalisi advokasi. Argumen intinya adalah bahwa implementasi adalah sebuah proses evolusi di mana program-program terus-menerus dibentuk ulang dan didefinisikan ulang. Konsepsi ini kemudian dimulai dari masukan kebijakan yang didefinisikan oleh para pembuat kebijakan pusat. Pada saat yang sama, konsepsi ini juga mencakup gagasan bahwa masukan-masukan ini hampir pasti akan berubah selama pelaksanaannya. Dengan demikian, proses pembelajaran inkremental merupakan inti dari pendekatan ini.

Winter (1990) berkontribusi dalam mengatasi pemisahan antara pembentukan dan implementasi kebijakan. Masih menganut model “bertahap” dari proses kebijakan, ia menunjuk pada dampak proses perumusan kebijakan terhadap implementasi. Namun, tidak seperti penganut aliran top-down, ia tidak tertarik pada desain kebijakan itu sendiri, tetapi melihat bagaimana karakteristik proses

perumusan kebijakan (seperti tingkat konflik atau tingkat perhatian para pendukung) berdampak pada implementasi.

Goggin, Bowman, Lester, dan O'Toole (1990), yang menyatakan diri sebagai pendiri "generasi ketiga" penelitian implementasi, mencoba menjembatani kesenjangan antara pendekatan top-down dan bottom-up. Seperti penganut top-down, mereka terus menerima perspektif keputusan kebijakan yang ditetapkan secara terpusat untuk diimplementasikan oleh aktor tingkat bawah. Tujuan mereka untuk mengembangkan teori umum implementasi berdasarkan metode yang ketat juga banyak dipengaruhi oleh perspektif top-down. Namun, konsepsi mereka tentang proses implementasi mencakup fakta bahwa para pelaksana adalah aktor politik dalam hak mereka sendiri dan bahwa hasil dari upaya ini memerlukan proses negosiasi yang rumit antara para pelaksana dan otoritas pusat. Mengacu pada studi kasus empiris yang melibatkan implementasi program federal oleh otoritas negara bagian di Amerika Serikat, mereka mengembangkan model komunikatif implementasi antarpemerintah. Seperti yang ditunjukkan Hill dan Hupe (2002, 66–68), fokus khusus pada interaksi antara lapisan pemerintah federal dan negara bagian dalam federalisme Amerika menimbulkan keraguan tentang penerapan umum model tersebut.

Scharpf (1978) adalah salah satu penulis pertama yang mencoba menyelaraskan gagasan tentang pengarah politik oleh pemerintah pusat dengan argumen para cendekiawan bottom-up

bahwa transformasi tujuan kebijakan menjadi tindakan bergantung pada interaksi banyak aktor dengan kepentingan dan strategi yang berbeda. Dengan memperkenalkan konsep jaringan kebijakan pada penelitian implementasi, ia menyarankan untuk memberi bobot lebih pada proses koordinasi dan kolaborasi di antara para aktor yang terpisah tetapi saling bergantung. Konsep jaringan kebijakan kemudian menjadi pendekatan utama untuk mempelajari perubahan kebijakan secara keseluruhan (lihat misalnya, Marin dan Mayntz 1991).

Argumen selanjutnya menekankan pada faktor yang hampir sepenuhnya diabaikan oleh para sarjana top-down dan bottom-up: jenis kebijakan yang akan diimplementasikan. Berdasarkan artikel penting oleh Lowi (1972), Ripley dan Franklin (1982) membedakan antara kebijakan distributif, regulasi, dan redistributif, dengan menyatakan bahwa masing-masing jenis kebijakan ini melibatkan kelompok pemangku kepentingan yang berbeda serta jenis dan tingkat konflik yang berbeda dalam implementasi. Windhoff-Héritier (1980) mengajukan argumen serupa. Ia membedakan antara kebijakan distributif dan redistributif. Perbedaan ini mencakup kebijakan regulasi, yang dapat tergolong dalam salah satu dari dua kategori tergantung pada apakah program regulasi melibatkan pemenang dan pecundang yang dapat diidentifikasi dengan jelas atau tidak. Bukunya mengungkapkan bahwa kebijakan distributif dapat diimplementasikan dalam struktur implementasi apa pun, sementara kebijakan redistributif memerlukan struktur

implementasi hierarkis agar dapat dijalankan secara efektif (Windhoff-Héritier 1980).

Singkatnya, pendekatan yang kami rangkum di bawah judul "teori hibrida" membawa dua inovasi penting bagi teori implementasi. Pertama, pendekatan tersebut mencoba mengatasi kelemahan konseptual dari perdebatan terpolarisasi antara para sarjana bottom-up dan top-down. Mengesampingkan aspek normatif dari kontroversi tersebut, pendekatan tersebut justru berfokus pada argumen empiris tentang konseptualisasi yang tepat dari proses implementasi dan secara pragmatis memadukan argumen ekstrem dari kedua belah pihak ke dalam model yang mencakup baik pengarah pusat maupun otonomi daerah. Kedua, beberapa ahli teori hibrida menunjuk pada faktor-faktor penting yang sebelumnya kurang mendapat perhatian.

Para cendekiawan seperti Sabatier atau Winter meningkatkan kesadaran bahwa implementasi tidak dapat dianalisis tanpa melihat proses perumusan kebijakan. Sabatier menekankan perlunya melihat proses implementasi (atau proses perubahan kebijakan secara umum) tidak secara terpisah. Sebaliknya, kerangka koalisi advokasinya mengakui bahwa faktor-faktor eksternal seperti perkembangan ekonomi eksternal atau pengaruh dari bidang kebijakan lain juga harus diperhitungkan. Terakhir, Ripley dan Franklin, Windhoff-Héritier, dan yang lainnya mengisyaratkan dampak berbagai jenis kebijakan terhadap cara kebijakan dijalankan.

Yang diabaikan oleh para pendukung sintesis pendekatan top-down dan bottom-up adalah pandangan yang secara fundamental berbeda dari kedua belah pihak mengenai konseptualisasi yang tepat dari proses kebijakan dan alokasi kekuasaan yang sah atas penentuan hasil kebijakan berdasarkan teori demokrasi. Oleh karena itu, meskipun tampaknya mungkin untuk menggabungkan beberapa wawasan dari kedua model, Parsons juga benar dalam menunjukkan bahwa beberapa perbedaan sangat mendasar sehingga upaya untuk mencari sintesis komprehensif dari kedua pendekatan itu seperti mencoba menggabungkan "paradigma yang tidak sepadan" (Parsons 1995, 487, lihat juga deLeon 1999, 322–23).

Pendekatan teoritis yang dibahas sejauh ini, meskipun berbeda dalam beberapa hal penting satu sama lain, memiliki dua kesamaan: Semuanya mempelajari proses implementasi di dalam negara-negara bangsa dan bukan di tingkat internasional, dan semuanya memiliki pandangan dunia positivis yang sama dalam hal ontologi dan epistemologi. Berikut ini, kita akan membahas sejumlah kontribusi terkini yang membawa studi implementasi melampaui jalur tradisional ini.

PERKEMBANGAN BARU DALAM ANALISIS IMPLEMENTASI

Meskipun asal mula penelitian implementasi terletak pada studi perubahan kebijakan dalam negara-negara bangsa, semakin pentingnya pembuatan kebijakan di tingkat internasional telah memunculkan banyak literatur yang membahas implementasi kebijakan "internasional" ini di tingkat domestik. Ada beberapa

minat dalam efektivitas implementasi perjanjian internasional (Brown-Weiss dan Jacobson 1998; Victor et al. 1998). Bahkan lebih banyak lagi akademisi yang membahas masalah implementasi dalam Uni Eropa.

IMPLEMENTASI DI DALAM KONTEKS INTERNASIONAL : BERITA DARI STUDI INTEGRASI EUROPA

Gelombang pertama studi yang membahas masalah implementasi dalam konteks integrasi Eropa dimulai dengan sebagian besar laporan deskriptif tentang kegagalan implementasi. Se jauh kesimpulan teoritis ditarik, kesimpulan tersebut terutama mencerminkan wawasan sekolah top-down dalam teori implementasi. Implementasi domestik undang-undang Eropa digambarkan sebagai proses yang agak apolitis yang keberhasilannya terutama bergantung pada ketentuan yang dirumuskan dengan jelas, organisasi administratif yang efektif, dan prosedur legislatif yang efisien di tingkat nasional (Siedentopf dan Ziller 1988; Schwarze et al. 1990; Schwarze et al. 1991, 1993). Masalah dalam pelaksanaan kebijakan tidak disebabkan oleh perlawanan politik oleh para pelaku implementasi domestik, tetapi pada parameter "teknis" seperti sumber daya administratif yang tidak memadai, masalah koordinasi antar-organisasi, atau prosedur legislatif atau administratif yang rumit di tingkat domestik.

Se jauh menyangkut perspektif analitis umum, sebagian besar penelitian tentang implementasi undang-undang UE terus dicirikan oleh pandangan dari atas ke bawah. Proses implementasi biasanya

didekati dari perspektif yang menuntut pemenuhan tujuan kebijakan yang ditetapkan secara terpusat. Setiap penyimpangan dari tujuan awal dipandang sebagai masalah implementasi yang menghambat pelaksanaan kebijakan tingkat Eropa secara merata, bukan strategi pemecahan masalah yang sah dari "birokrat tingkat jalanan." Namun, yang berubah seiring waktu adalah meningkatnya kesadaran di antara para akademisi bahwa implementasi adalah proses politik dan bahwa pelaksanaan kebijakan cukup sering dihambat oleh perlawanan politik dari para aktor domestik. Dengan demikian, penelitian implementasi UE bergerak ke arah apa yang kami sebut "teori hibrida".

Karakter politik dari proses implementasi dianut oleh gelombang kedua studi implementasi, yang berkembang pada tahun 1990-an. Sebagian besar studi gelombang kedua ini berfokus pada kebijakan lingkungan Eropa, salah satu bidang kebijakan di mana kesenjangan implementasi menjadi sangat terlihat. Inovasi teoritis dari untaian literatur ini adalah penggabungan kerangka kerja dan argumen dari politik komparatif. Salah satu argumen yang sangat menonjol didasarkan pada asumsi institusionalis historis tentang "kekakuan" tradisi kebijakan nasional yang mengakar kuat dan rutinitas administratif, yang menimbulkan hambatan besar bagi reformasi yang bertujuan untuk mengubah pengaturan ini. Dimulai dari pengamatan bahwa banyak pemerintah negara anggota berjuang untuk "mengunggah" model kebijakan mereka sendiri ke tingkat Eropa (Héritier et al. 1996), itu hanya jalan pintas menuju

argumen bahwa proses "mengunduh" menjadi bermasalah jika strategi ekspor kebijakan ini gagal (Börzel 2002).

Tingkat "ketidaksesuaian", yaitu sejauh mana kebijakan supranasional tertentu mengharuskan negara anggota untuk menyimpang dari cara-cara tradisional mereka dalam melakukan sesuatu dalam hal warisan kebijakan dan pengaturan organisasi, dengan demikian menjadi yang terdepan dalam menjelaskan hasil implementasi. Dilihat dari sudut ini, kebijakan Eropa menghadapi struktur kelembagaan dan peraturan yang berakar dalam. Jika keduanya cocok, implementasi seharusnya menjadi proses yang lancar dan tidak bermasalah. Namun, jika kebijakan Eropa tidak sesuai dengan tradisi yang ada, implementasi seharusnya sangat diperebutkan, yang menyebabkan penundaan yang cukup besar, dan melibatkan risiko kegagalan total yang tinggi (lihat khususnya Duina 1997, 1999; Duina dan Blithe 1999; Knill dan Lenschow 1998, 2000; Börzel 2000, 2003).

Segera menjadi jelas bahwa argumen teoritis ini terlalu pelit untuk diterapkan dalam serangkaian kasus empiris yang lebih luas. Meskipun mengakui karakter politik implementasi, argumen "tidak sesuai" terlalu menekankan parameter struktural, dengan mengasumsikan bahwa aktor domestik hanya bertindak "sebagai penjaga status quo, sebagai perisai yang melindungi tradisi hukum-administratif nasional" (Duina 1997). Pandangan satu dimensi ini ditentang oleh para akademisi yang berpendapat bahwa perilaku implementasi partai pemerintah domestik, kelompok kepentingan,

dan administrasi tidak bergantung pada tingkat kesesuaian atau ketidaksesuaian (Haverland 2000; Treib 2004; Falkner et al. 2005).

Dengan demikian, para peneliti semakin mengakui bahwa analisis implementasi harus memperhatikan banyaknya jaringan aktor domestik termasuk preferensi yang beraneka ragam dan sifat kelembagaan jaringan ini. Seperti yang disarankan oleh beberapa pendekatan yang kami sebut "teori hibrida" di atas, para akademisi sekarang mulai memperhitungkan kompleksitas "permainan implementasi" yang dimainkan di tingkat domestik, dan mereka sepenuhnya merangkul karakter politik dari penerapan undang-undang UE ke dalam praktik. Sekali lagi berdasarkan teori dari bidang politik komparatif, proses implementasi domestik terlihat dibentuk tidak hanya oleh kesesuaian dengan warisan kebijakan yang ada, tetapi juga oleh faktor-faktor seperti jumlah pemain veto, ada atau tidaknya budaya pengambilan keputusan yang berorientasi pada konsensus, atau dukungan atau pertentangan dari kelompok kepentingan (Cowles et al. 2001; Héritier et al. 2001).

Masalah dengan pendekatan yang lebih luas ini sudah diketahui dari penelitian implementasi "nasional": semakin banyak faktor yang kita masukkan ke dalam model teoritis kita, semakin sedikit kita dapat memutuskan faktor mana yang penting dan keadaan mana yang menentukan apakah faktor tersebut menjadi relevan (misalnya, O'Toole 2000). Satu solusi sementara untuk masalah ini ditawarkan oleh sebuah studi terkini yang menganalisis implementasi kebijakan sosial UE di lima belas negara anggota

(Falkner et al. 2005). Dimulai dari perspektif teoritis yang luas yang menggabungkan berbagai hipotesis yang disarankan oleh penelitian sebelumnya, penulis menyimpulkan bahwa sebagian besar hipotesis ini memiliki beberapa kekuatan penjelasan, tetapi tidak satu pun dari hipotesis tersebut dapat menjelaskan seluruh rentang pola implementasi yang diamati dalam total sembilan puluh studi kasus. Sebagai solusi untuk teka-teki ini, mereka kemudian menawarkan tipologi tiga "dunia kepatuhan," yang merupakan hasil dari berbagai pentingnya budaya kepatuhan hukum dalam sistem politik dan administratif di berbagai negara anggota. Oleh karena itu, analisis tersebut menyoroti pentingnya kondisi budaya khusus negara. Kondisi budaya ini kemudian menentukan serangkaian faktor lain mana yang relevan dalam tatanan negara tertentu.

Singkatnya, para akademisi Uni Eropa memperkaya studi tentang proses implementasi dengan dua inovasi penting. Pertama, mereka mengadopsi strategi metodologis baru. Berbeda dengan penelitian implementasi "nasional", di mana "investigasi lintas-nasional yang solid masih jarang" (O'Toole 2000, 268), pengaturan khusus Uni Eropa mendorong pendekatan yang sifatnya jauh lebih komparatif. Akibatnya, perbandingan lintas negara sementara ini menjadi pendekatan metodologis standar dalam bidang studi ini. Tidak seperti peneliti implementasi tradisional, para akademisi Uni Eropa dengan demikian semakin menyadari perbedaan kelembagaan dan budaya yang sistematis dalam gaya implementasi khas berbagai negara. Selain itu, ada peningkatan jumlah analisis statistik yang menggunakan data resmi tentang prosedur

pelanggaran yang diprakarsai oleh Komisi Eropa terhadap negara-negara anggota yang tidak patuh (Mendrinou 1996; Lampinen dan Uusikylä 1998; Börzel 2001; Mbaye 2001). Walaupun penelitian-penelitian ini berjuang dengan segala macam masalah metodologis, penelitian-penelitian ini dapat berfungsi untuk menangkal bias studi kasus yang telah menandai sebagian besar penelitian implementasi sejauh ini.

Inovasi kedua adalah bahwa penelitian implementasi UE, alih-alih berupaya membangun "teori implementasi" yang spesifik, menjadi semakin reseptif terhadap teori-teori umum, khususnya dari bidang politik komparatif. Ini merupakan perkembangan penting karena penggabungan konsep-konsep dari institusionalisme historis, teori permainan, atau pendekatan budaya memfasilitasi komunikasi dengan bidang studi lain dan dengan demikian dapat meningkatkan visibilitas penelitian implementasi di komunitas ilmiah yang lebih luas.

PENDEKATAN INTERPRETATIF DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Pendekatan interpretatif terhadap implementasi kebijakan berangkat dari sudut pandang ontologis yang berbeda dari kontribusi teoritis yang dibahas sebelumnya. Pendekatan ini menganggap perbedaan tegas antara fakta dan nilai yang mendasari filsafat ilmu positivis tidak dapat dipertahankan, dan menantang kemungkinan pengamatan yang netral dan tidak bias. Dalam kata-

kata Yanow (2000), ini berarti bahwa "...analisis kebijakan interpretatif [implementasi] menggeser diskusi dari nilai sebagai serangkaian biaya, manfaat, dan titik pilihan ke fokus pada nilai, keyakinan, dan perasaan sebagai serangkaian makna, dan dari pandangan perilaku manusia sebagai rasional secara instrumental dan teknis menjadi tindakan manusia sebagai ekspresif (dari makna)."

Pendekatan interpretatif tidak mengambil esensi faktual dari masalah sebagai titik acuan utamanya, tetapi menunjukkan bahwa makna yang beragam dan terkadang ambigu dan saling bertentangan, serta berbagai interpretasi, hidup berdampingan secara paralel. Sementara analisis tradisional berkonsentrasi pada penjelasan kesenjangan implementasi antara maksud dan hasil kebijakan, analisis interpretatif berfokus pada analisis "bagaimana kebijakan berarti" (Yanow 1996). Ia juga menolak asumsi bahwa implementasi kebijakan dapat dipelajari tanpa melihat proses pembentukan kebijakan. Sebaliknya, ia berasumsi bahwa perdebatan sebelumnya dan makna kebijakan berdampak pada pelaksanaan kebijakan karena memengaruhi pemahaman pelaksana tentang masalah kebijakan. Pelaku implementasi juga dihadapkan dengan makna kebijakan yang beragam karena pembentukan kebijakan sering kali melibatkan akomodasi kepentingan yang bertentangan. Selain itu, konten tertulis dari kebijakan mungkin hanya mencerminkan tujuan yang dapat diungkapkan secara publik, sementara lembaga pelaksana juga dihadapkan dengan kebutuhan untuk mengimplementasikan apa yang disebut "tujuan terlarang"

(Yanow 1996, 205) yang hanya dikomunikasikan secara diam-diam. Dalam hal ini, analisis interpretatif mengkaji definisi masalah itu sendiri atau, dengan kata lain, mengkaji “perjuangan untuk menentukan makna” (Yanow 1996) dan meneliti “bagaimana makna-makna tersebut dikomunikasikan” (Yanow 1996, 222).

Alih-alih berasumsi bahwa pernyataan kebijakan murni rasional dan berorientasi pada tujuan, Yanow menyarankan bahwa pernyataan juga memiliki karakter ekspresif. Melalui pernyataan tersebut, suatu pemerintahan dapat mengungkapkan identitasnya yang khas (Yanow 1996, 22). Dalam studi kasusnya tentang pendirian pusat komunitas di Israel, Yanow menyoroti bahwa penggunaan metafora “supermarket fungsional” telah membentuk konsep identitas pusat komunitas dalam hal program, praktik administratif, dan peran staf. Dengan demikian, metafora tersebut telah berubah menjadi metafora organisasi (Yanow 1996).

Oleh karena itu, fokus pendekatan interpretatif terletak pada interpretasi makna yang disampaikan oleh para pelaku kebijakan, lembaga implementasi, dan populasi sasaran (untuk argumen serupa, lihat Pülzl 2001). Simbol, metafora, dan bahasa kebijakan, yang mengandung banyak makna, tertanam dalam apa yang disebut Yanow (1987, 108) sebagai "budaya" kebijakan. Tugas utama para analis adalah memeriksa bagaimana berbagai pelaku menafsirkan budaya kebijakan ini dan kemudian melacak dampak dari berbagai pemahaman ini pada proses implementasi. Lebih jauh, analisis difokuskan pada konteks di mana kebijakan diubah menjadi praktik.

Dalam pengertian ini, pemeriksaan makna kebijakan yang spesifik pada konteks tertentu mengungkap fitur-fitur penting dari proses implementasi, seperti yang juga ditunjukkan oleh analisis empiris Yanow (1996).

MODEL-MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Model Implementasi Kebijakan Publik

Model top-down diartikan implementasi diawali oleh pemerintah yang harus diikuti masyarakat. Model ini pada dasarnya mengikuti pendekatan preskriptif yang menafsirkan kebijakan sebagai input dan implementasi sebagai faktor output. Karena penekanan mereka pada keputusan pembuat kebijakan pusat, deLeon10 (2001) menggambarkan pendekatan top-down sebagai "mengendalikan fenomena elit". Yang dimaksud fenomena elit, menurut penulis adalah apa yang terjadi/aktivitas pemerintah mempengaruhi kebijakan publik yang akan dibuat. Untuk menjelaskan model top-down ini penulis mengambil teori dan model oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn dalam Rahmawati (2021). Penulis juga memberi penjelasan masing-masing variabel terhadap apa yang disajikan Van Metter dan Van Horn.

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan A Model of the Policy Implementation dalam Rahmawati (2021). Proses implementasi ini merupakan salah satu contoh model Top-Down. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh

beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu :

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya jika dan hanya ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosial-budaya yang ada di level pelaksana kebijakan. Jadi ukuran dan tujuan kebijakan itu harus realistis dan sesuai sosial budaya menurut van metter dkk.

2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sumber daya yang dikelola meliputi manusia, alam, dan informasi.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta sesuai dengan para agen pelaksananya. Agen pelaksana tersebut meliputi misalnya kementerian, dinas, dan lembaga-lembaga terkait.

4. Sikap/Kecenderungan (Disposition) para pelaksana.

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Jelas pada model ini pelaksana sangat dominan peranannya. Kebijakan akan tergantung pelaksana tersebut menerima atau tidak sebuah rancangan kebijakan.

5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana.

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, kesalahan kecil akan terhindari jika berkoordinasi dengan baik.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam persepektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.



Gambar : Hubungan variabel oleh Van Metter dan Van Horn

Model *George C. Edward III* implementasi kebijakan adalah salah satu tahap, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Suatu kebijakan sekalipun diimplementasikan dengan baik, namun bila tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan. Dalam pandangan *George C. Edward III* (1980), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

1. Komunikasi (*communication*)

Mengkomunikasikan suatu kebijakan adalah hal sangat penting akan keberhasilan suatu kebijakan. Komunikasi adalah tahap pertama yang sangat menentukan bagi implementasi suatu kebijakan. Dalam konsep *George C. Edwards III*, komunikasi diterjemahkan sebagai penyampaian pesan/informasi dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Dalam bentuk komunikasi demikian, terjadi pengalihan pengetahuan dan pemahaman mengenai kebijakan yang meliputi hakekat kebijakan, cara pelaksanaan, batasan-batasan yang menjadi norma kebijakan, evaluasi terhadap kebijakan.

Syarat pertama bagi pelaksana kebijakan (*implementator*) adalah kebijakan yang dibuat harus dilaksanakan dan pelaksana harus tahu apa yang harus dilakukan. Setiap keputusan dan perintah harus diteruskan kepada pelaksana (personil) yang tepat sebelum keputusan dan perintah itu dapat diikuti. Untuk ini perlu ada komunikasi yang tepat dan dapat dimengerti secara cermat oleh para

pelaksana. Dalam pelaksanaannya, banyak hambatan yang menghadang yang dapat saja menghalangi pelaksanaan kebijakan.

Pelaksanaan implementasi kebijakan hendaknya diikuti oleh petunjuk pelaksanaan yang menjadi pedoman dan arah bagi pelaksana menjalankan kebijakan. Petunjuk pelaksanaan selain dipahami oleh pelaksana juga petunjuk tersebut harus jelas. Apabila petunjuk pelaksanaan tidak jelas, maka dapat saja menimbulkan multi tafsir atau salah pengertian dalam pelaksanaan kebijakan. Petunjuk pelaksanaan selain dijadikan sebagai pedoman dapat juga dipakai sebagai bahan acuan pengawasan untuk menilai bagaimana suatu kebijakan itu dilaksanakan. George C. Edwards III (1980) berpendapat bahwa suatu komunikasi yang baik tergantung oleh tiga faktor yang menentukan, yaitu

a. Transmisi (*transmission*)

Apabila suatu kebijakan telah ditetapkan, maka itu menjadi perintah untuk dilaksanakan. Dalam pelaksanaannya selalu timbul kesalahpahaman terhadap keputusan yang telah dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang muncul dalam mentransmisikan perintah implementasi:

- Pertama, pertentangan pendapat antara pengambil kebijakan dengan para pelaksana kebijakan
- Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi
- Ketiga Persepsi dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan suatu kebijakan.

Pejabat publik di birokrasi lebih mudah mentransmisikan pesan komunikasi karena mempunyai saluran komunikasi yang lebih baik dibandingkan dengan individu swasta.

b. Kejelasan (*clarity*)

Apabila kebijakan akan diimplementasikan, maka harus diikuti oleh petunjuk pelaksanaan yang jelas diterima oleh pelaksana kebijakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan akan menimbulkan kesalahpahaman bagi pelaksana. *George C. Edwards III* mengidentifikasi hal yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi, yaitu:

- Kompleksitas kebijakan publik
- Keinginan tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat
- Kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan
- Masalah dalam memulai kebijakan baru
- Menghindari pertanggungjawaban kebijakan
- Sifat pembentukan kebijakan

c. Konsistensi (*consistency*).

Suatu implementasi kebijakan akan efektif dan berdayaguna apabila perintah pelaksanaannya konsisten, yakni petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak saling bertentangan. Apabila terjadi pertentangan, akan mendorong pelaksana

Suatu implementasi kebijakan akan efektif dan berdayaguna apabila perintah pelaksanaannya konsisten, yakni petunjuk

pelaksanaan kebijakan tidak saling bertentangan. Apabila terjadi pertentangan, akan mendorong pelaksana

Untuk mengurangi ketidakjelasan komunikasi kebijakan, maka perlu dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang efektif dan terarah. Kebijakan mengambil tindakan yang longgar (*fleksibel*) dalam menafsirkan dan mengimplementasikan suatu kebijakan.

2. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya dalam hal ini adalah staf yang memadai serta keahlian yang terampil dan berkompeten dalam melaksanakan tugasnya, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul guna melaksanakan pelayanan publik. Faktor yang berperan menentukan dalam sumber daya adalah staf. Untuk melaksanakan suatu kebijakan bukan tergantung oleh banyaknya staf yang mendukung kebijakan tersebut, melainkan kemampuan atau kualitas staf yang melaksanakannya. Semakin teknis suatu kebijakan yang akan dilaksanakan akan semakin besar keahlian yang dibutuhkan dari para pelaksana. Dalam hal ini adalah bagaimana sumber daya manusia sebagai staf pelaksana dapat meningkatkan ketrampilan dan keahliannya dalam mengimplementasikan kebijakan

Pengertian Sumber daya manusia (biasa disingkat SDM) adalah potensi yang terkandung dalam diri manusia untuk mewujudkan perannya sebagai makhluk sosial yang adaptif dan transformatif yang mampu mengelola dirinya sendiri serta seluruh potensi yang terkandung di alam menuju tercapainya kesejahteraan kehidupan dalam tatanan yang seimbang dan berkelanjutan²³.

Potensi yang terkandung dalam diri manusia merupakan kekuatan melekat yang mempunyai kemampuan (*competency*) dan keahlian (*skill*). Setiap orang yang dalam kedudukannya sebagai birokrat, usahawan dan berbagai status kedudukan dalam masyarakat sangat dipengaruhi oleh kemampuan dan keahlian tersebut. Sumber daya manusia merupakan faktor penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Menurut Nawawi ada tiga pengertian penilaian sumber daya manusia, yaitu:

Hadari Nawawi H (2000) *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis Yang Kompetitif* Yogyakarta, Gajah Mada University Press. Sulistiyani, Ambar Teguh; Rosidah: *Manajemen sumber daya manusia: Konsep, teori dan pengembangan dalam konteks organisasi publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2003, pemikiran Henry Fayol dalam “General and industrial management yang ditulis *Constance Storrs* tahun 1908

- Manusia yang bekerja dilingkungan suatu organisasi (yang disebut juga personil, tenaga kerja, dan pegawai atau karyawan).
- Potensi manusia sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya
- Potensi yang merupakan aset berfungsi sebagai modal yang bukan material dan bukan dinilai sebagai uang (non material dan non finansial).

Potensi manusia melekat keberadaannya yang meliputi fisik dan non fisik.

3. Sikap (*dispositions*)

Pada dasarnya sikap (*dispositions*) melekat pada kepribadian pada pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan dalam bentuk perbuatan dan sebagainya yang berdasarkan pada pendirian, keyakinan. Sikap adalah kondisi mental yang kompleks yang melibatkan keyakinan dan perasaan, serta disposisi. untuk bertindak dengan cara tertentu. Melalui sikap dapat dipahami proses kesadaran yang menentukan tindakan nyata yang dilakukan oleh individu dalam kehidupan sosialnya. Menurut *Oxford Advanced Learner Dictionary* bahwa sikap (*attitude*), berasal dari bahasa Italia “*attitudine*” yaitu “*Manner of placing or holding the body, dan Way of feeling, thinking or behaving*”. Sikap adalah cara menempatkan atau membawa diri, atau cara merasakan, jalan pikiran, dan perilaku.

1. Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*)

Implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh Struktur Birokrasi yang terdapat dalam suatu organisasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Pada dasarnya birokrasi diartikan sebagai rasionalisasi dalam menciptakan efisiensi dan produktivitas yang tinggi. Rasionalisasi mencakup rasio yang seimbang antara volume pekerjaan dengan jumlah pegawai yang profesional, penggunaan anggaran, penggunaan sarana, pengawasan dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam model yang digambarkan *Max Weber* birokrasi memiliki karakteristik ideal meliputi pembagian kerja yang jelas, adanya hirarki wewenang, pengaturan perilaku pemegang wewenang, impersonalitas hubungan, memiliki kemampuan teknis yang signifikan, dan adanya penjenjangan karier .

Birokrasi merupakan pelaksana keseluruhan kebijakan yang dirumuskan berdasarkan identifikasi masalah dan tujuan yang diharapkan. Mendasarkan pada birokrasi di Amerika Serikat, *Ripley* dan *Franklin* Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Bureucracy and policy Implementation* , Homewood, Illinois, 1982, mengidentifikasi enam karakter birokrasi, yaitu

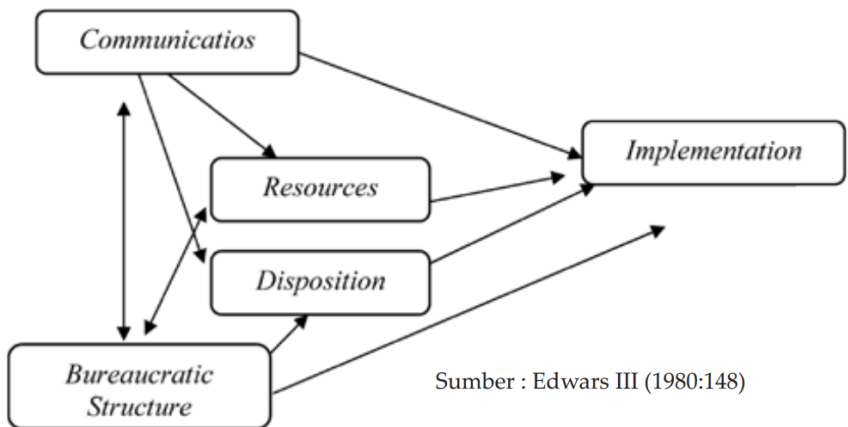
- Pertama, birokrasi merupakan instrumen sosial yang menangani urusan publik
- Kedua, birokrasi adalah institusi yang dominan melaksanakan program kebijakan
- Ketiga, birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda
- Keempat, fungsi birokrasi luas dan kompleks
- Kelima, birokrasi selalu mempunyai naluri bertahan keberadaanya
- Keenam, birokrasi selalu bersikap netral, independen, dan otonom.

Dalam pelaksanaan implementasi, Edwards mengidentifikasi dua karakteristik utama birokrasi:

- Pertama, Adanya *standard operating procedures* (SOP). Hal ini penting untuk pedoman keseragaman dalam bekerja dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang selanjutnya

dapat menimbulkan fleksibilitas dan kesamaan dalam menerapkan peraturan. Apabila *standard operating procedures* telah ditetapkan dan berlaku, maka memudahkan para pelaksana kebijakan karena telah jelas tugas pokok dan fungsi masing-masing elemen organisasi (unit kerja) dan bagaimana melaksanakan pekerjaan tersebut.

- Kedua Fragmentasi. Berasal dari tekanan dan pengaruh eksternal organisasi. Seperti politisi, pemangku kepentingan (*Stake Holder*), Lembaga Sosial Masyarakat (Non Government Organisation, NGO). Fragmentasi birokrasi menimbulkan konsekuensi lemahnya koordinasi antar instansi akibat intervensi faktor eksternal.



Sumber : Edwars III (1980:148)

Gambar : Hubungan antar faktor dalam suatu implementasi kebijakan

Sumber: Edward III, George C. 1980 dalam *Implementing Public Policy*

Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978; 1986).

Model ini kerap kali disebut sebagai "*The top down approach*", menurutnya untuk mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, syarat-syarat itu adalah sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
6. Hubungan saling ketergantungan harus sedikit
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna

10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang dan kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Model ini disebut *A frame work for implementation analisys* (kerangka analisis implementation). Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut..

Dari model-model yang disajikan tersebut ada yang relatif abstrak, dan ada pula yang relatif operasional. Sekalipun demikian peneliti tidak bermaksud untuk menilai mana yang diantara model-model tersebut yang baik atau paling tepat, sebab penggunaan model ini untuk keperluan penelitian/analisis sedikit banyak akan tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijakan yang dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Sebagai pedoman awal barangkali ada baiknya diingat bahwa semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang

dilakukan, semakin diperlukan teori atau model yang relatif operasional yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar yang menjadi fokus analisis.

Model Grindle

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 hal, yakni :

- 1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- 2) Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :
 - a. Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Pendekatan Merilee S. Grindle (Fischer F, et al, 2007) ada 2 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*content of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Grindle, amat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas:

- 1) Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

Mencakup :

a. *Interest Affected* (Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi)

Interst affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b. *Type of Benefits* (Tipe Manfaat)

Pada point ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan. Sebagai contoh, masyarakat di wilayah slum areas lebih suka menerima program air bersih atau pelistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor

c. *Extent of Change Envision* (Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai)

Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada pon ini adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku

kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin.

d. Site of Decision Making (Letak Pengambilan Keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Apakah letak sebuah program sudah tepat. Misalnya, ketika Dinsos memiliki program peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat miskin dengan memberikan bantuan dana kepada keluarga prasejahtera, banyak orang menanyakan apakah letak program ini sudah tepat ?

e. Program Implementer (Pelaksana Program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci

f. Resources Committed (Sumber-Sumber Daya yang Digunakan)

Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumberdaya-sumberdayayang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2) Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*)

Mencakup:

- a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para actor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.

- b. *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

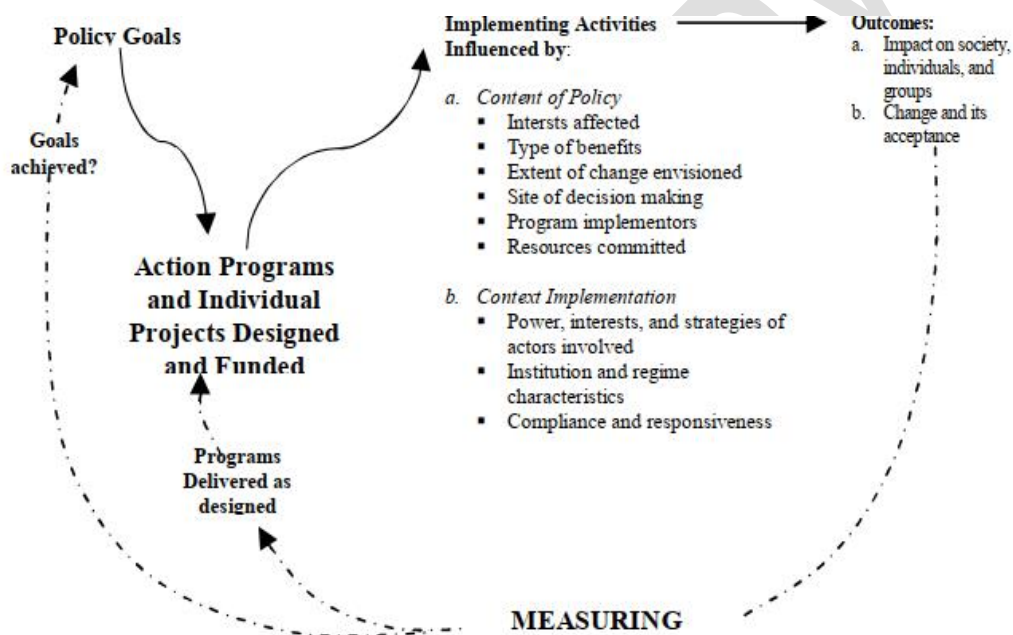
- c. *Compliance and Responsiveness* (Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat

sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

Model Grindlle, 1980 (Fischer F, et al, 2007) dapat diilustrasikan pada gambar berikut :



Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan Grindlle

Lebih lanjut Merilee S. Grindle mengatakan implementasi memiliki tugas “*to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity*”. Implementasi merupakan sebuah jembatan yang menghubungkan antara tujuan kebijakan publik dengan realitas yang diinginkan. Implementasi menurut Pressman dan Wildavsky adalah “*to carry out, accomplish, fulfil, produce, complete*” (Nakamura, et.al, 1980).

Menurut Teori Grindle (Fischer F, et al, 2007), secara umum, yang terakhir implementasi adalah dalam membangun jaringan yang memungkinkan tujuan politik kebijakan publik direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, pembentukan “sistem pengiriman kebijakan”, yang berarti secara khusus dirancang dan dicapai dengan harapan tiba pada ujung tertentu. Dengan demikian, kebijakan publik mencakup pernyataan tujuan, sasaran, dan sarana dijabarkan ke dalam program aksi yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan. Hal ini jelas bahwa berbagai program dapat dikembangkan untuk menanggapi kebijakan dan tujuan yang sama. Program aksi itu sendiri dapat dibedakan menjadi proyek-proyek yang lebih spesifik. Tujuan program aksi dan proyek individu untuk terjadinya perubahan dalam lingkungan kebijakan, perubahan yang dapat dianggap sebagai hasil dari program. Mengacu pada perbedaan di antara kebijakan dan program, Grindle (1980) menjelaskan :

“The distinction made here between policy and program implies that policy implementation is a function of program implementation and is dependent upon its outcomes. As a consequence, the study of the process of policy implementation almost necessarily involves investigation and analysis of concrete action programs that have been designed as a means of achieving broader policy goals.”

(Pembeda yang dibuat di sini antara kebijakan dan program menyiratkan bahwa implementasi kebijakan adalah fungsi implementasi program dan tergantung pada hasilnya. Sebagai konsekuensinya, kajian proses implementasi kebijakan hampir tentu melibatkan penyelidikan dan analisis program aksi

konkret yang telah dirancang sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih luas)

- **Teori Implementasi Kebijakan Publik Charles O Jones**

Fischer F, et al (edited, 2007) menjelaskan penelitian pada generasi ketiga ini (*Third-Generation Research*) memusatkan perhatiannya pada : 1.) Komunikasi antar lembaga pemerintahan dalam implementasi kebijakan; 2). Penyusunan disain penelitian yang lebih komprehensif guna mengkaji implementasi kebijakan. Terutama melalui pendekatan teoritis dan empiris; 3). Mengkaji variabel-variabel prediktor dalam penelitian implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan publik menurut Jones (1984), mengartikan implementasi kebijakan publik sebagai : *“getting the job done” and “doing it”*. Namun demikian, menurut Jones bahwa dalam implementasi kebijakan publik menuntut adanya syarat antara lain, adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan organisasional.

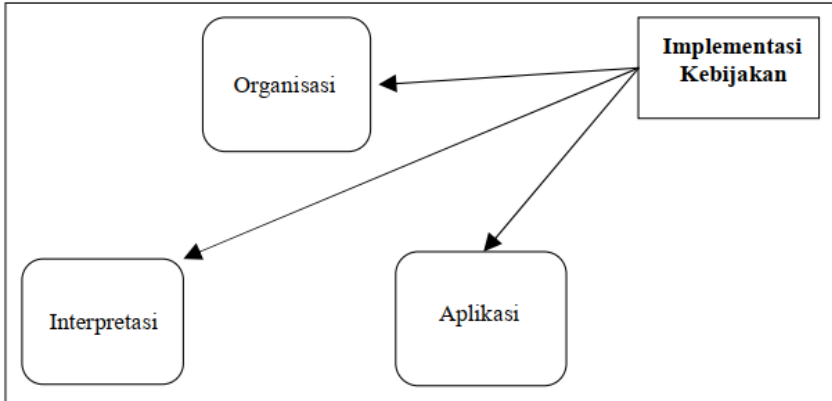
Jones (1984) merumuskan batasan implementasi sebagai *“a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done”*. Implementasi dalam hal ini merupakan proses mendapatkan sumber daya tambahan. Sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Apa yang dikemukakan oleh Jones tentang implementasi tersebut di atas, tidak kurang dari suatu tahap dari suatu kebijaksanaan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan yang berurutan.

Pertama, merumuskan yang akan dilakukan: kedua, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan.

Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Dalam implementasi kebijakan karena menyangkut berbagai aspek, stakeholder dan masalah-masalah teknis, ekonomis dan bahkan politis, sehingga seringkali dihadapkan pada berbagai masalah krusial yang dapat menghambat proses jalannya pelaksanaan kebijakan. Keterbatasan sumberdaya, struktur birokrasi yang kurang memadai, kurangnya sosialisasi dan komitmen yang rendah di implementor, juga faktor situasi politik dan waktu yang kurang tepat, turut mempengaruhi kebijakan atau program tidak dapat terlaksana dengan efektif .

Ilustrasi gambar Model Kebijakan Publik Jones



Gambar Model Implementasi Kebijakan Publik Jones

Dari ilustrasi gambar diatas dapat dijelaskan lebih lanjut, bahwa dalam implementasi kebijakan publik menurut Charles Jones tersebut dipengaruhi atau ditentukan oleh tiga faktor utama, yakni : *Pertama*, Organisasi; bahwa dalam setiap pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik kapan dan dimanapun kebijakan itu dioperasionalisasikan, seharusnya didukung oleh eksistensi organisasi yang fleksibel dengan tugas pokok dan fungsi yang jelas dan terarah, serta didukung oleh implementor kebijakan yang handal dan memiliki kapasitas yang tidak diragukan dalam menjalankan tugas-tugas keorganisasian, sehingga setiap kebijakan yang dijalankan akan menjadi sebuah realitas dan diterima oleh dan untuk kepentingan umum/public.

Kedua, Interpretasi; bahwa walaupun setiap kebijakan strategis yang dihasilkan bisa langsung dilaksanakan tanpa harus diterbitkan derivasi kebijakan teknisnya, akan tetapi lebih ideal dan realistis jika kebijakan strategis itu tetap diinterpretasi atau dijabarkan sampai kepada hal-hal yang lebih teknis dan

implementatif, agar setiap orang ataupun implementor dapat lebih memahami apa yang harus dilakukan sesuai sasaran dan target yang akan dicapai oleh setiap kebijakan itu. Contohnya, peraturan pemerintah yang merupakan strategi yang belum bersifat teknis implementatif.

Model G. Shabbir Cheema dan Dennis Rondinelli (1983)

Ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni : (a) kondisi lingkungan; (b) hubungan antar organisasi; (c) sumberdaya organisasi untuk implementasi program; (d) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999)

Dalam pandangan Weimer dan Vining (1999) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat memenuhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni : (a) logika kebijakan. Logika dari suatu kebijakan, ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (reasonable) dan mendapat dukungan teoretis, (b) lingkungan tempat kebijakan dioperasikan; Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan mencakup lingkungan : Sosial, Ekonomi, Politik, Hankam, dan Fisik/geografis. Sebuah kebijakan Bisa sukses di tempat X tapi belum tentu sukses di tempat lain, dan (c) kemampuan implementor kebijakan. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan ketrampilan dari para implementor kebijakan (Fischer F, et:all (edited,2007).

Model Charles O Jones (1996).

Model Jones berorientasi pada Generasi Hybrid (*Third-Generation Research*) memusatkan perhatiannya pada : 1.) Komunikasi antar lembaga pemerintahan dalam implementasi kebijakan; 2.) Penyusunan desain penelitian yang lebih komprehensif guna mengkaji implementasi kebijakan. Terutama melalui pendekatan teoritis dan empiris; 3.) Mengkaji variabel-variabel prediktor dalam penelitian implementasi kebijakan.

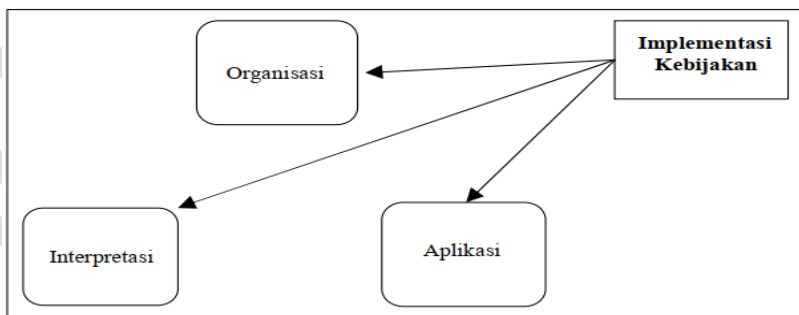
Implementasi kebijakan publik menurut Jones (1984), mengartikan implementasi kebijakan publik sebagai : *“getting the job done” and “doing it”*. Namun demikian, menurut Jones bahwa dalam implementasi kebijakan publik menuntut adanya syarat antara lain, adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan organisasional, yang mana hal ini sering disebut resources.

Jones (1984) merumuskan batasan implementasi sebagai “a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done”. Implementasi dalam hal ini merupakan proses mendapatkan sumber daya tambahan. Sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Apa yang dikemukakan oleh Jones tentang implementasi tersebut di atas, tidak kurang dari suatu tahap dari suatu kebijaksanaan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan yang berurutan. Pertama, merumuskan tindakan yang akan dilakukan; Kedua, melaksanakan tindakan yang telah dirumuskan.

Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan

kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan -keputusan kebijakan tertentu. Dalam implementasi kebijakan karena menyangkut berbagai aspek, stakeholder dan masalah-masalah teknis, ekonomis dan bahkan politis, sehingga seringkali dihadapkan pada berbagai masalah krusial yang dapat menghambat proses pelaksanaan kebijakan. Keterbatasan sumberdaya, struktur birokrasi yang kurang memadai, kurangnya sosialisasi dan komitmen yang rendah di kalangan pelaksana, juga faktor situasi politik dan waktu yang kurang tepat, turut mempengaruhi kebijakan atau program tidak dapat terlaksana dengan efektif .

Ilustrasi gambar Model Kebijakan Publik Jones yang diadaptasi berikut penjelasannya.



Gambar Model Implementasi Kebijakan Publik Jones

Dari ilustrasi gambar diatas dapat dijelaskan lebih lanjut, bahwa dalam implementasi kebijakan publik menurut Charles Jones tersebut dipengaruhi atau ditentukan oleh tiga faktor utama, yakni :

Pertama, Organisasi; bahwa dalam setiap pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik kapan dan dimanapun kebijakan itu dioperasionalkan, seharusnya didukung oleh eksistensi organisasi yang fleksibel dengan tugas pokok dan fungsi yang jelas dan terarah, serta didukung oleh implementor kebijakan yang handal dan memiliki kapasitas yang tidak diragukan dalam menjalankan tugas-tugas keorganisasian, sehingga setiap kebijakan yang dijalankan akan menjadi sebuah realitas dan terterima oleh dan untuk kepentingan publik.

Kedua, Interpretasi; bahwa walaupun setiap kebijakan strategis yang dihasilkan bisa langsung dilaksanakan tanpa harus diterbitkan derivasi kebijakan teknisnya, akan tetapi lebih ideal dan realistis jika kebijakan strategis itu tetap diinterpretasi atau dijabarkan sampai kepada hal-hal yang lebih teknis dan implementatif, agar setiap orang ataupun implementor dapat lebih memahami apa yang harus dilakukan sesuai sasaran dan target yang akan dicapai oleh setiap kebijakan itu. Contohnya, Peraturan Daerah (Perda) adalah kebijakan strategis yang belum bersifat teknis implementatif. Untuk itulah perlu diterbitkan keputusan Kepala Daerah tentang Petunjuk Teknis Operasional terhadap pelaksanaan Perda tersebut, selanjutnya setiap Kepala Satuan Kerja Pemerintahan Daerah (SKPD) dapat menderivasi kebijakan ataupun Keputusan Kepala Daerah tersebut yang lebih bersifat teknis operasional melalui Keputusan Kepala SKPD yang bersangkutan, agar setiap aparatur dalam SKPD dapat dengan segera melaksanakan ide dan gagasan

yang teramanahkan dalam kebijakan publik yang bersifat strategis untuk kepentingan publik.

Ketiga, Aplikasi; bahwa setiap produk kebijakan yang dijalankan oleh organisasi yang fleksibel dan eksistensial, serta didukung oleh kemampuan interpretatif yang dijabarkan dalam tataran teknis implementatif. maka yang demikian itu sebagai syarat mutlak agar kebijakan itu akan lebih aplikatif, sehingga kebijakan itu tidak sekedar dalam angan-angan yang tidak mewujud dalam realitas. Namun demikian, pada akhirnya bermuara pada kemampuan para implementor kebijakan publik dalam melakukan tindakan nyata agar setiap produk kebijakan akan bermanfaat bagi kepentingan publik.

Model G. Shabbir Chema dan Dennis Rondinelli (1983)

Ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni : (a) kondisi lingkungan; (b) hubungan antar organisasi; (c) sumberdaya organisasi untuk implementasi program; (d) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

Model David L. Weimer dan Aidan R.Vining (1999)

Menurut Weimer dan Vining (1999) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat memenuhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni : (a) logika kebijakan. Logika dari suatu kebijakan, ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (reasonable) dan mendapat dukungan teoretis, (b) lingkungan tempat kebijakan dioperasikan; Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan mencakup lingkungan : Sosial, Ekonomi,.

Politik, Hankam, dan Fisik/geografis. Sebuah kebijakan Bisa sukses di tempat X tapi belum tentu sukses di tempat lain, dan (c) kemampun implementor kebijakan. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan ketrampilan dari para implementor kebijakan (Fischer F, et al, 2007)

Model dari Randall B. Ripley and Grace A. Franklin

Randall B. Ripley and Grace A. Franklin dalam bukunya yang berjudul *Policy Implementasi and Bureacracy*, (1986 :), menulis tentang tiga konsep/variabel kesuksesan implementasi sambil menyatakan :

“the notion of success in implementation has no single widely accepted definition. Different analysts and different actors have very different meanings in mind when they talk about or think about successful implementation.

There are three dominant ways of thinking about successful implementation”

Selanjutnya model ini menjelaskan 3 variabel yang berkaitan, diantaranya :

- 1) Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku.

Perspektif pertama (*compliance perspective*) memahami keberhasilan implementasi sebagai kepatuhan para implementor dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau program) Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi.

Bahwa keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah- masalah yang dihadapi

2) Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki.

Bahwa keberhasilan suatu implementasi mengacu dan mengarah pada implementasi/pelaksanaan dan dampaknya (manfaat) yang dikehendaki dari semua program-program yang dikehendaki. Pendapat Ripley dan Franklin diatas menunjukkan bahwa keberhasilan suatu implementasi akan ditentukan bagaimana tingkat kepatuhan, lancarnya rutinitas fungsi lembaga , dan hasil kebijakan yang sesuai dengan rencana dari kebijakan.

Bagian III Kebijakan Politik, Advokasi dan Skill

Bab 7 Apakah Kebijakan Menentukan Politik ?

Satu penelitian yang memiliki pengaruh penting dalam menganalisis proses kebijakan sebagaimana yang telah dirumuskan oleh Theodore Lowi., “Kebijakan menentukan politik” (Lowi 1972). Dalam bab ini, Lowi mengembangkan penelitiannya untuk menganalisis sektor kebijakan seperti kebijakan pasar tenaga kerja, kebijakan pensiun, kebijakan lingkungan, atau kebijakan migrasi. Fokus utama bab ini adalah bagaimana memanfaatkan penelitian Lowi sehubungan dengan bidang kebijakan. upaya kebijakan ini terbatas karena kebijakan tidak dapat secara efektif dianggap terpisah dari struktur historis dan lokasional terkait serta konstelasi aktor yang terkait. Apa yang tersirat dan bagaimana cara mengatasi masalah ini secara konseptual akan dibahas pada bagian akhir bab ini.

“KEBIJAKAN MENENTUKAN POLITIK”. . .

Lowi awalnya membedakan mekanisme kebijakan atau jenis kebijakan menjadi 3 yaitu kebijakan distributif, redistributif, dan regulasi. Relevansinya pertama-tama terlihat pada saat diformulasikannya. Lowi kemudian mengembangkan kerangka kerja untuk mengkategorikan studi kasus (lihat Benz 1997, 303). Pada saat yang sama, ia ingin menarik perhatian pada pertanyaan: apakah pembuatan kebijakan (dalam arti politik) memiliki ketergantungan? Ini adalah isu utama karena pada saat itu studi

sangat dipengaruhi oleh model sistem politik Easton (1965) yang menurutnya sistem politik-administratif tetap menjadi kotak hitam antara masukan politik (tuntutan dan dukungan dari warga negara) dan keluaran politik (undang-undang, program, dan sebagainya). Proses dalam sistem politik tetap tidak dianalisis. Lowi menunjuk ke arah di mana seseorang harus mencari jawaban pada isi kebijakan dan jenis masalah yang terkait dengannya.

Karena isi suatu kebijakan dalam arti karakter distributif, redistributif, atau regulasinya mengimplikasikan hasil tertentu, hal ini menghasilkan respons tertentu dari mereka yang terdampak, yang pada gilirannya, berdampak pada perdebatan politik dalam hal pengambilan keputusan maupun implementasi.

Atau seperti yang dikatakan Lowi (1964, 707), “Bukan hasil aktual tetapi ekspektasi tentang apa hasil tersebut yang dapat membentuk isu dan menentukan politiknya.” Hal ini mengarah pada berbagai jenis “arena kebijakan” yang menunjukkan fitur konflik atau konsensus tertentu. Arena tersebut secara krusial dibentuk oleh biaya dan manfaat yang diidentifikasi oleh mereka yang terlibat. Singkatnya, kebijakan yang ditujukan untuk redistribusi dan alokasi biaya dan manfaat yang tidak merata akan ditemukan di arena

TABEL Klasifikasi Jenis Kebijakan

Jenis Kebijakan	Karakteristik dari Kebijakan	Karakteristik dari Arena	Contoh	Memandu Prinsip
Distributif	Publik kolektif Persediaan	Konsensual Tidak ada perlawanan/oposisi	Hibah penelitian Pengurangan pajak umum	Insentif

Redistributif	Hubungan antara biaya dan manfaatnya jelas	Konflik Polarisasi antara pemenang dan pecundang Pembingkaiian ideologis	Pajak progresif Kebijakan pasar tenaga kerja Bantuan sosial	Pemberlakuan oleh Negara
Regulasi	Norma (hukum) untuk perilaku/interaksi	Perubahan koalisi menurut distribusi tentang biaya dan manfaat	Perlindungan konsumen Keselamatan di tempat kerja Perlindungan lingkungan	Pemberlakuan oleh Negara Bujukan Panduan oleh model teladan Pengaturan diri

Diterjemahkan dan dimodifikasi dari Windhoff-Héritier 1987, 52–53

Politik bercirikan konflik. Sebaliknya, kebijakan yang mencoba menawarkan layanan atau barang yang tersedia secara universal dengan konsekuensi yang tidak jelas bagi distribusi biaya dan manfaat akan ditemukan di arena yang bercirikan proses pembuatan kebijakan yang bebas konflik. Hal yang sama berlaku untuk kebijakan regulasi yang mencakup kode yang mengikat yang tidak menghasilkan manfaat yang dapat diamati. Ini mungkin menyiratkan biaya dan manfaat tetapi sulit untuk dihitung atau diprediksi. Atau dengan kata lain: "Dalam semua komponen politik konvensional legislatif, administratif, yudikatif, dan masyarakat sipil pilihan mekanisme kebijakan memaksakan kendala yang dapat diprediksi pada hasil tindakan publik dan tidak hanya berasal dari

proses elektoral atau konfigurasi kelompok kepentingan" (Nicholson 2002, 165 dengan mengacu pada Lowi 1972, 300).

Penekanan yang diberikan oleh Lowi pada hubungan antara mekanisme kebijakan yang disebutkan dan arena kebijakan yang dicirikan oleh tingkat konflik atau konsensus tertentu diperoleh oleh pendekatan tertentu: Lowi tertarik pada "pilihan tentang bagaimana menerapkan kekuatan negara dan bukan terutama pada tujuan apa yang harus dikejar oleh negara" (Nicholson 2002, 163). Hal ini mengarah pada analisis mikro tentang bagaimana kekuatan publik telah diterapkan yang menghasilkan hasil bahwa ini dapat dilakukan dengan cara yang berbeda dan bahwa pilihan kebijakan dimungkinkan yaitu antara mekanisme atau jenis kebijakan yang disebutkan. Dengan kata lain, karena persepsi hasil kebijakan relevan, pembuat kebijakan strategis dalam posisi untuk memengaruhi persepsi tersebut dapat meningkatkan kemungkinan pengaruh langsung pada proses kebijakan.

Hal ini dibahas lebih lanjut dalam teori analisis kebijakan dengan frasa kunci "pelabelan ulang isu" (lihat Windhoff-Héritier 1987, 56–57 untuk tinjauan umum). Hal ini berarti bahwa dengan memberi label ulang pada suatu kebijakan, persepsi tentang isi kebijakan tersebut dapat dipengaruhi dan dengan ini proses kebijakan juga terpengaruh. Misalnya, kebijakan regional yang bertujuan untuk menyamakan atau setidaknya menyeimbangkan kesenjangan regional dan sosial tampaknya bersifat redistributif. Namun, untuk meredakan kontroversi yang timbul dari efek redistributif kebijakan ini, penekanan juga dapat diberikan pada

langkah-langkah terkait yang bermanfaat secara umum. Pengembangan infrastruktur, misalnya, dapat meningkatkan aksesibilitas wilayah, dalam kaitannya dengan pertukaran produk (pasar) atau mobilitas orang (untuk tenaga kerja maupun untuk wisatawan) (Heinelt 1996, 20).

Keberhasilan “pelabelan ulang isu” sangat bergantung pada konteks spesifik. Hal ini berlaku untuk ekspresi yang digunakan dan gagasan yang terkait dengannya. Contoh yang lebih rasional adalah dimulainya perdebatan tentang kebijakan imigrasi di Jerman pada tahun 2000 melalui diskusi tentang “kartu hijau.” Ungkapan “kartu hijau” terkait dengan konteks Amerika khususnya, dan dengan demikian terkait dengan kebijakan imigrasi yang “didorong oleh permintaan” dan selektif.

Contoh ini juga menunjukkan dengan cara lain pentingnya menanamkan "pelabelan ulang isu" dalam konteks tertentu. Kanselir Schroeder memperkenalkan isu ini di tempat tertentu dan di hadapan audiens tertentu. Pidato pembukaan di CeBIT Hanover, pameran komputer, komunikasi, dan teknologi informasi terbesar di dunia, di mana ia dapat yakin (dengan latar belakang kekurangan tenaga kerja di sektor ekonomi Jerman ini) bahwa pengartikulasian ulang agenda imigrasinya tidak hanya akan mendapat dukungan dari para pendengarnya, tetapi juga akan diliput oleh media.

PERDEBATAN DALAM ILMU POLITIK DAN DAMPAKNYA

Meskipun alur pemikiran ini sangat berpengaruh tidak hanya dalam analisis kebijakan tetapi juga dalam ilmu politik secara umum

(lihat Benz 1997, 303) dan refleksi atas efek distributif, redistributif, atau regulasi dari kebijakan telah menjadi titik awal yang biasa dalam menganalisis proses kebijakan, meskipun pendekatan Lowi juga telah mendapatkan kritik. Misalnya, dapat dikatakan bahwa penekanan yang diberikan pada ekspektasi atau persepsi oleh Lowi (ketika menyatakan bahwa "bukanlah hasil aktual tetapi ekspektasi tentang apa saja hasil yang dapat membentuk isu dan menentukan politiknya") tidak mengarah pada klarifikasi berkenaan dengan kebijakan atau jenis kebijakan. Sebaliknya, karena hasil yang dipersepsikan menentukan politik, kejelasan menjadi hilang dalam menghubungkan kebijakan tertentu dengan arena konfliktual atau konsensual. Memang, ketika pembatasan atau kerugian sepihak dipersepsikan berkenaan dengan hukum dengan konten regulasi, hal itu dapat mengarah pada konflik politik seperti halnya kebijakan redistributif, meskipun hukum semacam itu mungkin mengikat secara umum dan memengaruhi semua orang. Sebagai salah satunya adalah arahan Uni Eropa tentang penggunaan pekerja dari negara lain dalam menangani isu-isu seperti iuran dan tunjangan jaminan sosial, serta upah menurut perjanjian upah nasional. Arahan ini telah menimbulkan argumen-argumen besar di beberapa negara (seperti Jerman) di mana dampak negatif pada tenaga kerja endogen/asal sudah jelas. Berdasarkan contoh ini, orang dapat mempertanyakan tesis Majone (1994) bahwa masa depan UE adalah masa depan "negara yang mengatur", yaitu, UE hanya akan mampu melakukan kebijakan yang mengatur (mengoreksi pasar) dan bukan kebijakan yang bersifat redistributif, karena kebijakan yang terakhir

menyiratkan konflik dan melampaui kapasitas pengambilan keputusan UE (lihat Heinelt 1996, hlm. 17–20). Argumen yang sama dapat diterapkan pada kebijakan distributif. Pertimbangkan penyediaan taman kanak-kanak di saat proporsi rumah tangga tanpa anak meningkat. Dalam konteks seperti ini, kebijakan distribusi “klasik” ini dapat dipahami sebagai kebijakan redistributif, sebagai bentuk dukungan sepihak bagi keluarga atau pembagian beban redistributif antara rumah tangga yang memiliki anak dan yang tidak memiliki anak.

Perdebatan akademis tentang riset Lowi juga telah dibawa lebih jauh ke arah lain. Riset ini (kebijakan menentukan politik) telah dipisahkan dari jenis kebijakan redistributif, distributif, dan regulasi sejauh upaya telah dilakukan untuk mengaitkannya dengan sektor kebijakan seperti pasar tenaga kerja, pensiun hari tua publik, lingkungan, imigrasi, dan sejenisnya. Pendekatan untuk memberikan jawaban atas pertanyaan tentang bagaimana dan mengapa kebijakan menentukan politik ini telah dikaitkan dengan meningkatnya fokus analisis kebijakan pada sektor kebijakan tertentu (Windhoff-Héritier 1983, 351). Namun dalam melihat sektor kebijakan yang bersifat individual, fokus pada tiga jenis kebijakan tampaknya tidak terlalu membuahkan hasil, karena dalam sektor kebijakan, kebijakan distributif, redistributif, dan regulasi serta arena kebijakan konsensual atau konflikual dapat ditemukan pada saat yang sama serta berurutan. Misalnya (seperti di Jerman; lihat Egner et al. 2004), dalam kebijakan perumahan, tunjangan sewa dan perlindungan hukum bagi penyewa dapat saling

melengkapi, yaitu, instrumen yang mendukung penyewa di sektor perumahan yang terdiri dari, dalam kasus pertama, mekanisme redistributif dan, dalam kasus kedua, mekanisme kebijakan regulasi. Lebih jauh, instrumen ini dapat (setidaknya di beberapa negara) mengandalkan perumahan sosial yang dibangun di masa lalu oleh pengembang yang telah menerima subsidi yang merupakan kebijakan redistributif. Akhirnya, seseorang dapat mempertimbangkan langkah-langkah untuk peningkatan infrastruktur di lingkungan sekitar, yang dapat diberi label sebagai kebijakan distributif.

Upaya untuk membuat pernyataan yang jelas tentang sifat saling ketergantungan kebijakan-politik oleh sektor kebijakan individual tidak hanya dihadapkan pada fenomena bahwa kebijakan regulasi, redistributif, dan distributif dapat relevan untuk bidang kebijakan tertentu pada saat yang sama. Lebih jauh dan dengan ketentuan bahwa upaya tersebut harus dimulai dari model Lowi harus jelas bahwa Lowi menawarkan alat analisis mikro (seperti yang disebutkan di atas), yaitu, untuk menjelaskan atau bahkan memprediksi mengapa program tertentu yang dicirikan oleh salah satu mekanisme kebijakan yang disebutkan mengarah pada proses kebijakan tertentu. “Ini bukan kelemahan fatal dan tidak, dengan sendirinya, merusak kegunaan model tersebut selama seseorang menerapkannya dengan aman dalam era sejarah tertentu dan kerangka kelembagaan tertentu” (Nicholson 2002, 170). Namun, upaya untuk membuat pernyataan yang jelas tentang sifat saling ketergantungan kebijakan-politik oleh sektor kebijakan individual

jelas tidak terbatas pada penerapan model tertentu (seperti Lowi) pada tatanan kelembagaan yang diberikan secara historis. Sebaliknya, pendekatan yang lebih umum digunakan untuk mengklarifikasi karakteristik umum proses kebijakan di bidang kebijakan. Selain itu, dapat dikatakan bahwa "pilihan kebijakan," yaitu, pilihan antara kebijakan regulasi, redistributif, dan distributif (seperti yang diasumsikan oleh pendekatan Lowi tentang analisis mikro proses kebijakan) sulit dibuat (atau bahkan hampir tidak mungkin). Sebaliknya, refleksi tentang kendala struktural dan peluang untuk pembuatan kebijakan atau perangkat analisis makro tampaknya diperlukan—setidaknya seperti yang dikemukakan dalam bab ini mengenai sektor kebijakan.

Akan tetapi, dalam mencari alat-alat tersebut untuk mengidentifikasi kendala-kendala struktural dan peluang-peluang untuk pembuatan kebijakan oleh sektor-sektor kebijakan individual, faktor-faktor kontingensi, yang diberi label oleh Windhoff-Heritier sebagai "kontingensi kebijakan" (1983, 359), hampir tidak dapat disangkal. Kontingensi kebijakan ini berarti bahwa sektor-sektor kebijakan tidak boleh dilihat sebagai sesuatu yang tidak berubah atau independen, tetapi sebagai sesuatu yang kontingen, yaitu, bergantung pada struktur-struktur kelembagaan serta dipengaruhi oleh persepsi dan tindakan-tindakan spesifik para aktor. Benz (1997) telah mencoba untuk mengatasi tantangan untuk mempertimbangkan hubungan-hubungan kebijakan-politik spesifik serta "kontingensi kebijakan" dari perspektif institusionalisme yang berpusat pada aktor. Menurutnya, kepentingan-kepentingan para

aktor mendefinisikan tentang apa suatu kebijakan itu atau seharusnya tentang apa kebijakan itu. Akan tetapi, aktor ini, atau definisi kebijakan yang terkait dengan kepentingan, harus dihubungkan dengan (1) “seperangkat kebijakan yang layak” yang diberikan pada suatu titik waktu tertentu dan dengan (2) struktur kelembagaan yang telah ada (Benz 1997, 306). Dengan kata lain, hanya melalui definisi kebijakan, suatu masalah menjadi subjek keputusan politik dan karenanya menjadi tugas politik. Meskipun demikian, kondisi kelembagaan dan hubungan kekuasaan memengaruhi definisi kebijakan, tetapi tidak sepenuhnya menentukan keputusan. Kondisi dan hubungan kekuasaan memberi ruang bagi kebijaksanaan (lihat Benz 1997, 305, 310) sesuai dengan situasi (historis) tertentu di mana para pelaku harus memecahkan masalah atau mendefinisikannya.

Argumen ini menghindari kesulitan yang dialami analisis kebijakan dari sisi akademisi, jika mereka secara ketat mengikuti riset ini “kebijakan menentukan politik” mengenai sektor kebijakan dan jika ini tidak digabungkan dengan refleksi tentang kontingensi kebijakan. Secara khusus, hal ini akan menyiratkan mengingat bahwa sektor kebijakan akan dilihat sebagai satu-satunya variabel relevan untuk menjelaskan politik bahwa lembaga, partai, bentuk mediasi kepentingan, budaya politik, dll. tidak penting, hanya sektor kebijakan yang penting.

Faktanya, pernyataan bahwa hanya sektor kebijakan yang penting tidaklah memadai bagi analisis kebijakan (akademisi). Misalnya, studi dalam kebijakan publik komparatif dimulai dari

variasi nasional dalam sektor kebijakan individual dan mencoba menjelaskannya melalui lembaga, partai, bentuk mediasi kepentingan, dan budaya politik (lihat karya penting Heidenheimer et al. 1975 dan untuk pendekatan yang berbeda dalam menjelaskan perbedaan nasional Heidenheimer et al. 1990, hlm. 6 dst.). Sekali lagi, dalam studi kebijakan yang difokuskan pada tingkat lokal, perbedaan dalam kebijakan perkotaan dijelaskan oleh kondisi kelembagaan yang berbeda, situasi tertentu ("kumpulan yang layak"), serta definisi atau persepsi yang terkait dengan aktor tentang masalah dan cara untuk menyelesaikannya (lihat untuk ikhtisar studi terkini Haus et al. 2005).

Akan tetapi, dalam studi-studi mengenai sektor kebijakan ini, argumen-argumen antara kebijakan-politik memiliki saling ketergantungan tidak dapat diiyakan, atau kurang berkembang secara konseptual (ini juga berlaku untuk karya Heidenheimer et al. 1975). Hal ini tidak begitu mengejutkan: “perbandingan satu sektor kebijakan di seluruh negara-bangsa memprioritaskan variasi kelembagaan” (John dan Cole 2000, 251), dan perbandingan studi kasus kota-kota di satu negara dengan pengaturan kelembagaan yang kurang lebih sama mengarah pada fokus pada kekhasan lokal.

John dan Cole (2000) mencoba memberikan jawaban empiris untuk pertanyaan “Kapan lembaga, sektor kebijakan, dan kota penting?” dan menyimpulkan bahwa “temuan penelitian tidak dengan jelas mengonfirmasi salah satu dari tiga hipotesis” (John dan Cole 2000, 264)—yaitu “sektor kebijakan penting,” “lembaga penting,” dan “kota penting” (di mana yang terakhir tidak hanya

terkait dengan tempat tetapi juga dengan “rangkaiian yang layak” tertentu pada titik waktu tertentu). Namun, penelitian tersebut memperjelas (berdasarkan pembangunan ekonomi lokal dan pendidikan menengah di dua kota Prancis dan dua kota Inggris) bahwa sektor kebijakan memainkan peran sejauh pengaturan kelembagaan yang berbeda secara nasional tertanam di dalamnya, yang memengaruhi pembentukan kekhususan lokal dan “rangkaiian yang layak” tertentu pada titik waktu tertentu secara umum. Hal ini dapat dikaitkan dengan konsep “lembaga kebijakan” yang menyatakan bahwa “arena kebijakan tertentu memiliki serangkaian aturan formal dan informal yang menentukan arah pengambilan keputusan publik” (John dan Cole 2000, 249 dengan mengacu pada Mazzeo, 1997).

Berikut ini, pembentukan berbagai lembaga kebijakan (atau arena khusus kebijakan) akan dikaitkan dengan dua elemen yang menjadi ciri khas sektor kebijakan tertentu: kekhasan masalah yang akan ditangani, dan kekhususan efek konsekuensi suatu kebijakan.

Elemen pertama mengacu pada kondisi tertentu (tantangan dan pilihan) untuk mengatasi masalah sesuai dengan sifatnya. Elemen kedua mengacu pada dampak tertentu pada mereka yang terdampak.

Secara praktis, ini berarti bahwa dalam kasus kebijakan pensiun publik, misalnya, struktur terpusat dari sistem pengiriman kemungkinan juga merupakan instrumen kebijakan yang terstruktur secara kondisional, yaitu, kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar seseorang dapat memperoleh manfaat dari ketentuan yang

ditawarkan oleh kebijakan ini. Lebih jauh, calon penerima manfaat dari kebijakan (kelompok sasaran) semacam itu cenderung tetap pasif. Ini berarti memenuhi persyaratan yang ditetapkan—yang berlaku bagi mereka bukan hanya sebagai individu tetapi juga untuk kategori sosial atau entitas kolektif (misalnya, orang tua). Ini juga berarti dijamin untuk menerima ketentuan yang ditetapkan dengan jelas dari sistem pengiriman terpusat. Situasinya berbeda dalam kasus layanan sosial. Di sini desentralisasi, orientasi terhadap tujuan kebijakan tertentu (misalnya, inklusi sosial secara umum atau pencegahan narkoba secara khusus), dikaitkan dengan seorang individu (misalnya, pecandu narkoba) dan keterlibatan aktif orang tersebut sangat penting.

Meskipun perubahan dari waktu ke waktu di masing-masing sektor kebijakan serta perbandingan internasional atas kebijakan publik menunjukkan variasi yang besar, hal tersebut juga menunjukkan beberapa pengaturan kelembagaan khusus kebijakan umum seperti yang baru saja disebutkan mengenai kebijakan pensiun publik dan layanan sosial dan prevalensi bentuk-bentuk pembuatan kebijakan tertentu di berbagai sektor kebijakan. Fitur-fitur tersebut akan dipertimbangkan di bagian berikutnya.

DIMENSI UNTUK MEMBEDAKAN HUBUNGAN KEBIJAKAN-POLITIK

Dari pokok bahasan sebelumnya persepsi tentang suatu masalah serta dampak dari penyelesaian suatu masalah memainkan

peran penting dalam mengonseptualisasikan hubungan kebijakan-politik. Selain itu, tiga aspek lebih lanjut terkait dengan persepsi tentang bagaimana suatu masalah dapat diselesaikan secara politis perbedaan dalam prediktabilitas, batas-batas kebijakan yang berubah-ubah atau statis, dan saling ketergantungan antara sektor-sektor kebijakan (lihat Tabel di atas).

DIFERENSIAL PUBLIK MASALAH DAN DAMPAK

Dengan asumsi pembuatan kebijakan dianalisis sebagai proses penyelesaian masalah seperti yang biasa terjadi dalam analisis kebijakan (Mayntz 1982, 72) jenis masalah yang harus diselesaikan secara politis tidak dapat diabaikan. Masalah yang ditransfer dari lingkungan masyarakat ke dalam sistem politik dan diambil oleh sistem politik untuk diselesaikan melalui keputusan yang mengikat masyarakat dapat diklasifikasikan dengan cara yang berbeda. Dalam bagian ini, penekanannya adalah pada perbedaan antara masalah yang memengaruhi semua orang dan masalah yang hanya memengaruhi sebagian orang. Perbedaan ini penting karena mengacu pada tingkat konflik yang dapat terjadi jika sesuatu (atau tidak ada) yang terjadi untuk mengatasi masalah tertentu.

TABEL : Dimensi untuk Membedakan Hubungan Kebijakan-Politik
 Contoh Dimensi

Kebijakan Pasar Tenaga Kerja (Aktif) Kebijakan Dana Pensiun Publik		
Penerapan suatu masalah:	(secara sosial) selektif universal selektif vs. Publik	
Dampak kebijakan:	individualisasi vs. kolektif individualisasi kolektif	
Prediktabilitas	relatif jelas jelas	
Batasan kebijakan*	menggeser	stabil
Ketergantungan kebijakan*	substansial	terbatas
*Aspek batasan kebijakan dan saling ketergantungan kebijakan akan dipertimbangkan bersama.		

Menjadi jelas ketika melihat risiko standar karyawan yang ditangani oleh berbagai kebijakan sosial. Setiap orang bertambah tua dan setiap karyawan dihadapkan dengan prospek tidak dapat mencari nafkah sendiri. Pengangguran berbeda dari risiko standar ini karena dapat mengancam setiap karyawan tetapi sebenarnya hanya memengaruhi sebagian orang, dan memengaruhi sebagian orang sedemikian rupa sehingga peluang mencari nafkah dipertanyakan dalam waktu yang lama sehingga pengucilan sosial cenderung terjadi. Fakta bahwa pengangguran adalah risiko selektif sosial dapat menjelaskan mengapa pengangguran berbeda dengan risiko sosial tidak dapat mencari nafkah di luar usia tertentu ditangani secara politis dalam arti retorika tetapi tidak dengan prioritas nyata. Ketika pengangguran menjadi agenda kebijakan publik yang tinggi (di luar retorika politik, seperti dalam kasus reformasi "workfare" yang sedang berlangsung; lihat ikhtisar Finn 2000) biasanya dilakukan karena alasan lain, seperti untuk

mengurangi belanja publik. Akan tetapi, perbedaan antara masalah yang memengaruhi sebagian orang tetapi tidak semua orang tidaklah begitu jelas dan, lebih jauh lagi, dapat didinamiskan karena perdebatan politik.

Dalam membandingkan negara-negara, menjadi jelas bahwa pandangan tentang mereka yang terdampak, serta persepsi tentang alasan mengapa mereka terdampak, berbeda di antara negara-negara. Misalnya, persepsi bahwa pengangguran merupakan tanggung jawab pribadi seseorang tersebar luas di Inggris, sedangkan di Jerman persepsi yang berlaku adalah bahwa pengangguran merupakan masalah masyarakat (dan bukan masalah individu) yang harus diselesaikan secara politis (lihat Cebulla 2000). Akan tetapi, seperti yang ditunjukkan oleh reformasi kebijakan pasar tenaga kerja terkini di Jerman (Heinelt 2003), hal ini dapat berubah.

INDIVIDUALISASI DAN DAMPAK KEBIJAKAN KOLEKTIF

Seorang aktor politik dapat menanggapi, misalnya, masalah pengangguran tidak dapat dijelaskan secara lengkap melalui struktur masalah atas perbedaan yang diuraikan di atas. Yang harus dipertimbangkan adalah apakah efek atau tujuan suatu kebijakan dianggap sebagai sesuatu yang berhubungan dengan individu atau kelompok. Hal ini menjadi jelas ketika mempertimbangkan kebijakan pasar tenaga kerja. Kebijakan pasar tenaga kerja aktif terdiri dari langkah-langkah yang bertujuan untuk membawa pengangguran kembali ke dunia kerja. Kebijakan pasar tenaga kerja

"pasif" terdiri dari pemberian tunjangan tunai bagi pengangguran (lihat Schmid et al. 1992).

Karena kebijakan pasar tenaga kerja aktif berfokus secara langsung pada peningkatan “kemampuan kerja” (menggunakan jargon Uni Eropa) atau penciptaan lapangan kerja, maka kebijakan ini menyiratkan adanya individualisasi karena kebijakan ini bergantung pada bagaimana individu memanfaatkan atau tidak memanfaatkan tawaran pekerjaan, kualifikasi pekerjaan, dan skema penciptaan lapangan kerja, dan sebagainya.

Fenomena kebijakan pensiun untuk orang lanjut usia berbeda dengan kebijakan pengangguran dan pasar tenaga kerja. Kebijakan ini tidak hanya membahas keamanan (kolektif) untuk hidup di atas usia tertentu bagi orang lanjut usia di masyarakat, tetapi juga bagi orang yang lebih muda, karena mereka berkepentingan untuk memiliki prospek yang aman di tahap akhir kehidupan mereka. Profil kebijakan pasar tenaga kerja yang aktif menyiratkan bahwa pembuat kebijakan (utama) dapat menunjukkan penggunaan (atau tidak digunakannya) instrumen kebijakan yang tersedia untuk (re)integrasi ke dalam sistem ketenagakerjaan yang dapat mengurangi tuntutan politik untuk berbuat lebih banyak.

Dalam kasus kebijakan pensiun, pengaturan harus dibuat yang mencakup hak kolektif untuk menarik diri dari pasar tenaga kerja. Namun, pentingnya usia pensiun yang tetap bergantung pada tingkat pendapatan yang dijamin secara politik yang memungkinkan mereka yang mencapai usia ini (sebagai kelompok sosial) benar-benar menarik diri dari pasar tenaga kerja.

Oleh karena itu, perbedaan dalam sektor kebijakan tertentu tidak hanya disebabkan oleh fakta bahwa beberapa masalah hanya memengaruhi beberapa orang (yaitu, bahwa beberapa masalah bersifat selektif secara sosial) dan masalah lainnya memengaruhi semua orang, tetapi juga dari efek kebijakan yang bersifat individual dan kolektif. Kedua dimensi ini, melalui tanggapan yang berbeda oleh warga negara dan pembuat kebijakan, mengarah pada fitur politik proses pembuatan kebijakan yang lebih spesifik.

KEMAMPUAN PREDIKSI

Prediktabilitas perkembangan lingkungan masyarakat sistem politik, serta dampak keputusan atau intervensi politik, merupakan isu krusial bagi politik namun berbeda bagi sektor kebijakan.

Prediktabilitas dampak keputusan politik terkait dengan rentang pilihan yang tersedia. Seiring dengan semakin banyaknya pilihan yang tersedia, dampak keputusan politik menjadi lebih sulit diprediksi dan semakin banyak perdebatan tentang cara memecahkan masalah. Hal ini menjadi jelas ketika melihat perdebatan politik tentang cara memerangi pengangguran. Semakin banyak diagnosis tentang alasan pengangguran dan langkah-langkah untuk memecahkan masalah ini tidak hanya beragam tetapi juga saling bertentangan, semakin banyak prediktabilitas hasil program tertentu dipertanyakan sejak awal.

Namun, jika kita melihat lebih jauh pada kebijakan pasar tenaga kerja dan ketenagakerjaan, kekhususan terkait sektor kebijakan yang dikaitkan dengan prediktabilitas hasil kebijakan dapat diperjelas. Dalam kasus kebijakan pasar tenaga kerja aktif,

dampak keputusan politik pada pasar tenaga kerja relatif mudah diprediksi karena secara langsung terkait dengan tawaran pekerjaan atau pelatihan untuk (kelompok) orang tertentu dan secara langsung dapat menurunkan jumlah pengangguran. Penurunan tersebut dapat diprediksi secara kuantitatif. Dalam kasus kebijakan ketenagakerjaan, yaitu kebijakan yang ditujukan untuk mengurangi pengangguran secara tidak langsung melalui peningkatan permintaan/pengeluaran publik, dukungan finansial investasi swasta atau pengurangan minggu/bulan kerja, keadaannya berbeda karena dampak dari langkah-langkah tersebut pada pasar tenaga kerja bergantung pada dampak yang ditimbulkan (spillover) dan respons perilaku agen (ekonomi) independen, yang hampir tidak dapat dipengaruhi secara politis. Misalnya, pengurangan jam kerja per minggu tidak serta merta menyiratkan bahwa tenaga kerja akan meningkat secara proporsional. Yang lebih jelas lagi adalah prediktabilitas dalam kebijakan pensiun (usia lanjut). Dalam kasus ini, dengan menggunakan struktur demografi yang diketahui dan perhitungan aktuarial, secara statistik mudah untuk mengukur konsekuensi keuangan masa depan dari peraturan baru.

KETERGANTUNGAN DAN BATAS KEBIJAKAN

Dalam kasus kebijakan pasar tenaga kerja, tantangan mendasar muncul beberapa karakteristik saling ketergantungan antara kebijakan-politik. Di satu sisi, efek dan umpan balik dari sektor kebijakan lain lebih sulit untuk dinilai daripada di area lain—misalnya, kebijakan pensiun. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa kebijakan pasar tenaga kerja tidak memiliki batasan yang jelas.

Sebaliknya, kebijakan ini dicirikan oleh pergeseran batasan dalam kaitannya dengan pendidikan, pensiun dini, regenerasi (perkotaan), atau kebijakan keluarga. Di sisi lain, ketergantungan pada pembangunan ekonomi lebih mencolok daripada dalam kasus kebijakan pensiun publik. Untuk yang terakhir, permintaan manfaat dapat diprediksi dengan latar belakang perkembangan demografi yang lebih atau kurang stabil, dan kebijakan pensiun bergantung pada pembangunan ekonomi hanya pada sisi pendapatan dan tidak juga dalam jangka pendek pada sisi pengeluaran, seperti dalam kasus kebijakan pasar tenaga kerja.

Ketergantungan timbal balik dan pergeseran batas kebijakan menyiratkan lebih dari sekadar ketidakpastian dalam proses kebijakan dalam hal memprediksi, merencanakan, dan mengambil keputusan. Pergeseran batas kebijakan juga dikaitkan dengan konstelasi aktor yang berlapis-lapis, memiliki banyak segi, rapuh, dan kacau. Aktor dapat memasuki atau meninggalkan arena; hubungan baru dapat berkembang, mengendur, atau bahkan terputus; tujuan kebijakan dapat berubah, ditetapkan ulang, atau bahkan dihapuskan. Meskipun hal ini berlaku khususnya untuk sektor kebijakan seperti pasar tenaga kerja, kebijakan pensiun publik merupakan contoh sektor kebijakan yang keterlibatan aktornya relatif stabil dan tujuan kebijakan yang dominan tidak berubah.

Namun, dalam beberapa hal dampak dari pergeseran batas kebijakan dan saling ketergantungan juga bisa ambigu. Menghubungkan sektor kebijakan dengan yang lain dapat memperkuatnya dalam hal penetapan agenda, alokasi dana, dll.

Namun sisi lain dari koin tersebut adalah bahwa semakin banyak terdapat saling keterkaitan dengan sektor kebijakan lain dan semakin banyak berbagai aktor yang terlibat, semakin besar bahaya tujuan kebijakan yang kabur yang pada gilirannya dapat berdampak negatif pada penetapan agenda, alokasi dana, dan sejenisnya. Situasi mana yang berlaku tergantung pada (seperti yang dibahas dalam bagian 3) persepsi masalah dan definisi tentang apa kebijakan itu atau seharusnya, dan ini adalah hasil dari tujuan dan kepentingan para aktor. Namun ini terhubung dengan konteks kelembagaan tertentu dan "set yang layak" tertentu pada titik waktu tertentu (lihat, sebagai contoh, pengembangan kebijakan perumahan di Jerman; Egner et al. 2004).

“LEMBAGA KEBIJAKAN”

Untuk memanfaatkan potensi penjelasan dari kerangka kerja yang baru saja dijelaskan dalam membedakan dan mengklarifikasi hubungan kebijakan-politik dalam sektor kebijakan dengan latar belakang definisi “lembaga kebijakan” oleh John dan Cole (2000) serta gagasan Benz (1997) yang terinspirasi oleh institusionalisme yang berpusat pada aktor, berikut ini tampaknya tepat untuk disebutkan.

Kita harus mulai dari kekhasan masalah yang harus ditangani dalam sektor kebijakan dan kekhususan dampak yang terkait dengannya. Untuk melakukan ini, dimensi yang dikembangkan untuk membedakan kebijakan-politik menawarkan panduan. Berdasarkan dimensi-dimensi ini, pengaturan kelembagaan khusus (termasuk aturan formal dan informalnya) dari sektor kebijakan

yang dapat ditemukan di masing-masing negara (atau bahkan di tingkat subnasional) dan pada titik waktu tertentu harus diteliti. Melalui pendekatan empiris seperti itu, fitur-fitur khusus sektor kebijakan secara historis akan muncul, seperti juga relevansi pola inti konstelasi aktor dari waktu ke waktu dan variasi antara negara dan kota. Konstelasi tersebut dapat dilihat sebagai pola *kebusus sektor*: jaringan *kebijakan* yang terdiri dari organisasi atau aktor eksekutif, legislatif, dan masyarakat tertentu yang biasanya terlibat dalam pengembangan, pengambilan keputusan, dan implementasi kebijakan tertentu. Oleh karena itu, sektor kebijakan dapat berbeda dari waktu ke waktu dan menurut negara atau kota, tetapi perhatian harus diberikan pada jaringan kebijakan spesifik yang menjadi ciri sektor kebijakan tertentu (untuk tinjauan umum tentang berbagai tipologi jaringan kebijakan, lihat Jorden dan Schubert, 1992; Waarden, 1992).

Misalnya, jenis aktor yang terlibat, serta konstelasi mereka atau hubungan di antara mereka, dapat berbeda sehubungan dengan sentralisasi atau desentralisasi implementasi sebagai akibat dari masalah khusus yang harus ditangani (lihat kebijakan pensiun publik dan layanan sosial di atas). Lebih jauh, jenis aktor jelas berbeda ketika melihat kebijakan tingkat lokal yang bertujuan pada daya saing ekonomi atau inklusi sosial (lihat Klausen dan Sweeting 2005) karena dalam satu kasus sejumlah kecil aktor ekonomi dan publik yang memiliki sumber daya tinggi terlibat, sedangkan di sisi lain banyak aktor masyarakat biasanya terintegrasi di samping aktor publik yang berbeda. Dalam dua sektor kebijakan ini, cara para

aktor berinteraksi atau mengambil keputusan sangat berbeda, yang tidak diragukan lagi berdampak pada bagaimana kebijakan dibuat (dengan mayoritas, hierarki, tawar-menawar, atau berdebat; lihat Klausen et al. 2005). Dalam bidang daya saing ekonomi, partisipasi pelaku ekonomi yang memiliki sumber daya yang besar sangat menentukan untuk mencapai tujuan kebijakan dan relevansi pengambilan keputusan mayoritas oleh badan perwakilan dan intervensi hierarkis oleh pejabat administrasi publik terbatas karena pelaku ekonomi tidak boleh merasa frustrasi. Sebaliknya tawar-menawar memainkan peran penting. Dalam sektor inklusi sosial, pelaku masyarakat (misalnya dari sektor sukarela) memiliki kesempatan terbatas untuk bernegosiasi dengan otoritas publik. Sebaliknya, mereka harus meyakinkan mereka dengan "alasan yang baik" atau argumen publik, dan keputusan mayoritas oleh badan perwakilan dan intervensi hierarkis oleh pegawai negeri biasanya penting untuk mendistribusikan kembali sumber daya keuangan, dan mendefinisikan dan mengamankan klaim individu tunggal maupun kelompok, seperti penyandang disabilitas.

Tatanan kelembagaan yang tertanam dalam sektor kebijakan, yaitu, "lembaga kebijakan" melampaui konstelasi aktor atau jaringan kebijakan, meskipun ada hubungan antara lembaga yang menentukan "seperangkat pilihan yang layak" bagi para aktor dan aktor yang mereproduksi dan membentuk kembali keharusan kelembagaan.

Nilai penjelasan dari pengertian "lembaga kebijakan" diperjelas oleh contoh-contoh berikut (lihat Heinelt dan Meinke-

Brandmeier 2005). Perlindungan lingkungan biasanya dicirikan sebagai kebijakan regulasi, tetapi juga dapat bergantung pada insentif atau dukungan finansial dan karenanya pada kebijakan redistributif atau distributif. Dalam hal penerapan aturan regulasi, keputusan hierarkis oleh otoritas publik (dengan perencanaan penerimaan atau penolakan) sangat penting. Selain itu, persetujuan atau penolakan keputusan hierarkis dapat berperan. Keduanya dapat dianggap sebagai “lembaga kebijakan” yang menentukan arah pembuatan kebijakan dalam fase implementasi perlindungan lingkungan. “Lembaga kebijakan” *kebusus sektor ini* dalam fase implementasi perlindungan lingkungan berbeda dari lembaga dalam perlindungan konsumen, meskipun yang terakhir juga terutama merupakan kebijakan regulasi yang bergantung (seperti dalam kasus perlindungan lingkungan) pada insentif atau dukungan finansial. Perlindungan konsumen mengatur hubungan antara produsen, pelanggan, dan standar keamanan pangan. Oleh karena itu, lembaga ini menggunakan ketentuan yang tunduk pada tinjauan hukum oleh pengadilan. Namun, instrumen kebijakan utama untuk keamanan pangan adalah pelabelan. Hal ini menyerahkan keputusan untuk membeli atau tidak membeli komoditas tertentu (misalnya, produk yang dimodifikasi secara genetik) kepada pelanggan, dan lembaga yang melaluinya pilihan konsumen individu dapat mengarah pada hasil tertentu (produksi atau ketersediaan komoditas tertentu) adalah pasar atau yang disebut "tangan tak terlihat".

Konsekuensi dari kedua "lembaga kebijakan" ini—administrasi publik yang melakukan intervensi (bersama dengan

pengadilan) secara hierarkis dalam masyarakat dalam satu kasus dan bimbingan serta kontrol melalui tangan pasar yang tak terlihat dalam kasus lain—bagi politik sudah jelas—misalnya, melihat ruang untuk manuver politik bagi masyarakat sipil. Sementara kelompok lingkungan melihat diri mereka dalam situasi yang tidak menguntungkan karena mereka dipaksa untuk mengubah penalaran ekologis mereka menjadi argumen hukum dan melakukan protes (yang biasanya tidak mengesankan administrasi publik atau pengadilan), kelompok perlindungan konsumen berada dalam posisi yang lebih baik karena mereka dapat mencoba memengaruhi pilihan konsumen dengan alasan publik dan persuasi—inti dari repertoar tindakan politik mereka (untuk detail lebih lanjut, lihat Heinelt dan Meinke-Brandmeier 2005).

Jika kita mengambil pengaturan kelembagaan tertentu dan jaringan kebijakan spesifik sebagaimana diuraikan di atas, maka tesis Lowi “kebijakan menentukan politik” masuk akal sejauh karakteristik proses kebijakan dapat dikaitkan dengan pengaturan kelembagaan dan konstelasi aktor yang biasanya terlibat dalam pengembangan, pengambilan keputusan, dan implementasi kebijakan tertentu.

KESIMPULAN

Untuk mewujudkan apa yang dimaksudkan Lowi, yaitu untuk menawarkan dasar bagi pengembangan “teori kebijakan” melalui tipologi fitur struktural terkait kebijakan, tiga poin penting. Pertama, orientasi Lowi terhadap pilihan kebijakan dan fokusnya pada analisis mikro harus diperluas melalui refleksi pada tingkat makro. Kedua, pembedaan sistematis antara masalah yang dipersepsikan

dan hasil kebijakan harus lebih jauh dilakukan. Refleksi pada dimensi yang berbeda untuk membedakan hubungan kebijakan-politik (lihat bagian sebelumnya) menawarkan beberapa kemajuan dalam hal ini. Ketiga, “lembaga kebijakan” yang spesifik, yaitu, “arena kebijakan tertentu [dengan] seperangkat aturan formal dan informal [tertentu] yang menentukan arah pengambilan keputusan publik” (John dan Cole 2000, 249), harus dianalisis untuk menjawab pertanyaan mengapa mereka memungkinkan proses kebijakan dengan karakteristik tertentu—dan tidak untuk yang lain. Meskipun analisis semacam itu akan berorientasi empiris dan historis, opsi untuk generalisasi bukanlah hal yang mustahil. Sebaliknya, pilihan untuk generalisasi sebagian besar tersedia dan harus digunakan lebih kuat.

Bab 8 Panduan Advokasi

Kerangka Kerja Koalisi Advokasi (ACF) adalah kerangka kerja pembuatan kebijakan yang dikembangkan untuk menangani masalah kebijakan publik yang serius (Sabatier dan Jenkins-Smith 1988, 1993, 1999). Kerangka kerja ini paling baik digunakan sebagai lensa untuk memahami dan menjelaskan perubahan keyakinan dan kebijakan ketika terjadi ketidaksepakatan tujuan dan perselisihan teknis yang melibatkan banyak aktor dari beberapa tingkat pemerintahan, kelompok kepentingan, lembaga penelitian, dan media (Hoppe dan Peterse 1993). ACF telah terbukti menjadi salah satu kerangka kerja kebijakan publik yang paling berguna (Schlager 1995; Schlager dan Blomquist 1996; Johns 2003).

Advokasi kebijakan adalah suatu proses terencana dan sistematis yang dilakukan untuk memperbaiki atau mengubah suatu kebijakan publik sesuai dengan kehendak atau kepentingan siapa yang mendesakkan terjadinya perbaikan dan perubahan tersebut, dengan jalan mempengaruhi para penentu kebijakan.

Advokasi kebijakan merupakan tindakan mempengaruhi atau mendukung sesuatu atau seseorang yang berkaitan dengan kebijakan publik seperti regulasi dan kebijakan pemerintah. Advokasi merupakan upaya untuk mengingatkan dan mendesak negara dan pemerintah untuk selalu konsisten dan bertanggungjawab melindungi dan mensejahterakan seluruh warganya. Ini berarti sebuah tanggung jawab para pelaksana advokasi untuk ikut berperanserta dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan negara. Untuk mencapai tujuan yang diinginkan berbagai bentuk kegiatan advokasi dilakukan sebagai upaya memperkuat posisi tawar (*bargaining position*) organisasi kelompok kepentingan, asosiasi, organisasi massa, dan sebagainya. Bentuk-bentuk kegiatan advokasi antara lain pendidikan dan penyadaran serta pengorganisasian kelompok-kelompok kepentingan, pemberian bantuan hukum yang mengedepankan pembelaan hak-hak dan kepentingan organisasi atau kelompok kepentingan, serta kegiatan melobi ke pusat-pusat pengambilan keputusan.

Kegiatan advokasi yang baik seharusnya terfokus pada satu masalah atau isu strategis kebijakan publik tertentu. Dengan demikian, langkah awal terpenting dalam kegiatan advokasi adalah

memilih dan menetapkan isu kebijakan publik apa yang benar-benar strategis dijadikan sebagai sasaran advokasi. Pada dasarnya, berbagai program advokasi yang dilakukan oleh banyak kalangan (NGO, Organisasi Massa, dsb.), seperti aksi protes, selebaran-selebaran, unjuk rasa, protes, dan sebagainya, mempunyai kesamaan sasaran, yakni suatu kebijakan tertentu dari pemerintah yang menyangkut kepentingan publik (*publik policy*). Meskipun sangat mungkin hasil dari kegiatan yang mereka nyatakan itu berbeda, namun tujuan atau sasaran akhirnya sebenarnya sama saja, yakni **terjadinya perubahan peraturan atau kebijakan publik (*policy reform*)**.

Dengan demikian advokasi tidak lain merupakan **upaya untuk memperbaiki atau merubah kebijakan publik sesuai dengan kehendak atau kepentingan mereka yang mendesakkan terjadinya perbaikan atau perubahan tersebut**. Sekarang, pertanyaannya adalah “apakah yang dimaksud dengan kebijakan publik itu?”. Salah satu kerangka analisis yang dapat digunakan untuk memahami suatu kebijakan publik adalah dengan melihat kebijakan tersebut sebagai suatu ‘sistem hukum’ (*system of law*) yang terdiri dari :

1. **Isi hukum** (*content of law*); yakni uraian atau penjabaran tertulis dari suatu kebijakan yang tertuang dalam bentuk perundang-undangan, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pemerintah.
2. **Tata laksana hukum** (*structure of law*); yakni semua perangkat kelembagaan dan pelaksana dari isi hukum yang berlaku

Ada 6 unsur yang terkandung dalam advokasi kebijakan:

1. Proses yang terencana dan sistematis
2. Bertujuan memperbaiki atau mengubah suatu kebijakan
3. Kebijakan publik sebagai sasaran advokasi. Dalam pengertian ini, tercakup pula pembuatan suatu kebijakan publik bagi kepentingan bersama yang sebelumnya tidak ada.
4. Kehendak, merupakan aspirasi atau materi yang didesakkan, atau alternatif yang didesakkan untuk menggantikan kebijakan lama atau ditetapkan sebagai kebijakan baru
5. Pihak yang melakukan advokasi (mendesakkan kepentingan)
6. Pihak yang diadvokasi (didesak untuk melakukan perubahan atau menetapkan kebijakan), yaitu para penentu kebijakan. Penentu kebijakan itu bisa DPR, DPRD, pemerintah pusat, pemerintah daerah, kepala desa, ketua RW, ketua RT, dll.

Kebijakan publik adalah kebijakan yang diperuntukkan bagi masyarakat umum. Guna memahami kebijakan publik, maka peiiu dilihat sebagai suatu "sistem hukum" (*system of law*) yang terdiri dari :

1. Isi hukum (*content of law*), yaitu uraian atau penjabaran **tertulis** dari suatu kebijakan yang tertuang dalam bentuk perundang-undangan, peraturan, dan keputusan pemerintah. Ada juga kebijakan-kebijakan yang lebih merupakan kesepakatan umum (konvensi) yang **tidak tertulis**.
2. Tata-laksana hukum (*structure of law*), yang terdiri dari (1) semua perangkat kelembagaan/lembaga-lembaga hukum seperti birokrasi pemerintah, pengadilan, penjara, partai politik, dll; serta (2) pelaksana/aparat pelaksana dari isi hukum yang

berlaku seperti hakim, jaksa, pengacara, polisi tentara, pejabat pemerintah, anggota DPR, dll.

3. Budaya hukum (*culture of law*), merupakan aspek kontekstual (= aspek yang berhubungan dengan situasi suatu kejadian) dari sistem hukum yang berlaku yaitu tentang persepsi, pemahaman, sikap penerimaan, praktik pelaksanaan, penafsiran terhadap dua aspek sistem hukum (isi dan tata-laksana hukum). Termasuk juga bentuk-bentuk tanggapan (reaksi, res

Dapat di simpulkan bahwa advokasi yang baik adalah yang secara sengaja dan sistematis memang dirancang untuk mendesakkan adanya dan terjadinya perubahan dalam isi, tata-laksana, dan budaya hukum yang berlaku.

Jenis-jenis advokasi

Ada 2 jenis advokasi:

1. Advokasi **litigasi**, yaitu advokasi yang dilakukan melalui jalur hukum ke pengadilan. Yang termasuk dalam jenis advokasi litigasi adalah legal standing dan class action.

a. Legal Standing *Legal standing* adalah tuntutan hukum di pengadilan yang dilakukan

oleh orang-perorangan ataupun kelompok/organisasi yang bertindak untuk dan mewakili kepentingan publik tanpa harus didasarkan adanya kepentingan hukum dari tuntutan tersebut dan tanpa harus merupakan penderita ataupun adanya kuasa hukum dari mereka yang menjadi penderita.

b. Class Action *Class action* dilakukan untuk tuntutan perdata yang biasanya terkait dengan permintaan ganti rugi yang diajukan oleh sejumlah orang .

2. Advokasi **non-litigasi**, yaitu advokasi yang sifatnya lebih politis, antara lain advokasi kebijakan, kampanye media dan mobilisasi massa.

Langkah-langkah dalam Melakukan Advokasi

1. Menentukan isu

Sumber Isu

Isu adalah suatu realitas (kenyataan) sosial yang menjadi permasalahan nyata yang ada di sekeliling kita. Kesadaran akan adanya permasalahan ini harus dimunculkan dengan cara pengamatan, pemahaman, dan interpretasi (tafsir) kita terhadap realitas sosial yang melingkupi kehidupan kita sehari-hari karena bisa jadi apa yang sebenarnya merupakan suatu masalah tapi kita menganggapnya bukan masalah.

Alasan Pemilihan Isu

Dari hasil pengamatan, pemahaman, dan interpretasi terhadap realitas sosial, maka akan dihasilkan sekian banyak isu. Dengan melihat kemampuan kita, maka harus dilakukan pilihan terhadap prioritas isu mana yang harus digarap terlebih dahulu. Pertimbangannya adalah :

1. Sesuai dengan visi dan misi kita.
2. Isu tersebut benar-benar penting dan mendesak.
3. Sarat dengan kebutuhan dan aspirasi sebagian besar anggota masyarakat

4. Dilakukan cek ulang terhadap masyarakat, apakah isu yang diangkat benar-benar merupakan isu mereka.
5. Berdampak positif pada pengadaan dan perubahan kebijakan-kebijakan publik.

Mengetahui Posisi isu secara Hukum

Sebelum advokasi dilakukan, penting untuk mengumpulkan berbagai informasi berkaitan dengan peraturan atau undang-undang yang mengatur tentang isu yang akan diangkat. Hal ini penting dilakukan guna menjamin kita benar-benar mengetahui posisi hukum isu yang diangkat, resiko yang akan dihadapi dan celah-celah yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan advokasi dengan meminimalisir resiko.

2. Menentukan target yang ingin dicapai

Target di sini diartikan sebagai tujuan dan hasil (*out put*) minimal yang ingin dicapai. Ada 5 prinsip yang dapat digunakan dalam penetapan target, yaitu: *Specific, Measurable, Achievable, Realistic,* dan *Time-bound* yang disingkat dengan *SMART*.

- a. *Specific* (terfokus): apakah sasaran yang ingin dicapai spesifik dan jelas?
- b. *Measurable* (terukur): apakah hasilnya dapat diukur dan apakah ada indikator (alat ukur) yang jelas yang dapat digunakan untuk mengukurnya?
- c. *Achievable* (tercapai): apakah sasaran atau hasil yang ingin dicapai benar-benar dapat diwujudkan?

- d. *Realistic* (rasional): apakah sasaran atau hasil yang ingin dicapai adalah sesuatu yang wajar yang dapat diwujudkan?
- e. *Time-bound* (waktu): berapa lama waktu yang tersedia untuk mencapainya ?.

3. Mengumpulkan informasi dan melakukan penelitian

Suatu advokasi yang baik harus ditunjang oleh data yang *credible* (dapat dipercaya) dan *valid* (sah, benar). Data atau informasi ini dapat diperoleh dengan melakukan suatu penelitian yang ditujukan untuk memilih isu dan menemukan alternatif pemecahan masalahnya. Akses (ketercapaian) terhadap sumber informasi sangat penting dengan mengetahui jalur-jalur informasi di seputar isu yang diangkat dan *contact person* (orang-orang yang bisa dikontak) yang dapat membantu memperoleh isu tersebut.

4. Menentukan konstituen

Konstituen adalah sekelompok orang yang memiliki kepentingan kelompok, yang kita wakili dan orang-orang dari mana kita mendapat dukungan politik. Cara yang dapat dipraktikkan adalah dengan mengidentifikasi siapa yang berkepentingan dan yang diuntungkan dari isu yang diangkat. Konstituen bisa beragam kelompok kepentingan yang jelas, misalnya: kelompok petani, kelompok pengusaha kecil, kelompok pedagang, dll.

5. Melakukan analisis potensi dan ancaman

Dalam upaya mendesakkan maupun mengubah suatu kebijakan, maka tentu akan banyak tantangan yang akan menghadang. Oleh karena itu kita harus menganalisis potensi terlebih dulu untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan kita, yang

meliputi 2 hal: analisis sumber daya dan analisis ancaman atau resiko yang akan dihadapi.

a) Analisis Sumber Daya

Suatu rencana hanya akan tinggal rencana jika tak ada sumber daya yang cukup guna mewujudkannya. Sumber daya ini menjadi salah satu faktor penentu apakah rencana advokasi yang telah disusun dapat dilaksanakan atau tidak. Ada dua jenis sumber daya yang dilihat yaitu:

Sumber Daya Manusia

Manusia yang terlibat dalam advokasi tersebut idealnya memiliki kriteria sbb :

- Menguasai isu dan bahan-bahan yang akan diadvokasikan
- Mampu berkomunikasi dengan baik
- Memiliki cukup jaringan
- Memiliki kematangan emosi
- Ulet dan tak kenal putus asa

Sumber Daya Anggaran

- Meskipun uang bukan segalanya, namun harus diakui bahwa
- tanpa keberadaannya akan sulit melakukan suatu advokasi.
- Berapapun banyak uang atau anggaran yang kitamiliki akan
- menjadi pertimbangan untuk menentukan pilihan strategi advokasi
- (lihat langkah ke-8 tentang bentuk-bentuk strategi advokasi).

b) Analisis ancaman dan resiko

- Isu yang kita pilih bisa jadi dianggap oleh orang lain (terutama penentu

- kebijakan) sebagai isu yang merugikan mereka, sehingga melakukan
- advokasi terkadang memiliki konsekuensi resiko. Oleh karena itu sejak
- awal kita harus sudah menyiapkan diri untuk menghadapi resiko-resiko
- tersebut.

6. Bergabung atau membangun koalisi

- Tuntutan yang diajukan oleh banyak orang dan banyak kelompok kepentingan
- (lembaga) akan lebih didengar dibandingkan oleh satu orang dan atau satu
- lembaga saja. Oleh karena itu kita, perlu mencari dukungan mitra sebanyak
- mungkin yang bisa diajak untuk bekerja sama dalam suatu koalisi.
- Koalisi merupakan kerja sama antara beberapa individu atau kelompok atau
- organisasi untuk mencapai tujuan yang lebih besar. Ada 2 keuntungan yang bisa
- diperoleh dari koalisi:
 - a) Meningkatkan sumber, pengalaman, kredibilitas (perihal dapat dipercaya) dan visibilitas (kejelasan) advokasi.
 - b) Meningkatkan kemungkinan perubahan kebijakan yang kita tuntut, tuntutan kita akan lebih didengar dan kemungkinan diraihnya sukses akan lebih besar.

- Dalam melakukan koalisi, kita bisa bergabung dalam suatu koalisi yang telah ada yang bisa memperjuangkan apa yang kita tuntut, atau dengan cara membangun suatu koalisi baru.

7. Mengidentifikasi peluang dan hambatan

Dalam advokasi perlu dilakukan analisis peluang yang bertujuan untuk mengidentifikasi keunggulan-keunggulan yang kita miliki dan hal-hal apa yang menjadi hambatan, siapa para penghambatnya, dan menyiapkan solusi untuk mengantisipasi dan mengatasinya. Hambatan ini bisa berwujud hambatan konstiruksi, sistem, maupun kelemahan kita sendiri. Para penghambat biasanya berasal dari mereka yang merasa dirugikan jika advokasi itu berhasil mencapai tujuannya.

8. Menentukan Strategi Advokasi

Berdasarkan keaktifan dari siapa yang tengah melakukan advokasi, maka strategi advokasi dapat dibagi dalam 2 kelompok besar, yaitu: strategi advokasi yang proaktif dan strategi advokasi yang reaktif.

1) Advokasi yang Proaktif.

Suatu strategi dimana kita secara proaktif bertindak untuk mempengaruhi suatu kebijakan publik sebelum kebijakan ini sampai ditetapkan atau disahkan secara hukum. Terasuk dalam strategi ini adalah bagaimana kita juga mendesakkan suatu kebijakan yang sebelumnya tidak ada menjadi ada. Dalam strategi ini, kita harus secara aktif mencari dan mendapatkan informasi terhadap isu-isu kebijakan baru

yang akan dikeluarkan oleh para penentu kebijakan. Ada 3 cara/teknik utama yang tergolong dalam kelompok ini, yaitu : *lobby*, *hearing*, dan kampanye.

a. Lobby.

Lobby merupakan sebuah kegiatan advokasi yang mempengaruhi para pengambil keputusan agar mau memberi dukungannya terhadap susut pandang kita. Ada 6 langkah penting dalam melakukan *lobby*:

- Membangun hubungan yang baik dan kita menjadi sumber informasi.
- Memprioritaskan isu dan tidak meminta terlalu banyak.
- Datang dengan tawaran pemecahan masalah yang diperoleh dari hasil penelitian (lihat langkah ke-3). Tawaran tentang pemecahan masalah ini harus telah terumuskan dengan baik.
- Menyiapkan kontak dan materi pertemuan dengan para pembuat kebijakan serta mempersiapkan argumen pendukung atau bantahan.
- Melakukan kontak, baik personal maupun kelembagaan.
- Membawa data-data pendukung dalam *lobby*.

Ketika kita telah bertemu dalam suatu forum dengan para pembuat kebijakan,

maka proses *lobby* yang kita lakukan dalam forum tersebut harus mengindahkan 5 prinsip utama, yaitu :

- Jangan emosional atau arogan.

- Proses dialog harus seimbang, dalam arti : jangan sampai kita menguasai forum dialog dan juga jangan biarkan lawan bicara kita menguasai forum dialog.
- Jangan memaksakan kehendak atau merasa kitalah yang paling benar.
- Jangan mengemis. Tempatkanlah diri kita sebagai *pe-lobby* yang memiliki posisi tawar.
- Jangan datang *me-lobby* tanpa membawa alat *lobby* atau konsep.

b. *Hearing*.

Hearing dibagi menjadi dua, yaitu *hearing* kepada pihak pengambil kebijakan dan *hearing* kepada publik. *Hearing* kepada pihak pengambil kebijakan biasanya sudah tercakup dalam kegiatan *lobby*, sehingga dalam strategi ini kita memfokuskan diri pada kegiatan *public hearing* (dengar pendapat dengan masyarakat) yang bertujuan untuk mensosialisasikan gagasan kita dan mencari masukan atau menyerap pandangan masyarakat di seputar isu yang menjadi perhatian kita. Dalam praktiknya, *public hearing* dapat dilakukan melalui diskusi, debat terbuka, dan seminar.

c. Kampanye

Kampanye adalah suatu kegiatan yang dilakukan dalam rangka mensosialisasikan wacana, ide pandangan kita terhadap suatu kebijakan atau suatu kasus tertentu yang bertujuan untuk mendapat dukungan dari publik. Alat yang bisa digunakan kampanye pada umumnya adalah media massa, baik media cetak (koran, majalah, dll)

maupun media elektronik (radio, televisi, dll). Bentuk kegiatan kampanye, misalnya: dialog interaktif di radio atau TV, mengirimkan siaran pers (*press release*), melakukan konferensi pers, mengirimkan suatu artikel, dll.

2) Advokasi yang Reaktif.

Adalah strategi advokasi dimana kita berusaha untuk mengubah kebijakan setelah kebijakan itu diundangkan atau ditetapkan secara hukum, atau setelah masyarakat menanggung akibat dari kebijakan tersebut. Oleh karena sifatnya reaktif, maka strategi ini terkdang bersifat konfrontatif/perlawanan. Cara/teknik advokasi yang masuk dalam kelompok ini adalah : *legal standing*, *class action*, boikot, demonstrasi.

- Boikot.

Boikot adalah melakukan pembangkangan atau penolakan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Boikot merupakan pembalasan /hukuman terhadap kebijakan/sikap yang tidak kita setuju. Himbuan untuk boikot biasanya diawali oleh sebuah deklarasi yang diikuti serangkaian kampanye.

- Demonstrasi/Unjuk Rasa.

Sebelum demo yang pada umumnya melibatkan banyak orang dilakukan, maka sebelumnya harus dilakukan terlebih dulu analisa secara seksama : apa tujuan demo, siapa yang terlibat dalam demo, berapa jumlah orang yang diharapkan ikut demo, apakah ada kemampuan untuk mengendalikan

massa agar tidak anarkhis, apa dampak yang akan ditimbulkan dari demo tersebut.

9. Melaksanakan agenda advokasi dan refleksi

Dua prinsip yang harus diingat dalam menjalankan agenda advokasi adalah kecepatan menangkap peluang dan ketepatan waktu bertindak. Oleh karena itu perlu diketahui tentang sistem pemerintah, sistem legislatif dan jadwal kerjanya, identifikasi pendukung dan penentang, siapa saja dari kalangan pembuat kebijakan yang memiliki visi dan misi yang sama dengan kita. Jika agenda advokasi telah dilakukan, maka harus dilakukan refleksi (mengenai apa saja telah kita lakukan).

10. Monitoring dan evaluasi

Monitoring dan evaluasi penting untuk kelanjutan advokasi karena kita akan mengetahui kelemahan dan kelebihan kita yang bisa dijadikan pedoman untuk menentukan langkah selanjutnya : apakah strategi yang digunakan sudah tepat atau perlu diganti, apakah isu yang diangkat sudah tepat dengan kebutuhan dan kepentingan saat itu. Monitoring menciptakan kesempatan untuk berdiskusi tentang status perubahan kebijakan dengan para peserta yang terdiri dari pemerintah, masyarakat, praktisi bisnis, dan kelompok-kelompok lain yang memungkinkan untuk meningkatkan dukungan untuk kebijakan yang kita tuntut dan yang ingin dicapai. Evaluasi difokuskan pada pengaruh dan akibat.

E. Cara Menjamin Keberlangsungan Advokasi

1. Advokasi harus dilakukan secara kontinyu/terus-menerus.

Mengubah suatu sistem yang telah mapan sekian lama tentu bukan pekerjaan yang mudah karena membutuhkan keuletan, kerja keras, dan kesabaran. Advokasi kita mungkin belum membuahkan hasil, namun tidak berarti kita harus berhenti untuk mencapainya. Demikian sebaliknya, kita jangan terlalu cepat merasa puas jika isu yang kita perjuangkan berhasil dan kemudian meninggalkannya begitu saja.

2. Menjamin Kestinambungan Advokasi

Guna menjamin kesinambungan advokasi, ada 4 hal penting yang harus diperhatikan.

a. Sumber Daya

Sumber daya harus memadai dalam arti dibutuhkan cadangan sumber daya manusia dan anggaran yang cukup. Ada kemungkinan pergantian personil di dalam kegiatan advokasi bisa diatasi dengan dokumentasi kegiatan seperti : apa saja yang telah dilakukan, siapa saja yang terlibat, apa yang sudah dihasilkan, apa rencana yang belum dilaksanakan, dll.

b. Mempertahankan Integritas

Integritas yang kadang dicapai dalam waktu yang lama harus dipertahankan. Ada beberapa cara seperti : mempertahankan konsistensi, menjaga kredibilitas bahan yang diadvokasikan, dan menjaga kebersihan diri dari suap dan sejenisnya.

c. Mempertahankan Koalisi

Koalisi yang dibangun dalam suatu jaringan kerja harus dipertahankan karena semakin banyak keterlibatan orang/lembaga yang mendesakkan isu tersebut, maka semakin kuat gaungnya

sehingga semakin besar pula kemungkinan untuk didengar dan diperhatikan oleh pembuat kebijakan.

d. Akses Terhadap Informasi

Advokasi bisa berhenti jika kita kehilangan ketajaman dalam menangkap isu, kemampuan kita menangkap isu ini ditentukan oleh kemampuan kita dalam mengakses informasi. Oleh karena itu kita harus terus mengakses informasi dengan cara mengikuti berita-berita yang berkembang di seputar isu-isu yang tengah kita angkat.

Bab 9 Komunikasi Kebijakan

Istilah *komunitas kebijakan* merupakan bagian dari ungkapan yang digunakan oleh peneliti kebijakan, ilmuwan politik, dan sarjana administrasi publik untuk menandakan interaksi ekstraformal (yaitu, interaksi yang terjadi di luar atau di luar proses formal pemerintahan) yang terjadi di celah-celah antara lembaga pemerintah, kelompok kepentingan, perusahaan, asosiasi industri, pejabat terpilih, dan lembaga serta individu lainnya. Ini adalah pengelompokan pelaku kebijakan yang saling terkait yang mengejar masalah kebijakan publik yang penting bagi mereka karena alasan instrumental.

Komunitas kebijakan adalah jenis khusus dari formasi sosial yang saling berhubungan, di mana komunikasi dan pengaruh dapat mengalir dalam pola nonhierarkis dan aktivisme kebijakan yang dihasilkan dikaitkan dengan fragmentasi pemerintahan dan partikularisme politik. Rangkaian sinonim yang hampir sama untuk komunitas kebijakan mencakup segitiga besi, jaringan isu, subpemerintahan regulasi, subsistem kebijakan, jaringan

profesional, pusaran air, segitiga nyaman, dan jaringan kebijakan. Istilah komunitas *kebijakan* sering kali disandingkan dengan jaringan isu untuk menekankan aspek komunitas kebijakan yang tertutup dan erat dibandingkan aspek jaringan isu yang dapat diakses dan dibatasi secara longgar. Komunitas kebijakan juga menunjukkan komunitas epistemik—kelompok diskursif yang memiliki proyek pemecahan masalah yang menjadi fokus penyelidikan dan upaya mereka.

Karena istilah-istilah ini menggambarkan proses kebijakan yang tidak selalu terkandung dalam struktur formal pemerintahan, istilah-istilah ini telah memunculkan gagasan tambahan seperti *tata kelola* (berbeda dengan pemerintahan) dan *pemerintahan horizontal* (Rhodes 1992; Peters 1998). Dalam semua variasinya, istilah-istilah ini mengalihkan perhatian dari struktur kelembagaan formal dan mengarah pada hubungan kekuasaan, tindakan politik, konflik politik, dan pembentukan koalisi sebagai tempat tambahan untuk aktivitas yang bermakna. Aktivitas dalam jaringan kebijakan dan komunitas kebijakan dapat mendahului formulasi kebijakan di satu sisi, dan dapat memengaruhi penetapan dan administrasi kebijakan di sisi lain.

Istilah *komunitas kebijakan* merupakan inovasi penting dalam mendeskripsikan ulang proses pembuatan kebijakan di masyarakat industri. Kebijakan ditentukan oleh mereka yang paling terpengaruh, paling berkepentingan, paling ahli, atau paling terikat secara sentimental dengan isu tersebut, terlepas dari apakah mereka ingin

mempertahankan status quo atau berkomitmen pada perubahan radikal.

Komunitas kebijakan menunjukkan proses kebijakan di mana kepentingan terorganisasi dan aktor pemerintah memainkan peran utama dalam membentuk arah dan hasil kebijakan publik. Komunitas kebijakan bukanlah pasar atau hierarki (Williamson 1975), tetapi menanggapi fragmentasi dan kompleksitas lingkungan kebijakan yang semakin meningkat dalam masyarakat majemuk. Ketika lingkungan kebijakan menjadi kompleks, setiap pusat otoritas tunggal akan menghadapi kesulitan untuk mengatasi totalitasnya (Hanf dan Scharpf 1978). Hasilnya adalah fragmentasi pembuatan kebijakan menjadi sektor-sektor dan pemindahan otoritas pembuatan kebijakan dari pembuat keputusan terpusat ke pengaturan sempit tempat pembuatan kebijakan sering terjadi. Para ahli teori pertukaran mencatat partisipasi dalam pembuatan kebijakan oleh mereka yang memiliki kepentingan dalam industri atau subjek kebijakan tertentu dan berfokus pada pertukaran sumber daya, suatu pertukaran yang dianggap memperkuat hubungan sambil memaksimalkan tujuan bersama.

ADOPSI TEORITIS

Setelah pemberitahuan akademis, pada tahun 1940-an, tentang meningkatnya peran pelobi dan kelompok kepentingan khusus dalam proses pemerintahan, kecurigaan beralih ke hubungan yang terkadang informal di antara pelobi bayaran yang mewakili kelompok kepentingan tertentu yang mencari keuntungan, pejabat terpilih dan staf mereka yang ingin dipilih

kembali, dan pejabat pemerintah dari lembaga tertentu yang ingin mendapatkan anggaran yang lebih besar. Kekhawatirannya adalah bahwa kolaborasi di antara kelompok kebijakan yang mungkin mementingkan diri sendiri ini (kepentingan pribadi, pejabat terpilih, dan elit birokrasi) di kantor-kantor belakang gedung legislatif yang berasap akan menghasilkan kebijakan publik yang hanya menguntungkan actor-aktor perwakilan politik yang ada di legislative kebijakan yang tetap dibiayai oleh warga negara secara keseluruhan. Hubungan informal ini sering dianggap mendahului proses pemerintahan yang sah dan formal di mana para legislator hanya terikat pada pemilih.

Dalam model demokrasi perwakilan formal yang diterima banyak warga negara sebagai sesuatu yang familier, para pemilih—yang dianggap memiliki pilihan kebijakan yang jelas dan kemauan untuk menggunakan kekuasaan mereka melalui partisipasi dalam pemilihan umum—membuat pilihan di antara kandidat politik yang mencalonkan diri untuk posisi legislatif. Para legislator kemudian menerjemahkan preferensi warga negara yang agregat menjadi proposal kebijakan konkret yang dianggap melayani kepentingan publik yang lebih besar. Dalam model tersebut, birokrasi dianggap beroperasi sebagai pelaksana kebijakan yang netral dan efisien dengan sedikit atau tanpa keterlibatan dalam pembuatan kebijakan. Model tersebut menggambarkan pengaruh searah dan terputus-putus di antara trilogi warga negara, legislator, dan birokrasi. Namun dalam komunitas kebijakan, orang menemukan

administrasi politik, bukan administrasi netral, dan orang menemukan pola interaksi multi arah (misalnya, Cigler 1990).

Oleh karena itu, dalam interpretasinya yang baik, komunitas kebijakan mampu mengiris praduga muluk yang terkait dengan kedaulatan—misalnya, praduga bahwa sistem pemilihan mewakili Rakyat sementara aparat administratif melaksanakan kehendak Rakyat. Komunitas kebijakan membuka lapangan bagi jenis politik yang berbeda—politik yang tidak memaksakan cara dan tujuan ke sudut yang berbeda—dan menghasilkan jenis interaksi diskursif dan berkenaan dengan situasi yang berbeda di antara mereka yang melacak masalah dan isu. Ini adalah landasan yang jauh lebih tidak berlebihan untuk tindakan politik daripada yang muncul dari Rakyat. Pada saat yang sama, *komunitas kebijakan* dapat diamati, berbasis situasi, dan terbuka terhadap kemungkinan dengan cara yang tidak sesuai dengan konsepsi kebijakan sebagai kebaikan universal. Istilah tersebut memiliki kecenderungan untuk memisahkan negara dan menyusunnya menurut sektor. Pergerakan kekuasaan ke sektor, ke komunitas kebijakan, dan ke berbagai jaringan aktor kebijakan yang penuh perhatian lainnya, memiliki efek sentrifugal. “Perbedaan antara negara dan masyarakat hampir menghilang dalam formulasi ini...” (Atkinson dan Coleman 1992, 164).

Apakah ini hal yang baik atau buruk masih menjadi bahan perdebatan (lihat Hay 1998). Seseorang mungkin senang dengan resonansi normatif dari formasi sosial organik, non-birokratis,

konsensual, harmonis, yang mengarah pada praktik-praktik yang bersifat mendamaikan dan dapat menanggapi kontingensi situasional dengan cara yang fleksibel dan responsif. Komunitas kebijakan semacam itu dapat menjadi forum bagi orang-orang yang memahami serangkaian masalah kebijakan untuk berinovasi dalam arena yang relatif tidak kompetitif.

Dalam konotasi yang merendahkan, partikularisme komunitas kebijakan inilah yang menjadi masalah mereka. Mereka adalah perkumpulan kepentingan pribadi yang eksklusif dan tidak diketahui publik, yang bertekad menghabiskan uang pembayar pajak untuk proyek pribadi mereka sendiri. Kecurigaan historis yang melekat pada konsep seperti "segitiga besi" dan "politik tong babi" merangkum interpretasi yang tidak simpatik ini, yang menyoroti politik orang dalam dari komunitas kebijakan yang berfokus sempit.

Yang membuat komunitas kebijakan meresahkan adalah perampasan politik mereka—pencurian kedaulatan rakyat. Lowi (1969) mengembangkan dasar teoritis untuk kritik semacam itu dalam *The End of Liberalism*. Ia mengkritik liberalisme kelompok kepentingan, yang ia lihat sebagai produk sampingan dari ideologi pluralis. Menurut Lowi, konsepsi dan praktik pemerintahan kelompok kepentingan yang pluralistik sarat dengan konsekuensi yang luas bagi teori demokrasi. Jika istilah komunitas kebijakan berlaku saat itu, istilah itu juga akan dikritik karena "mendukung pesaing yang paling terorganisasi, mengkhususkan politik di sekitar lembaga, [dan] pada akhirnya membatasi partisipasi pada saluran

yang disediakan oleh kelompok yang sudah ada sebelumnya" (63). Misalnya, program era depresi yang dirancang untuk memulihkan dan mempertahankan, katakanlah, vitalitas ekonomi petani yang mata pencahariannya terancam, selama bertahun-tahun telah menjadi serangkaian praktik yang bertujuan untuk mempertahankan status quo. Di Amerika Serikat, dukungan harga pertanian tetap berlaku saat ini berkat segitiga besi lembaga pertanian, lobi agribisnis, dan legislator dari distrik pertanian pedesaan. Solusi Lowi untuk masalah yang disebabkan oleh perundingan informal adalah memulihkan lembaga formal demokrasi perwakilan. Dalam kondisi saat ini, akuntabilitas demokratis sangat bermasalah di bawah pemerintahan informal sebagaimana dicontohkan oleh komunitas kebijakan.

Gagasan segitiga besi merupakan penyederhanaan dari keberatan Lowi. Gagasan ini mereduksi pembuatan kebijakan menjadi proses tawar-menawar antara anggota kongres, birokrasi publik, dan kelompok kepentingan yang beroperasi secara tertutup dan otonom. Akan tetapi, proses pembuatan kebijakan yang sebenarnya lebih kompleks dari itu. Dengan menggambarkan jenis interaksi informal ini sebagai "jaringan isu", Hecllo (1978) menyusun kembali pertukaran informal ini sebagai tempat di mana nilai-nilai politik, wacana intelektual, dan perasaan manusia dapat diungkapkan.

Sayangnya, konsep politik standar kita tentang kekuasaan dan kendali tidak begitu cocok dengan permainan pengaruh yang longgar yang muncul dalam administrasi politik...

Dengan mencari beberapa orang yang berkuasa, kita cenderung mengabaikan banyak orang yang jaringan pengaruhnya memicu dan mengarahkan pelaksanaan kekuasaan. (Hecló 1978, 102)

Memang, jaringan pengaruh yang ada di antara organisasi, di atas dan di luar peran formal, dan di samping deskripsi pekerjaan resmi sangat banyak dan beraneka ragam. Interaksi ekstraformal ini mengubah cara kekuasaan dijalankan dan memengaruhi tindakan yang diambil pemerintah. Partisipasi tidak selalu didasarkan pada kepentingan ekonomi yang sempit, dan batas-batas jaringan ini tidak begitu tertutup atau terdefinisi dengan baik sehingga tidak dapat diakses. Ketidakjelasan batas-batas ini menjadikannya unit analisis yang sulit bagi peneliti kebijakan, tetapi juga membukanya terhadap pengaruh demokratis.

Di masa lalu—ketika masalah utama pemerintahan diasumsikan sebagai melakukan apa yang benar—pengetahuan kebijakan dapat dimuat dalam pepatah-pepatah singkat administrasi publik... Saat ini, tentu saja, administrator politik tidak melaksanakan tetapi terlibat dalam pengambilan keputusan yang sangat penting atas nama masyarakat... Alih-alih kekuasaan yang sepadan dengan tanggung jawab, jaringan isu mencari pengaruh yang sepadan dengan pemahaman mereka tentang berbagai pilihan sosial yang kompleks yang sedang dibuat. (Hecló 1978, 103)

DEFINISI

Meskipun sering digunakan oleh para akademisi kebijakan untuk menggambarkan hubungan yang kompleks dalam proses

pembuatan kebijakan, masih terdapat masalah definisi dan ambiguitas tertentu dengan konsep komunitas kebijakan. Dalam literatur kebijakan, para akademisi berjuang dengan terminologi dan penggunaan kategori, berusaha untuk menyempurnakan deskripsi mereka. Dua upaya menonjol. Upaya pertama adalah menggunakan beberapa konsep terkait (misalnya, jaringan isu) sebagai foil untuk menjelaskan makna komunitas kebijakan dengan lebih baik, dan upaya kedua adalah menjelaskan daftar karakteristik seperti keanggotaan, tingkat integrasi, pola konflik-kerja sama, dll. (lihat, misalnya, Rhodes 1997; Klijn 1996). Dengan cara ini, karakteristik komunitas kebijakan yang seharusnya khas dijabarkan, yang akhirnya mengarah pada pengembangan berbagai tipologi. Dalam upaya pertama, tumpang tindih tidak dapat dihindari, dan tumpang tindih ini menimbulkan ambiguitas lebih lanjut. Dalam upaya kedua, sulit untuk melihat dimensi mendasar yang membantu memberikan makna pada tipologi keseluruhan dan kekurangan ini mengurangi kegunaan tipologi.

Masalah dalam membandingkan komunitas kebijakan dengan konsep-konsep terkait adalah meningkatnya ambiguitas. Campbell (1989) berpendapat bahwa istilah *komunitas kebijakan* tumpang tindih dengan ide-ide lain yang menunjukkan pembuatan kebijakan sektoral, dengan komunitas kebijakan menunjukkan persepsi umum tentang kontur masalah dan solusi. Dalam upaya awal klarifikasi, Wilks dan Wright (1987) mengusulkan tipologi tiga kali lipat termasuk "dunia kebijakan," "komunitas kebijakan," dan "jaringan kebijakan." Menurut penulis, dunia kebijakan adalah populasi besar

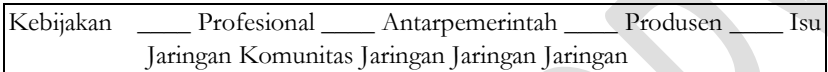
aktor dan aktor potensial yang berbagi kepentingan bersama dalam kebijakan industri, dan dapat berkontribusi pada proses kebijakan secara teratur. Komunitas kebijakan, di sisi lain, mengacu pada sistem yang lebih terurai yang melibatkan para aktor dan aktor potensial yang berbagi kepentingan dalam industri tertentu dan yang berinteraksi satu sama lain untuk saling menguntungkan. Akhirnya, jaringan kebijakan, dalam pemikiran mereka, menjadi mekanisme penghubung antara dan di antara komunitas kebijakan.

Sebagian besar literatur menggunakan model Rhodes sebagai titik tolak. Menurut model ini, jaringan kebijakan dikategorikan sepanjang kontinum dari komunitas kebijakan di satu ujung hingga jaringan isu di ujung lainnya (Rhodes 1997). Rhodes (1997) membandingkan komunitas kebijakan dengan jaringan isu di sepanjang empat dimensi seperti keanggotaan, integrasi, sumber daya, dan kekuasaan. Dibandingkan dengan jaringan isu, dalam komunitas kebijakan jumlah partisipan sangat terbatas dan beberapa kelompok secara sadar dikecualikan. Karena alasan itu, Atkinson dan Coleman (1992) mengarahkan perhatian pada sifat diskriminatif komunitas kebijakan yang kontras dengan jaringan isu di mana siapa pun dapat memperoleh keanggotaan. Demikian pula, Bache (2000) menyatakan bahwa sifat hubungan antara organisasi dapat berkisar dari komunitas kebijakan yang terintegrasi erat hingga jaringan isu yang terhubung secara longgar. "Jika tipe ideal komunitas kebijakan dan jaringan isu berada di ujung ekstrem dari spektrum yang sama, di antaranya terdapat tipologi jaringan dengan beberapa fitur keduanya" (Bache, 576).

Dowding (1994) menjelaskan dan mengejek beberapa upaya analitis ini untuk mengkategorikan gagasan seperti komunitas kebijakan, jaringan isu, dan jaringan kebijakan. Meskipun kurangnya koherensi bukan karena kurangnya upaya, upaya untuk mengurai perbedaan ke dalam kategori—seperti antara komunitas kebijakan dan jaringan kebijakan (Wright 1988)—telah memberikan amunisi bagi para kritikus yang akan menyalahkan literatur karena sebagian besar peduli tentang pengembangan tipologi. Beberapa tipologi menggunakan dimensi seperti tingkat mikro, meso, dan makro, dan yang lainnya menggunakan tingkat sektoral dan subsektoral serta wilayah geografis atau politik. Terkadang kategori-kategori ini disusun sedemikian rupa sehingga bervariasi sepanjang beberapa dimensi yang mendasarinya seperti jumlah peserta; berbagai kepentingan yang terlibat, tingkat konflik, eksklusivitas, atau solidaritas keanggotaan (Rhodes 1997).

Seperti yang dikatakan Rhodes (1997, 45), “Jelas, implikasi dari penggunaan kontinum adalah bahwa jaringan apa pun dapat ditemukan di suatu titik di sepanjang kontinum tersebut.” Namun, dengan lima atau lebih kontinum, lokasi jaringan (dan jenis jaringan yang seharusnya disebut) sebenarnya bukanlah sebuah “titik.” Bahkan, klasifikasi Rhodes yang sering dikutip menggunakan kontinum yang tidak memiliki dimensi dasar apa pun. Bahkan tanpa dimensi yang mendasarinya, konseptualisasi ini menekankan banyak cara di mana aktivis kebijakan dapat saling berhubungan; dalam semua itu komunikasi dan wewenang dapat mengalir dalam pola yang tidak tradisional dan tidak hierarkis (Hill 1991). Meskipun

konseptualisasi gaya jaringan penting, masalah definisi tetap ada dan ambiguitas yang melekat membuat sulit bagi peneliti untuk memanfaatkan *komunitas kebijakan* sebagai instrumen denotatif yang kuat yang melaluinya proses pembuatan kebijakan dapat dianalisis dan hubungan yang kompleks dapat dipetakan dengan lebih jelas.



GAMBAR 10.1 Klasifikasi Rhodes. Diadaptasi dari Dowding (1994, 62).

Pada saat yang sama, istilah tersebut tampaknya menunjuk pada sesuatu yang dapat dikenali. Metafora “komunitas” menyiratkan orang-orang, interaksi yang dekat, dan ikatan yang kuat (Atkinson dan Coleman 1992). Stone et al. (2001) mendefinisikan komunitas kebijakan sebagai jaringan stabil para pelaku kebijakan baik dari dalam maupun luar pemerintahan, menggemakan literatur yang rentan gema yang sering mencatat karakter terpadu komunitas kebijakan. Komunitas kebijakan didasarkan pada pemahaman bersama tentang masalah dalam domain kebijakan tertentu. Label komunitas mencerminkan penekanan yang diberikan pada hubungan yang kuat dan dekat yang dibangun di antara para peserta. Hubungan dekat ini beserta aturan dasar yang diterima oleh semua anggota mungkin mencegah konflik menjadi disfungsional atau tidak terkendali.

Para ahli teori pertukaran, termasuk analisis biaya transaksi (misalnya, Hindmoor 1998) berasumsi bahwa semua peserta memiliki sumber daya dan hubungan dasar adalah hubungan pertukaran di antara para anggota. Setiap anggota memiliki

beberapa sumber daya yang menjadi sandaran bagi anggota lainnya. Meskipun mungkin ada keseimbangan kekuasaan di antara para anggota, satu kelompok mungkin dominan. Dengan atau tanpa dominasi, keberlangsungan komunitas membutuhkan permainan jumlah positif, menurut Rhodes (1997). Memiliki kapasitas teknis dan informasi terperinci tentang isu kebijakan merupakan fitur penting dari partisipasi yang efektif. Bagi mereka yang memiliki keahlian tersebut, pertukaran informasi antara aktor negara dan swasta dapat menciptakan hubungan istimewa yang darinya mereka yang belum tahu dapat dikecualikan (Atkinson dan Coleman 1992, 157).

Komunitas kebijakan dapat mencakup jurnalis dan analis kebijakan, serta politisi dan pejabat birokrasi yang berpengaruh. Selain itu, peneliti dan profesor dapat memperoleh keanggotaan dalam komunitas kebijakan jika ide-ide mereka sesuai dengan orientasi normatif kelompok tersebut. Para ahli dari universitas, lembaga pemikir, atau hukum cenderung diberi status orang dalam jika mereka memiliki nilai-nilai dasar yang sama dan menerima legitimasi hasilnya. Kepercayaan dan penghargaan bersama menjadi ciri hubungan dalam komunitas kebijakan dan kasus-kasus konflik bersarang dalam konsensus umum, menurut Jordan dan Maloney (1997). “Poin pentingnya adalah bahwa komunitas kebijakan menyediakan mekanisme kelembagaan untuk menyelesaikan perbedaan kepentingan antara aktor-aktor reguler” (574). Oleh karena itu, komunitas kebijakan telah diidentikkan dengan stabilitas dan politik normal. Karena kekuatan praktiknya dan daya tahan

norma-normanya, komunitas kebijakan mungkin merupakan iterasi yang paling terlembagakan di antara konsep-konsep jaringan kebijakan (Klijn 1997).

Penekanan yang diberikan pada peran para ahli dan kontribusinya secara tidak langsung menyiratkan adanya percakapan yang sedang berlangsung. Pembelajaran dan penemuan kebijakan dapat terjadi, dan perubahan terhadap status quo dapat terjadi. Campbell dkk. (1989, 88) memperhatikan peran gangguan lingkungan dalam mengarah pada perubahan kebijakan besar:

Salah satu kemungkinan adalah proses pengembangan, di mana jaringan isu diciptakan seputar beberapa masalah baru ketika aktivis dan pakar membangkitkan minat beberapa politisi. Tekanan yang dihasilkan mengarah pada perubahan kebijakan, yang dilembagakan dalam badan birokrasi baru, komite legislatif yang stabil, dan klien yang terus bertambah. Komunitas kebijakan baru dimulai dengan komitmen untuk melakukan perubahan lebih lanjut, dan banyak ide baru dikembangkan, tetapi akhirnya masalah dan solusinya menjadi kurang menarik. Terutama ketika diancam dari luar, para anggota akan menjadi lebih peduli untuk melindungi apa yang telah mereka peroleh, dan komunitas kebijakan berubah menjadi segitiga yang nyaman.

Pertanyaan tentang apa yang memengaruhi organisasi dan komposisi komunitas kebijakan dijawab oleh para ahli teori pertukaran sebagai pemaksimalan utilitas rasional. Namun, sejumlah variabel tingkat makro muncul dalam literatur, serta beberapa studi kasus yang menunjukkan pentingnya budaya politik (terutama ketika relevan dengan partisipasi politik dan asumsi

tentang hierarki dan konflik), sistem kepartaian, dan struktur negara (Campbell et al. 1989). Sementara kualitas interaksi diketahui atau diasumsikan di pasar (kepentingan pribadi yang rasional) serta hierarki (kepatuhan atasan-bawahan), sifat interaksi tidak dapat ditentukan dalam jaringan dan komunitas.

KRITIK

Penelitian tentang komunitas kebijakan mungkin perlu menilai ulang tradisi analitisnya, karena telah menemui beberapa hambatan. Jika setiap komunitas kebijakan mewakili segmen yang terspesialisasi, apa peran lembaga yang lebih luas? Atkinson dan Coleman (1992) memperingatkan bahwa, "melanjutkan analisis proses kebijakan seolah-olah lembaga negara yang luas tidak relevan adalah penyalahgunaan konsep jaringan dan komunitas" (168). Dan ada tantangan penelitian. Jika seseorang berasumsi bahwa ada sektor yang dihuni oleh komunitas kebijakan, muncul pertanyaan tentang pendekatan metodologis seperti apa yang harus digunakan? Apa unit analisis yang tepat? Analisis mikro tentang aktor dan hubungan (seperti yang direkomendasikan Dowding (2001)) berisiko mengabaikan konten substantif dari dampak politik komunitas kebijakan. Fokus pada mode dan norma operasi dalam komunitas kebijakan membawa risiko yang sama. Asumsi rasionalisme ekonomi, bahwa para pelaku kebijakan ada di dalamnya untuk bertukar sumber daya, mengesampingkan fenomena budaya seperti kebiasaan dan tradisi, identitas dan rasa

memiliki, motivasi ideologis dan nilai-rasional, dan bahkan konflik politik.

Komunitas kebijakan beroperasi di arena politik yang dicirikan oleh berbagai jenis dan intensitas konflik. Sering kali, namun tidak selalu, arena politik ini merupakan manifestasi dari kepentingan ekonomi. Sebagian besar, arena politik ini merupakan bidang tempat konflik politik mengekspresikan dirinya atau ditekan.

Makna yang dikaitkan oleh para peserta dalam jaringan terhadap interaksi dan aktivitas mereka tidak selalu terwujud; makna tersebut dapat muncul dari situasi. Keputusan, tindakan, konflik kelompok, dan perubahan kebijakan terjadi sebagai konsekuensi dari interaksi. Dalam proses interaksi, para peserta dalam komunitas kebijakan terlibat dalam proses konstruksi makna, dan dengan demikian mereka saling memperkuat rasa pentingnya serangkaian isu yang dipertanyakan. Proses konstruksi makna ini dapat mengarah pada artikulasi tuntutan politik dengan cara yang dapat ditindaklanjuti. Ada kemungkinan juga bahwa para peserta meninggalkan permainan ketika peristiwa dan isu kehilangan arti penting atau pentingnya. Namun, kontingensi aliansi politik sulit untuk dihargai dalam model yang mengusulkan kategori statis untuk analisis. Untuk menyelamatkan *masyarakat kebijakan* dari kesulitan denotatifnya, mungkin berguna untuk mengadopsi formulasi politik yang memperhitungkan pergeseran aliansi dan konflik situasional.

JENIS KONFLIK POLITIK

Dalam empat uraian berikut, berbagai jenis dan intensitas konflik terjadi di berbagai bidang permainan. Bervariasi dari konflik intensitas rendah (seperti dalam komunitas kebijakan) hingga konflik ideologis berbasis luas atas peran pemerintah, empat bidang disajikan dalam urutan peningkatan potensi konflik politik. Bidang-bidang tersebut diidentifikasi sebagai distributif, regulasi, tragedi milik bersama, dan kesejahteraan milik bersama.

BIDANG DISTRIBUTIF

Dalam bidang ini, di mana komunitas kebijakan berada, “Semua peserta memiliki nilai-nilai dasar yang sama dan menerima legitimasi dari hasil yang dicapai” (Rhodes 1997, 44). Meskipun penuh dengan masalah definisi, beberapa istilah komunitas kebijakan yang diterima secara umum meliputi:

- Perundingan dalam lingkungan sektoral,
- Koalisi yang dapat diprediksi dan bertahan lama,
- Kesepakatan substansial mengenai definisi masalah,
- Rendahnya profil publik (visibilitas) terhadap keputusan,
- Yurisdiksi yang terdefinisi dengan baik atas area keputusan yang relevan,
- Rendahnya perhatian politik partai,
- Ruang lingkup konflik yang sempit dan rendah dalam masyarakat,

- Sejumlah kecil peserta, dan
- Akses terbatas untuk perspektif yang berbeda. (Jordan dan Maloney 1997, 558).

Kita dapat menyimpulkan dari daftar ini bahwa komunitas kebijakan biasanya digunakan terkait dengan kategori fungsional utama pemerintah (misalnya, pertanian, energi, atau transportasi) yang disebut sektor. Literatur kebijakan Amerika lebih cenderung mengarah ke arena kebijakan distributif yang dijelaskan oleh Lowi (1964; lihat juga Ripley dan Franklin 1982). Di arena kebijakan ini, para aktor mencari dukungan dan subsidi dari pemerintah.

Kepentingan swasta dan pelobi mengajukan petisi kepada pemerintah untuk mengejar tawaran mereka, baik itu pembayaran dukungan harga, kontrak pengadaan, kontrak konstruksi, pembayaran untuk layanan yang diberikan, atau cara dispensasi lainnya (Ripley dan Franklin 1982, 90). Pengecualian membuktikan aturannya. Pengaturan yang nyaman ini stabil dari waktu ke waktu, tetapi terkadang dapat meletus menjadi bidang permainan yang lebih konfliktual. Kebijakan distributif "muncul" dari komunitas kebijakannya yang bergizi ketika efeknya mulai meluas dan memengaruhi konstituensi yang lebih luas. Proyek-proyek air yang tidak masuk akal kadang-kadang disingkirkan dari rutinitas komunitas kebijakan karena beberapa kemungkinan alasan, termasuk momok defisit anggaran yang terus meningkat, munculnya air sebagai sumber daya langka yang kontroversial, konflik dengan kelompok lingkungan, atau, dalam kasus kebijakan

pertanian di Inggris (Smith 1991) wabah salmonella. Proses wacana yang luas dapat menjadi yang paling merusak bagi proyek-proyek kesayangan komunitas kebijakan. Begitu wacana yang lebih luas memperoleh daya tarik, argumen-argumen yang partikularistik menjadi kurang berbobot. Kesempatan untuk mengekspresikan nilai-nilai yang lebih luas pun meningkat.

Bahkan dalam batasan sempit komunitas kebijakan, alasan yang membenarkan kebijakan distributif dalam hal kepentingan yang lebih luas biasanya diajukan selama perumusan kebijakan. Misalnya, Program Kupon Makanan AS, yang didukung oleh komunitas kebijakan yang berada di sektor yang diidentifikasi dengan Departemen Pertanian AS, mensubsidi agribisnis dan toko kelontong. Seseorang dapat membayangkan menjadi anggota komunitas kebijakan ini dan meyakinkan pemerintah untuk mengeluarkan uang khusus yang hanya dapat digunakan untuk membeli produk yang diproduksi oleh anggota komunitas kebijakan yang sama. Sebagai bukti lebih lanjut terhadap sektoralisme komunitas kebijakan, program tersebut dikelola oleh Departemen Pertanian AS (bukan oleh Departemen Kesehatan dan Layanan Kemanusiaan). Namun, program tersebut tetap dibenarkan di arena politik yang lebih luas dalam hal nilai-nilai seperti kasih sayang dan membantu yang membutuhkan. Oleh karena itu, kebijakan distributif melibatkan pembayaran atau subsidi pemerintah kepada organisasi yang terkait dengan komunitas kebijakan tertentu. Dan perlu dicatat juga bahwa jika komunitas kebijakan yang kuat tidak memberikan dukungan politik untuk program pemerintah ini,

program tersebut mungkin tidak akan ada. Jadi, tampaknya masuk akal untuk menyimpulkan—seperti yang diprediksi oleh teori pertukaran—bahwa tema yang mendasarinya adalah keuntungan instrumental.

BIDANG REGULASI

Banyak dari kalimat secara nominal disebut sebagai kebijakan regulasi—tarif, penetapan tarif, perizinan—menguntungkan komunitas kebijakan yang dapat diidentifikasi. Dinamikanya sangat mirip dengan dinamika kebijakan regulasi di mana komunitas kebijakan ingin pemerintah mengatur aturan demi keuntungan mereka. Namun, Lowi (1964) menjelaskan bagaimana kebijakan tarif tidak dapat lagi dibatasi dalam arena komunitas kebijakan tertutup karena berbagai kelompok (misalnya, korban tarif pembalasan atas produk yang tidak terkait yang diberlakukan oleh negara lain) akan menghidupkan kembali komunitas kebijakan mereka sendiri untuk menentang kebijakan tersebut. Praktik regulasi memiliki efek yang pada awalnya bersifat distributif, tetapi pada akhirnya dapat mengaktifkan komunitas kebijakan yang berbeda yang menanggung biaya regulasi. Inilah yang membuat bidang regulasi berbeda dari bidang distributif. Gagasan pluralistik seperti benturan kepentingan yang bersaing ikut berperan. Konflik ada atau laten dalam bidang kebijakan ini.

PERGESERAN KEBIASAAN UMUM

Bidang politik yang terkait erat dengan bidang regulasi kami namakan "tragedi milik bersama" untuk menghormati artikel

penting Garrett Harding (1968). Di bidang ini, tidak selalu ada komunitas kebijakan yang bersaing. Namun, jika komunitas kebijakan yang ada, yang diorganisasikan di sekitar kepentingan industri, mendapatkan jalan mereka (misalnya, tidak adanya kendali atas emisi karbon dioksida dan polutan lainnya), milik bersama—dalam hal ini referensi ke udara bersih dan dapat dihirup—memburuk sehingga merugikan semua orang. Pada kebanyakan hari, populasi yang tidak terorganisir bukanlah tantangan bagi komunitas kebijakan yang erat, memaksimalkan utilitas, dan berpengaruh. Namun, ketika politik di bidang ini menjadi menonjol, konflik meletus di tengah kemarahan moral, kemarahan yang dibenarkan, dan semangat ideologis.

KESEJAHTERAAN REPRESENTATIF DARI KEBIASAAN UMUM

Bidang politik keempat melampaui komunitas kebijakan partikularistik. Pertahanan nasional, jaminan sosial, dan perawatan kesehatan nasional adalah beberapa contoh yang mungkin. Manfaat kebijakan diperoleh oleh populasi yang beragam, seperti halnya manfaatnya. Ini tidak berarti bahwa beberapa dinamika kebijakan pertahanan nasional (misalnya, kontrak amunisi) tidak beroperasi secara fungsional sesuai dengan politik bidang distributif, di mana komunitas kebijakan, yang anggotanya termasuk kontraktor pertahanan utama, adalah aktor utama. Namun, politik di bidang ini

cenderung diperdebatkan di tingkat makro, di mana asosiasi puncak (Ripley dan Franklin 1982) melakukan perdebatan di tingkat masyarakat, dalam pandangan media publik. Konflik tentang peran negara yang tepat terjadi di bidang ini, terkadang memanas hingga titik didih saat ideologi berbenturan dengan isu-isu makro yang sangat simbolis seperti kapitalisme, sosialisme, perang, atau negara kesejahteraan.

Maksud dari penyebutan keempat bidang kebijakan yang kontras ini adalah untuk menunjukkan, dengan cara yang berbeda, batas-batas perspektif *komunitas kebijakan*. Meskipun mungkin saja komunitas kebijakan mendominasi pembuatan kebijakan sehari-hari yang tidak terlalu disorot, ada kemungkinan juga bahwa pertimbangan kelompok-kelompok yang erat ini dapat disaksikan secara lebih luas dalam kasus-kasus tertentu atau dengan isu-isu tertentu.

ILMU PEMERINTAHAN

Para kritikus menunjuk pada konsekuensi negatif jangka panjang dari tren menuju gaya politik jaringan, terutama oleh komunitas kebijakan. Mereka “menggusur partai politik, kepala eksekutif, dan lembaga politik lain yang pernah berfungsi untuk memusatkan kekuasaan dalam sistem pemerintahan kita yang terfragmentasi” (Skok 1995, 330). Namun, begitu “birokrasi,” atau “eksekutif,” atau “partai” atau “negara” dipahami sebagai konsep yang direifikasi—sebagai kontingensi yang keliru diobjektifikasi

sebagai kekuatan alam yang tidak dapat diubah—maka batas-batas keras antara dan di antara lembaga, lembaga, dan birokrasi (dan ini dibedakan dari warga negara) dapat dibuat permeabel. Alih-alih melihat kebijakan dan proses administratif sebagai serangkaian transaksi kekuasaan antara lembaga yang berdingding, pikirkanlah sebagai gantinya medan energi (Fox dan Miller 1995). Medan energi publik terdiri dari banyaknya formasi sosial yang lunak dan diskursif. Pembentukan wacana seperti komunitas kebijakan, jaringan kebijakan, gugus tugas dan konsorsium antarlembaga, kendala regulasi yang dinegosiasikan, adhokrasi, dan sejenisnya banyak terlihat dalam praktik, tetapi akademisi politik dan administrasi baru mulai berteori tentang fenomena ini.

Jaringan hubungan yang kompleks yang direpresentasikan dengan baik oleh metafora jaringan memiliki implikasi besar pada perbedaan antara politik dan administrasi yang pernah dianggap ada. Konsep administrator publik sebagai pegawai publik yang kompeten secara netral dan dipandu oleh efisiensi gagal dalam uji penerimaan dalam kehidupan politik-administratif. Administrator publik dapat berpartisipasi dalam komunitas kebijakan bergaya jaringan karena pengetahuan dan keahlian tentang isu-isu kebijakan substantif tanpa diidentifikasi dengan satu posisi politik atau lainnya. Namun, sebagai peserta dalam komunitas kebijakan, administrator publik adalah administrator politik. Administrator publik mempertahankan peran aktivis dalam proses pembuatan kebijakan karena mereka secara bebas menggunakan pengetahuan dan keterampilan mereka untuk mencapai hasil kebijakan tertentu.

Keterlibatan proaktif dalam proses pembuatan kebijakan ini konsisten dengan cita-cita yang telah lama diungkapkan oleh banyak sarjana administrasi publik (Harmon 1981). Dengan agenda yang berbeda, sarjana administrasi publik lainnya berbicara atas nama sikap yang lebih aktif di pihak administrator. Pergantian analitis Manajemen Publik Baru mengekspresikan dirinya sebagai manajerialisme (Kickert, Klijn, dan Kippenjan 1997), yang bertujuan untuk mengendalikan dan mengelola komunitas kebijakan untuk tujuan administratif.

Fox dan Miller (1995) mengusulkan keterlibatan administratif aktif dalam pembuatan kebijakan publik, tetapi mereka membingkai usulan mereka dengan standar wacana autentik, yang dengannya wacana kebijakan aktual dapat dinilai demokratis atau tidak. Baru-baru ini, Denhardt dan Denhardt (2000) mengusulkan percakapan publik yang berperan penting dalam mempertemukan administrator dan warga negara untuk mencari solusi bagi masalah kebijakan yang mendesak.

Kesamaan dalam semua model ini adalah bahwa administrator publik disarankan untuk terlibat dalam pertanyaan "apa yang harus dilakukan" terkait kebijakan publik, bukan hanya pertanyaan "bagaimana melakukannya". Mereka memobilisasi aktor utama dan membantu mewujudkan kebijakan. Dengan pengetahuan sebagai sumber daya utama, mereka menuntun orang lain untuk menghargai keahlian dan pemahaman mereka tentang dimensi penting dari masalah tersebut. Orang yang berpengetahuan,

bersama dengan orang lain yang membutuhkan jawaban, bergabung dalam upaya dan bekerja sama. Dalam proses interaksi dan pengaruh timbal balik, masalah menjadi jelas, bukti yang relevan dibagikan dan diperdebatkan, dan solusi alternatif diusulkan.

Model komunitas kebijakan, dan model jaringan terkaitnya, memperjelas bahwa interaksi politik lazim dalam praktik administrasi publik. Administrator politik sering kali mendapati diri mereka berinteraksi di antara anggota masyarakat, berjuang untuk memilah makna dan nilai, mencoba membangun atau mengubah pengaturan kelembagaan, bekerja untuk menyalurkan sumber daya publik ke arah yang diinginkan. Konflik yang muncul melalui proses tersebut menyediakan sarana untuk memperluas wacana publik dan membentuk tindakan publik.

Beberapa ilmuwan politik memusatkan perhatian pada fungsi integratif dari interaksi ekstraformal tersebut, suatu fitur yang tampaknya membuat hubungan ini menyebar meskipun ada protes keras dari para formalis pemerintah. Lowi (1969) menyerukan untuk kembali ke demokrasi formal. Namun ini mungkin merupakan keinginan nostalgia dalam menghadapi kehadiran dinamika politik ekstraformal yang terus meningkat yang mencerminkan keinginan untuk berbicara dalam perdebatan kebijakan publik. Akan sulit untuk mengklaim, lagi, bahwa dinamika informal yang beroperasi dalam proses pembuatan kebijakan adalah fenomena baru. Di seluruh perangkat pembuatan kebijakan pemerintah, ada kumpulan kelompok yang sadar akan isu yang

memengaruhi peristiwa dalam sistem hubungan timbal balik yang kompleks. Peserta dalam proses ini sering kali mewakili kepentingan ekonomi, tetapi mereka biasanya membawa keahlian teknis dan kontribusi pengetahuan khusus untuk pertanyaan penting tentang kebijakan publik.

Komunitas kebijakan (dan jaringan kebijakan) memainkan peran penting dalam proses kebijakan publik, di antaranya yang paling penting adalah yang terkait dengan tugas integrasi yang dilakukan. Asosiasi profesional beroperasi sebagai subsistem fungsional yang menghubungkan banyak profesional program melalui semua tingkat pemerintahan. Kompetensi koordinatif dan komunikatif ini membuat komunitas kebijakan berpotensi lebih berharga daripada segitiga besi yang otonom dan tertutup. Dalam beberapa kasus, keberadaan komunitas kebijakan tampaknya telah mendamaikan kebutuhan untuk mengoordinasikan dan mengintegrasikan tindakan publik dalam lingkungan kebijakan yang kompleks dan dinamis yang lebih terfragmentasi dari sebelumnya. Tanpa mereka, implementasi kebijakan kemungkinan akan lebih rumit dan tidak teratur daripada sekarang. Singkatnya, utilitas fungsional komunitas kebijakan bersifat politis dan administratif.

Komunitas kebijakan bersifat politis dalam arti bahwa mereka berperan penting dalam proses support dari sistem politik yang lebih besar. Komunitas kebijakan juga bersifat administratif karena fungsi manajemen penting seperti koordinasi, komunikasi, dan integrasi difasilitasi melalui mereka. Kepentingan ekonomi,

profesional, atau intelektual yang diwakili oleh para aktor dalam jaringan membantu menghubungkan berbagai aktor kebijakan yang berada di berbagai tingkat pemerintahan. Namun, kewaspadaan terus-menerus diperlukan untuk memastikan bahwa komunitas kebijakan tidak merampas keinginan komunitas politik yang lebih besar yang samar namun kontroversial.

Daftar Pustaka

- Bardach E. (2000). *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. Seven Bridges Press New York
- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2019). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. CQ press.
- Barett, S., and Fudge, C. (eds.) (1981). *Policy and Action*. London:
- Barrett, S. (2004). Implementation Studies. Time fore a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82, 249–262.
- Börzel, T.A. (2000). Why There Is No ‘Southern Problem’. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7, 141–162.
- Bobrow D, Dryzek J. (1987). *Policy analysis by design*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh
- Beck, Ulrich, and Wolfgang Bonß (1984), “Soziologie und Modernisierung,” *Soziale Welt*, vol. 35, 381–406.
- Burke, Edmund (1993 [1790]), *Reflections on the Revolution in France* (ed. L.G. Mitchell), Oxford: Oxford University Press.
- Desrosières, Alain (1991), “The part in relation to the whole? How to generalise. A prehistory of representative sampling,” in Martin Bulmer, Kevin Bales, and Kathryn Kish Sklar, eds, *The Social Survey in Historical Perspective 1880-1940*, Cambridge: Cambridge University Press, 217–44.
- Dryzek, J.S. and J. Berejikian (1993), Reconstructive democratic theory. *American Political Science Review*, 87: 48–60.
- Dunn W. (1994). *Public policy analysis: an introduction, 2nd edn*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. Routledge.

- Elmore, R.F. (1980). Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94, 601–616.
- Elmore, R.F. (1985). Forward and Backward Mapping. In K. Hanf and T.A.J. Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, pp. 33–70. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Elzinga, Aant (1985), “Research, bureaucracy, and the drift of epistemic criteria,” in Björn Wittrock and Aant Elzinga, eds, *The university research system: Public policies of the home of scientists*, Stockholm: Almqvist and Wiksell.
- Hall, Peter A., ed. (1989), *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hartz, Louis (1955), *The Liberal Tradition in America*, New York: Harcourt, Brace and World.
- Haskell, Thomas L. (1977), *The emergence of professional social science: The American Social Science Association and the nineteenth-century crisis of authority*, Urbana: University of Illinois Press.
- Hawthorn, Geoffrey (1976), *Enlightenment and despair. A history of sociology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Heilbron, Johan, Lars Magnusson, and Björn Wittrock, eds (1998), *The rise of the social sciences and the formation of modernity*, Dordrecht: Kluwer, *Sociology of the Sciences Yearbook*, vol. 20.
- Horkheimer, Max (1931), *Die gegenwärtige Lage der Sozialphilosophie und die Aufgaben eines Instituts für Sozialforschung* (Frankfurter Universitätsreden, vol. XXXVII), Frankfurt/M: Englert und Schlosser.
- Hermans, LM. (2005). *Actor analysis for water resources management: Putting the promise into practice*. Delft: Eburon Publishers.
- Fischer F, et:all (edited) (2007). *Handbook Of Public Policy Analysis Theory, Politics and Methode*. New York: CRC Press.
- Goggin, M.L., Bowman, A.O.M., Lester, J.P., O’Toole, L.J. Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.

- Keban, Y. T. (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Keban, Y. T. (2007). Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia*. Jakarta.
- Jones, Charles O. 1994. Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy), Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Lester, J.P. and Googin, M.L. (1998). Back to the Future. The Rediscovery of Implementation Studies. *Policy Currents*, 8, 1–9.
- Lester, J.P., Bowman, A. O'M., Goggin, M.L. and O'Toole, J., Jr. (1987). Public Policy Implementation. Evolution of the Field and Agenda for Future Research. *Policy Studies Review*, 7, 200–216.
- Lipsky, M. (1971). Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6, 391–409.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowi, T.J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32, 298–310.
- Luhmann, N. (1985). *Social Systems*. Stanford: University of California Press.
- Manicas, Peter (1991), “The social science disciplines: The American model,” in Peter Wagner; Björn Wittrock and Richard Whitley, eds., *Discourses on society. The shaping of the social science disciplines*, Dordrecht: Kluwer, 45–71.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature. The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, 145–174.

- Mazmanian, D. and Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview Scott
- Miller, D. (1993). Deliberative Democracy and Social Choice. In D. Held (ed), *Prospects for Democracy. North, South, East, West*, pp. 74–92. Cambridge: Polity.
- Nakamura, R., and Smallwood, F (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St.Martin’s Press.
- Rothblatt, Sheldon (1981), *The Revolution of the Dons. Cambridge and society in Victorian England*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, and Ronan van Rossem (1996), “The Verein für Sozialpolitik and the Fabian Society: study in the sociology of policy-relevant knowledge,” in Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds, *Social knowledge and the origins of modern social policies*, Princeton and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 117–62.
- Schäfer, Ursula (1971), *Historische Nationalökonomie und Sozialstatistik als Gesellschaftswissenschaften*, Wien: Böhlau.
- Therborn, Göran (1976), *Science, class and society*, London: New Left Books.
- Tooze, J. Adam (1999), “La connaissance de l’activité économique. Réflexions sur l’histoire de la statistique économique en France et en Allemagne,” in Bénédicte Zimmermann, Claude Didry and Peter Wagner, eds, *Le travail et la nation. Histoire croisée de la France et de l’Allemagne*, Paris: Editions de la Maison des Sciences de l’Homme, 55–79.
- Thissen, W. A., & Walker, W. E. (2013). *Public policy analysis*. Springer.
- Wagner, Peter (2001), *A History and Theory of the Social Sciences*, London: Sage.
- Wagner, Peter (2003), “Social sciences and social planning during the twentieth century,” in Theodore M. Porter and Dorothy Ross, eds, *The Cambridge History of Science*, vol. 7: *The Modern Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 591–607.

- Pacesila, M., & Profiroiu, A. (2006). Recent evolution concerning the study of public policy. *Management and Public Administration Review*, 7, 56-63.
- Patterson, D. A. (2008). Intergovernmental cooperation. *Albany, NY. New York State Department of State Division of Local Governmental Services*.
- Patton, C. V., & Sawicki, D. S. (1993). *Basic methods of policy analysis and planning*. Prentice Hall, Englewood Cliffs
- Patton, C., Sawicki, D., & Clark, J. (2015). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning--Pearson eText*. London: Routledge.
- Wagner, Peter, Björn Wittrock and Hellmut Wollmann (1991), "Social sciences and modern states," in Peter Wagner, Carol H. Weiss, Björn Wittrock and Hellmut Wollmann, eds, *Social sciences and modern states. National experiences and theoretical crossroads*, Cambridge: Cambridge University Press, 28–85.
- Nugroho, R. (2017). *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, dan Manajemen Politik Kebijakan Publik*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Wittrock, Björn (1985), "Social knowledge and public policy: Eight models of interaction," in Helga Nowotny and Jane Lambiri Dimaki, eds, *The diffi cult dialogue between producers and users of social science research*, Vienna: European Centre for Social Welfare Training and Research, 89–109
- Wittrock, Björn, and Peter Wagner (1996), "Social science and the building of the early welfare state," in Dietrich
- Winarno, B. (2007). *Kebijakan publik: Teori dan proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds, *Social knowledge and the origins of modern social policies*, Princeton, NJ and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 90–113.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London: Edward Elgar.

- Pierre, J., and Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. (1973). Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic
- Ripley, R.B. and Franklin, G.A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood: Dorsey Press.
- Sabatier, P.A., and Mazmanian, D. (1980). A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8, 538–60.
- Sabatier, P.A., and Mazmanian, D.A. (1981). The Implementation of Public Policy. A Framework of Analysis. In D.A. Mazmanian and P.A. Sabatier (eds), *Effective Policy Implementation*, pp. 3–35. Lexington: Lexington Books.
- Van Meter, D., and Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6, 445–488.
- Zimmermann, Bénédicte, and Peter Wagner (2003), “Nation,” in Stephan Lessenich, ed, *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe*, Frankfurt/M: Campus.

PROFIL PENULIS



Dr. RAHMAWATI, MPA, lahir di Baubau, 17 Desember 1974, menyelesaikan pendidikan sarjana pada jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Haluoleo Kendari pada tahun 1999. Dilanjutkan dengan mendapatkan beasiswa BPDN Kemendikti untuk pendidikan Master of Public Administration (MPA) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dan menyelesaikan studi tahun 2008, memperoleh gelar Doktor dalam bidang Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang tahun 2018.

Selain bekerja sebagai dosen aktif Program S1 dan Program Magister pada Universitas Dayanu Ikhsanuddin, juga pernah menduduki jabatan sebagai Ketua Program Studi Ilmu Adm. Negara (Program S1) tahun 2002-2004, Asisten Direktur Bid. Akademik dan Kemahasiswaan Program Magister Universitas Dayanu Ikhsanuddin tahun 2009-2011, Asisten Direktur Bidang Keuangan tahun 2011-2012, Sekretaris Program Magister Ilmu Administrasi Negara tahun 2012-2014, Wakil Direktur Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Program Pascasarjana Universitas Dayanu Ikhsanuddin tahun 2019 – 2023. Wakil Direktur Bidang Umum dan Keuangan Program Pascasarjana Universitas Dayanu Ikhsanuddin tahun 2023 – sekarang.

Sewaktu mahasiswa penulis juga pernah aktif dalam organisasi Himpunan Mahasiswa Pascasarjana Asal Sulawesi Tenggara di Yogyakarta, saat ini penulis aktif melakukan riset dan melakukan

pengabdian masyarakat dan juga terlibat dalam beberapa kegiatan pengembangan potensi daerah di Sulawesi Tenggara.

DO NOT COPY

SINOPSIS BUKU

Kebijakan Publik dan Analisis kebijakan adalah *lay theory* a set of concept and ideas that explains and predict physical and social phenomena, teori terbagi pada dua pemahaman yaitu *lay theory* dan *scientific theory*, *lay theories* adalah teori yang dikembangkan dari pengalaman terbaik (*best practices*) yang kemudian diverifikasi sebagai sebuah keahlian, sementara *scientific theories* merupakan teori yang dikembangkan melalui metode dan teknik-teknik ilmiah dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan secara kritis, menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Oleh sebab itu Analisis kebijakan publik sangat diperlukan dalam praktek pengambilan kebijakan di sektor publik, mengingat isu masalah kebijakan yang dihadapi masyarakat semakin kompleks dan rumit, sehingga penulis melihat bahwa kehadiran analisis kebijakan bagi para teknokrat, politisi, konsultan dan pengambil kebijakan di pemerintahan sangat dibutuhkan dalam pembuatan kebijakan khususnya kebijakan yang saat ini masih belum optimal. Namun demikian, untuk menganalisis sebuah isu kebijakan penulis merasa tidaklah dengan mudah didefinisikan dengan baik, karena seringkali cenderung menjadi isu politis murni ataupun isu teknis murni, sehingga terkadang tidak ada jaminan untuk keberhasilan sebuah kebijakan, karena tingkat kecukupan dari kebijakan sulit disetarakan dengan pemahaman tentang *public goods*, dan

seringkali unsur *fairness* dari solusi kebijakan sulit atau tidak mungkin diukur secara obyektif.

Berkenaan dengan hal tersebut buku ini hadir sebagai referensi bagi para *decission maker*, sebagai *lobbyist* dan konstituen dari *decission maker* dan juga bagi para pelaku aktor kebijakan publik (implementor), akademisi, mahasiswa dan analisis kebijakan, mengingat untuk menyelesaikan kegagalan kebijakan hari ini membutuhkan tawaran alternatif metode analisis kebijakan yang yang cepat untuk menjawab permasalahan kebijakan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Semoga dengan hadirnya buku ini akan memberikan inspirasi bagi kita semua untuk dapat mengembangkan analisis kebijakan di Indonesia melalui kebijakan yang rasional dan komprehensif.

KEBIJAKAN PUBLIK (Analisis Teori dan Politik)

Kebijakan Publik dan Analisis kebijakan adalah lay theory a set of concept and ideas that explains and predidict physical and social phenomena, teori terbagi pada dua pemahaman yaitu lay theory dan scientifict theory, lay theories adalah teori yang dikembangkan dari pengalaman terbaik (best practices) yang kemudian diverifikasi sebagai sebuah keahlian, sementara scientific theories merupakan teori yang dikembangkan melalui metode dan teknik-teknik ilmiah dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan secara kritis, menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Oleh sebab itu Analisis kebijakan publik sangat diperlukan dalam praktek pengambilan kebijakan di sektor publik, mengingat isu masalah kebijakan yang dihadapi masyarakat semakin kompleks dan rumit, sehingga penulis melihat bahwa kehadiran analisis kebijakan bagi para teknokrat, politisi, konsultan dan pengambil kebijakan di pemerintahan sangat dibutuhkan dalam pembuatan kebijakan khususnya kebijakan publik yang saat ini masih belum optimal. Namun demikian, untuk menganalisis sebuah isu kebijakan tambang penulis merasa tidaklah dengan mudah didefinisikan dengan baik, karena isu seringkali cenderung menjadi isu politis murni ataupun isu teknis murni, sehingga terkadang tidak ada jaminan untuk keberhasilan sebuah kebijakan, karena tingkat kecukupan dari kebijakan sulit disetarakan dengan pemahaman tentang public goods, dan seringkali unsur fairness dari solusi kebijakan sulit atau tidak mungkin diukur secara obyektif.

Berkeanaan dengan hal tersebut buku ini hadir sebagai referensi bagi para decission maker, sebagai lobbyist dan konstituen dari decission maker dan juga bagi para pelaku aktor kebijakan publik (implementor), akademisi, mahasiswa dan analisis kebijakan, mengingat untuk menyelesaikan kegagalan kebijakan hari ini membutuhkan tawaran alternatif metode analisis kebijakan yang yang tepat untuk menjawab permasalahan kebijakan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Semoga dengan hadirnya buku ini akan memberikan inspirasi bagi kita semua untuk dapat mengembangkan analisis kebijakan di Indonesia melalui kebijakan yang rasional dan komprehensif.



Dr. RAHMAWATI, MPA, lahir di Baubau, 17 Desember 1974, menyelesaikan pendidikan sarjana pada jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Haluoleo Kendari pada tahun 1999. Dilanjutkan dengan mendapatkan beasiswa BPDN Kemendikti untuk pendidikan Master of Public Administration (MPA) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dan menyelesaikan studi tahun 2008, memperoleh gelar Doktor dalam bidang Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang tahun 2018.

Selain bekerja sebagai dosen aktif Program S1 dan Program Magister pada Universitas Dayanu Ikhsanuddin, juga pernah menduduki jabatan sebagai Ketua Program Studi Ilmu Adm. Negara (Program S1) tahun 2002-2004, Asisten Direktur Bid. Akademik dan Kemahasiswaan Program Magister Universitas Dayanu Ikhsanuddin tahun 2009-2011, Asisten Direktur Bidang Keuangan tahun 2011-2012, Sekretaris Program Magister Ilmu Administrasi Negara tahun 2012-2014, Wakil Direktur Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Program Pascasarjana Universitas Dayanu Ikhsanuddin tahun 2019 – 2023, Wakil Direktur Bidang Umum dan Keuangan Program Pascasarjana Universitas Dayanu Ikhsanuddin tahun 2023 – sekarang.

Sewaktu mahasiswa penulis juga pernah aktif dalam organisasi Himpunan Mahasiswa Pascasarjana Asal Sulawesi Tenggara di Yogyakarta, saat ini penulis aktif melakukan riset dan melakukan pengabdian masyarakat dan juga terlibat dalam beberapa kegiatan pengembangan potensi daerah di Sulawesi Tenggara.



Penerbit buku yang memajukan literasi dan kreativitas dengan menyediakan platform terjangkau bagi penulis berbakat dari berbagai latar belakang

Office Yogyakarta : 08777899993
Marketing 1 : 088221740145
Marketing 2 : 085961447209
Marketing 3 : 0882005806664
Instagram : @ypad_penerbit
Website : <https://ypad.store>
Email : teampenerbit@ypad.store

ISBN 978-634-7355-54-2 (PDF)



9

786347

155542