

*Program Scheme for Academic Mobility and Exchange
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Republik Indonesia - TA 2017*

PENGANTAR ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

*dan Implementasinya dalam bidang
Pendidikan*

**pengantar oleh:
Prof. Margaret Sutton, PhD.**

**PROGRAM EDUCATION LEADERSHIP
AND POLICY STUDIES
INDIANA UNIVERSITY,
BLOOMINGTON, USA**

AFRIVA KHAIDIR, MAPA., PHD

draft

PENGANTAR ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

dan implementasinya dalam bidang pendidikan

Oleh:

AFRIVA KHAIDIR

*Lektor Kepala dalam bidang Kebijakan Publik
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang*

Pengantar oleh:

MARGARET SUTTON

*Profesor in Education Leadership and Policy Studies
Indiana University, Bloomington, USA*

Buku ini disusun dengan pembiayaan dari

Program Scheme for Academic Mobility and Exchange (SAME)
Tahun anggaran 2017

**Direktorat Jenderal Sumberdaya Pengetahuan,
Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi**

DAFTAR ISI

Halaman

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR GAMBAR

UCAPAN TERIMA KASIH

PENGANTAR oleh Prof. Margaret Sutton

BAGIAN 1

PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK

A **Pendahuluan**

B **Kebijakan Publik sebagai Objek Kajian**

C **Pengertian Kebijakan Publik**

D **Sejarah Kajian Kebijakan Publik**

E **Pengembangan Kerangka Teoritis Kajian
Kebijakan**

F **Tipologi dan Tahap-tahap Kebijakan Publik**

Kebijakan Distributif

Kebijakan Redistributif

Kebijakan Regulatori

Kebijakan Konstituen

G **Penetapan Agenda**

H **Perumusan Kebijakan**

I **Perdebatan, Tawar Menawar dan Kesepakatan**

Dialog dan Argumentasi

Tawar Menawar (Hard Bargain)

Mencapai Kesepakatan

J **Implementasi dan Dampak Kebijakan**

Implementasi Kebijakan

Dampak Kebijakan

K **Penutup**

REFERENSI

BAGIAN 2

**ANALISIS KUALITATIF DALAM KEBIJAKAN
PUBLIK**

A **Pendahuluan**

Analisis Kebijakan sebagai Bidang Kajian

Pemanfaat Analisis Kebijakan

B **Rasionalitas dalam Analisis Kebijakan**

Dampak Maksimal Terhadap Kesejahteraan

Pilihan Publik

Simulasi Multi-agen

*Sistem Dukungan Kebijakan
Partisipasi Publik*

- C Teori Pilihan Rasional**
 - D Pembelajaran dalam Kebijakan**
 - E Analisis Deliberatif**
 - F Analisis Naratif**
 - G Analisis Perbandingan**
 - H Analisis Kebudayaan**
 - I Experimentasi Sosial**
 - J Analisis Kualitatif Interpretatif**
*Prinsip Pendekatan
Teknik Pengumpulan Data
Analisis data*
 - K Penutup**
- REFERENSI**

BAGIAN 3

ANALISIS KUANTITATIF DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

- A Pendahuluan**
 - B Pemanfaatan Metode Kuantitatif dalam Pengambilan Keputusan**
 - C Pendekatan dengan Teknik Statistik**
*Analisis Univariat dan Bivariat
Analisis Varian (ANOVA)
Analisis Regresi Berganda
Analisis Time Series
Event History Analysis
Factor Analysis
Analisis Jalur
Teori Permainan
Simulasi*
 - D Penutup**
- REFERENSI**

BAGIAN 4

ASPEK PRAKTIS DALAM ANALISIS KEBIJAKAN

- A Pendahuluan**
- B Survey dalam Analisis Kebijakan**
*Macam-macam Tipe Survey
Questioner
Responden
Analisis Data Survey
Pemanfaatan Survey*
- C Metode Context-sensitive**
*Perangkat Pengumpulan Data
Analisis Context-sensitive*
- D Analisis Biaya-Manfaat**

E Analisis Penilaian Dampak Lingkungan

Latar Belakang

Prosedur

Pengembangan dan Tantangan

F Penilaian Teknologis

Sejarah Kelembagaan

Pendekatan

Tujuan dan Dampak

G Mediasi dan Resolusi Konflik

Konflik dalam Kebijakan

Prosedur

H Etik dalam Analisis Kebijakan Publik

I Evaluasi Kebijakan

Jenis-jenis Evaluasi

Evaluasi Internal

Evaluasi Eksternal

Gelombang Evaluasi Kebijakan

Profesionalisme dalam Evaluasi

J Penutup

REFERENSI

BAGIAN 5

**DASAR DAN KERANGKA TEORITIS ANALISIS
KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

A Pendahuluan

B Lapangan Kajian Kebijakan Pendidikan

C Siklus Kebijakan Pendidikan

D Konteks Sistem Pendidikan

E Dimensi dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

Akses dan Pemerataan

Kualitas

Manajemen

Pendanaan

Monitoring dan Evaluasi

F Isu Lintas Sektor

Kebijakan Keguruan

Jender

Pembangunan Berkelanjutan

HIV dan AIDS

Teknologi Informasi dan Komunikasi

Tata Kelola Data dan Informasi Pendidikan

G Beberapa Bentuk Analisis Kebijakan Pendidikan

Analisis Kelemahan Struktural

Analisis Pembiayaan Pendidikan

Analisis Cost-Effectiveness

Analisis Penempatan Guru dan Proses di Kelas

Analisis Gaji dan Tunjangan Guru

Analisis Keadilan dalam Pendidikan
Analisis Pendidikan untuk Anak Perempuan
Analisis Ekonomi dalam Pendidikan
Analisis Perbandingan

H Peranan Ilmu Sosial dalam Analisis Kebijakan Pendidikan

I Penutup

REFERENSI

BAGIAN 6

STUDI KASUS: KEBIJAKAN REFORMASI PENDIDIKAN TINGGI DI INDONESIA

A Pendahuluan

B Pendidikan Tinggi yang Kompetitif

C Posisi Pendidikan Tinggi dalam Pembangunan Nasional

D Reformasi Pendidikan Tinggi

Kebijakan Reformasi Pendidikan Tinggi

Perubahan Struktural

Perubahan Orientasi

Pencapaian Sementara

Potensi dan Tantangan Implementasi Kebijakan

E Penutup

REFERENSI

DAFTAR BACAAN

DAFTAR TABEL

Halaman

1. 1. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Hubungan antara Kebijakan dan Politik
1. 2. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Proses Kebijakan
1. 3. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Analisis Kebijakan
1. 4. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Evaluasi Kebijakan
1. 5. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Disain/Formulasi Kebijakan
1. 6. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Perancang dan Lembaga Perancang Kebijakan
1. 7. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Implementasi Kebijakan
1. 8. Tipologi Kebijakan Lowi dan Politik yang Dihasilkannya
1. 9. Evolusi Teori tentang Tahap-tahap Kebijakan
1. 10. Perbedaan antara pendekatan *top-down* dengan *bottom-up*
2. 1. Pemetaan pendekatan analisis kebijakan
2. 2. Tipologi instrumen perbandingan kebijakan
2. 3. Taktik analisis kebijakan partisipatif
3. 1. Hasil Kajian Analisis Komponen Utama
3. 2. *Prisoner's Dilemma* dalam *Game Theory*
4. 1. Penerapan Prinsip Pareto dalam Analisis Manfaat Biaya
4. 2. Contoh perhitungan manfaat biaya dengan menggunakan discount rate (7%)
4. 3. Proses dasar Environmental Impact Assessment/EIA
5. 1. *Gross Enrollment Ratio* berdasarkan kelompok populasi di wilayah A
5. 2. Data jumlah siswa dan belanja publik secara umum dalam pendidikan
5. 3. Komponen dalam Penghitungan Biaya Pendidikan
5. 4. Perbandingan *Cost-Effectiveness* berdasarkan kualifikasi guru dan efektivitasnya terhadap hasil tes siswa
5. 5. Data dasar untuk proyeksi sumber daya dalam sektor pendidikan

5. 6. Distribusi keterlibatan dan tingkat pendidikan berdasarkan tingkat pendapatan
5. 7. Daya tampung dan subsidi publik per-siswa
5. 8. *Gross Enrollment Ratio (GER)* dan *Girls Share* antara negara A dengan negara lainnya
5. 9. Rasio daya tampung di negara Y menurut tingkat pendidikan untuk laki-laki di wilayah rural dan urban
5. 10. Rangkang kualitatif terhadap beberapa aspek dari pilihan kebijakan yang potensial
5. 11. Biaya penyampaian materi secara tradisional
5. 12. Investasi dan biaya operasional penyampaian materi dengan komputer
5. 13. Data biaya hipotetis untuk Politeknik dan belajar jarak jauh bidang Akuntansi
5. 14. Perbandingan pendapatan tahunan berdasarkan tingkat pendidikan dan pengalaman kerja
5. 15. Biaya pelatihan untuk tiga macam model pemberian materi
5. 16. Perkiraan manfaat (*rates of return*) untuk tiga macam model pemberian materi
5. 17. Indikator bidang pendidikan yang ditarik dari empat dimensi pendidikan
5. 18. Data dari indikator bidang pendidikan berdasarkan sampel beberapa negara dalam kawasan
5. 19. Perbandingan beberapa indikator pendidikan untuk negara C3 dan C22 relatif terhadap rata-rata kelompok negara yang relevan
5. 20. Profil pendidikan negara X dalam perspektif perbandingan
6. 1. Diversifikasi jenis layanan yang diberikan oleh perguruan tinggi
6. 2. Akreditasi perguruan tinggi
6. 3. Akreditasi program studi
6. 4. Publikasi terindeks Scopus
6. 5. Publikasi dosen Indonesia

DAFTAR GAMBAR

Halaman

1. 1. Langkah-langkah *mutual gain approach* dalam perumusan kebijakan
1. 2. Review perkembangan pendekatan implementasi kebijakan
2. 1. Teori kebudayaan tentang Grid/Group Typology
2. 2. Bias Budaya dan Perumusan Kebijakan
2. 3. Kerangka tahapan RAPA
3. 1. Model Analisis Jalur Langsung dari Cohen dan Vigoda
3. 2. Model Analisis Jalur Tidak Langsung dari Cohen dan Vigoda
5. 1. Hubungan antara kebijakan, strategi dan rencana
5. 2. Tahapan dalam siklus kebijakan di bidang pendidikan
5. 3. Kaitan antara tujuan MDGs dengan tujuan EFA
5. 4. Gambaran umum konsep pembangunan nasional
5. 5. Rantai hasil pendidikan
5. 6. Kaitan antara perencanaan dengan statistik
5. 7. Memahami sudut pandang marjinal terhadap pembelajaran dan biaya guru
5. 8. Posisi gaji guru di negara N dalam kondisi internasional
6. 1. Jumlah perguruan tinggi
6. 2. Jumlah dan komposisi mahasiswa
6. 3. Jumlah dan komposisi dosen
6. 4. Jumlah dan komposisi bidang kajian
6. 5. Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi oleh Pemerintah
6. 6. PT berperingkat internasional
6. 7. Pendirian PTN baru
6. 8. Strategi Pencapaian Tujuan
6. 9. Kebijakan nomor induk dosen
6. 10. Kualifikasi dosen
6. 11. Jumlah paten internasional
6. 12. Paten didaftarkan di Indonesia
6. 13. Publikasi internasional
6. 14. Pertumbuhan publikasi dosen

UCAPAN TERIMA KASIH

Tidak ada yang lebih dari rasa syukur kepada Allah SWT penulis ucapkan atas selesainya penulisan buku ini. Mendapatkan kesempatan memanfaatkan dana visiting scholar dari Pemerintah Republik Indonesia melalui program Scheme for Academic Mobility and Exchange (SAME) dari Direktorat Jenderal Sumberdaya Pengetahuan, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi merupakan sesuatu yang menjadi obsesi penulis sebagai seorang dosen dan akademisi.

Mengalami kesulitan menemukan literatur yang memadai untuk berbagai mata kuliah bidang Kebijakan Publik baik di tingkat S1, S2 dan S3, kesempatan berkunjung dan bekerja di Amerika Serikat sebagai negeri asal berkembangnya ilmu Public Policy Analysis atau Policy Studies merupakan sebuah kesempatan berharga. Pelaksanaan penulisan diawali dari akses yang penulis dapatkan dengan status employee untuk visiting scholar, sehingga mendapatkan akses seluas-luasnya untuk memanfaatkan berbagai sumber literatur dan aktivitas akademik di Indiana University, Bloomington, Amerika Serikat.

Kemampuan analisis dan memahami konteks sangat terbantu dengan ikut berdiskusi secara intensif dan terbuka dengan para mahasiswa doktoral di kelas Seminar for Policy Studies di Wendel Wright School of Education. Perluasan wawasan selanjutnya dilakukan melalui berbagai seminar, simposium dan lecture bertaraf internasional di School of Education, Wells Library, serta School of Global and Internasional Studies (SGIS). Setelah melakukan penelitian kepustakaan yang cukup melelahkan, akhirnya pertengahan Oktober 2017 dimulailah penulisan draft yang berakhir dengan proses editing bulan Desember 2017. Pada akhirnya terwujudlah sebuah draft buku referensi yang cukup ekstensif di bidang analisis kebijakan publik ini yang dimulai dengan sebuah orientasi tentang kebijakan publik, analisis kualitatif, analisis kuantitatif, berbagai aspek praktis dalam analisis kebijakan, analisis kebijakan pendidikan, dan akhirnya sebuah tinjauan umum tentang reformasi kebijakan pendidikan tinggi di Indonesia yang masih berlangsung saat ini.

Dengan kerendahan hati, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang sudah sangat membantu dalam pelaksanaan program SAME 2017 dan dalam penulisan buku ini. Prof. Margaret "Peg" Sutton adalah figur pertama yang harus mendapatkan apresiasi karena peran beliau tidak saja sebagai partner tetapi juga mentor, host, fasilitator, penyemangat, lawan berdiskusi serta sahabat yang penuh perhatian dan bersemangat. Tanpa peran beliau program ini tidak akan terlaksana dengan baik. Terima kasih juga atas kesediaan anda meminjamkan buku-buku, makalah, dokumen dan membubuhkan pengantar dalam buku ini. Di samping itu juga terima kasih untuk Prof. Terence C. Mason, Dean School of Education, ibuk Conney Freese-Posthuma dari Office of the Dean, ibuk Kathy Murphy dari Departement of Education Leadership and Policy Studies, serta Joelle Brown dan kawan-kawan, program officer dari Office of

International Services Indiana University. Juga rekan-rekan mahasiswa Indonesia (Permias) dan beserta keluarga terutama keluarga pak Heru dan bu Puji di Bloomington atas hospitality dan dukungannya.

Penghargaan setinggi-tingginya juga diberikan kepada semua unsur pimpinan di UNP, ketua jurusan IAN, ibu Jumiati, M.Si. dan staf, dekan FIS Prof. Syafri Anwar dan tentu saja Rektor UNP Prof. Ganefri yang sudah menugaskan mengikuti program SAME selama 3 bulan dan memberikan izin untuk meninggalkan tugas-tugas fungsional di UNP untuk sementara. Terakhir ucapan terima kasih kepada Kementrian Ristekdikti atas kesempatan yang sangat berharga dan penting ini. Dan yang tidak kalah penting, dukungan dan segala pengertian dari keluarga dalam persiapan dan pelaksanaan keterlibatan penulis dalam program ini, istri tercinta Devi, Icha dan Adjie dan keluarga besar yang terpaksa ditelantarkan waktu dan pertemuan dengan mereka selama melaksanakan program di AS.

Ibarat kata pepatah, tak ada gading yang tak retak. Ini adalah buku awal yang masih memerlukan perbaikan di sana sini, di samping harus selalu diadaptasi karena perkembangan keilmuan Kebijakan Publik dan Pendidikan yang sedemikian dinamis dan masif. Kritik dan saran dari pembaca sangat penulis dihargai. Semoga karya yang sederhana ini memberikan kontribusi kepada proses belajar mengajar di bidang Kebijakan Publik dan Kebijakan Pendidikan serta kekayaan referensi dalam dunia akademik di tanah air. Yang tak kalah pentingnya semoga menjadi amal jariyah bagi penulis dan kita semua. Amin.

Penulis

Afriva Khaidir, SH.,M.Hum.,MAPA.,PhD

PENGANTAR

Oleh Prof. Margaret “Peg” Sutton
Professor dalam bidang Education Leadership and Policy Studies,
Indiana University, Bloomington, United States of America

BAGIAN 1

PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Berdasarkan pengalaman penulis dalam mengajar berbagai mata kuliah Kebijakan Publik, baik Pengantar Kebijakan Publik, Analisis dan Evaluasi Kebijakan Publik, dan Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik untuk program sarjana atau S1 dan Kebijakan Publik dan Aplikasinya di program Magister Administrasi Publik serta Pengantar Analisis Kebijakan Publik di Program Magister Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan di tambah dengan berbagai mata kuliah yang relevan di Magister Manajemen, Magister Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial, bahkan Program Doktor selama lebih dari 10 tahun, kesulitan pertama yang dihadapi oleh para mahasiswa (termasuk pengajar sendiri) adalah mendapatkan sudut pandang yang benar dan dapat memberikan orientasi yang memadai terhadap bidang kajian ini. Cukup membingungkan bagi mereka bahwa dalam memahami sebuah kebijakan publik haruslah didekati dengan berbagai pendekatan disiplin ilmu yang berbeda (*multidisipliner approach*).

Hal ini karena umumnya memiliki anggapan bahwa, rasanya tidak mungkin menemukan orang yang menguasai berbagai disiplin ilmu yang berbeda seperti ilmu hukum, sosiologi, administrasi negara, ilmu politik, statistic, ekonomi bahkan pengetahuan alam sekaligus baru dapat memahami berbagai kebijakan yang sangat kompleks. Sehingga di perguruan tinggi di negara-negara maju, para akademisi lebih suka menyebut dirinya sebagai *policy economist* atau *policy political scientist* daripada seorang *public policist*. Namun harus disadari bahwa mengkaji Kebijakan Publik dengan menggunakan berbagai macam bentuk dan sedemikian banyak perspektif yang beragam yang akan menghasilkan sebuah pola sistematis yang menyeluruh dan komprehensif.

B. Kebijakan Publik sebagai Objek Kajian

Kajian kebijakan publik (*policy studies*) sebagai sebuah objek kajian bukanlah merupakan kajian yang dilakukan melalui suatu (satu) disiplin keilmuan. Dalam bukunya Gooding, Rein dan Moran (2006:5) menyatakan bahwa kajian kebijakan publik adalah “*mood more than a science, a loosely organized body of precepts and positions rather than a tightly integrated body of systematic knowledge, more art and craft than a genuine ‘science’*”. Jika dimaknai secara umum mereka berkesimpulan bahwa kajian kebijakan publik lebih kepada penggunaan intuisi daripada ilmu, ia sebuah panduan dan posisi yang diambil ketimbang sebuah pengetahuan yang terintegrasi secara sistematis. Kajian kebijakan lebih kepada seni dan keterampilan ketimbang ‘ilmu’ murni.

Sebagaimana longgarnya pengertian tentang kebijakan publik yang akan dibahas belakangan, demikian pula dengan lapangan keilmuan kajian kebijakan publik. Smith dan Larimer (2009:5) menyatakan bahwa dengan demikian “*there is not a field of public policy studies, there are fields-plural-of public policy studies*”. Dalam lapangan kajian kebijakan publik dapat disederhanakan menjadi “*any research that relates to or promotes the public interest*” (Palumbo, 1981:8). Sementara itu, dalam kajian yang lebih awal Dror (1968:49) memaknai sebagai “*application of knowledge and rationally to perceived social problems*” serta deLeon (1988:219) menyimpulkan “*the umbrella term describing a broad-gauge intellectual approach applied to examination of socially critical problems*”.

Di bawah payung pengertian ini terdapat berbagai macam sub-bidang yang terbangun secara bebas satu sama lain. Dengan demikian, tidak heran jika kita akan menemukan dalam literatur berbagai istilah lain seperti “*policy evaluation*”, “*policy analysis*”, dan “*policy process*”. Evaluasi kebijakan menekankan kepada pengkajian secara sistematis tentang konsekuensi dari apa yang dilakukan dan disampaikan oleh Pemerintah, sehingga lebih berupa kajian *ex-post*. Pertanyaan penting dalam evaluasi kebijakan adalah: “apa yang sudah kita lakukan?”. Jika evaluasi kebijakan bersifat empiris, analisis kebijakan lebih bernilai normatif. Karena ia bersifat *ex-ante*, maka pertanyaan utama adalah “apa yang semestinya kita lakukan?”. Keluaran (*output*) yang diinginkan adalah menentukan kebijakan terbaik yang diadopsi oleh otoritas dalam mengatasi persoalan yang akan disikapi. Sementara itu proses kebijakan menekankan kepada pertanyaan “bagaimana dan mengapa kebijakan publik dibuat?”. Dengan demikian, siapa saja yang mengkaji proses kebijakan maka ia akan tertarik dengan mengapa otoritas memberikan perhatian kepada persoalan tertentu dan mengapa tidak kepada persoalan yang lain. Hal ini diistilahkan sebagai “*agenda setting*”, Hal ini juga memberikan kesadaran bahwa kajian ini juga memberikan perhatian kepada mengapa sebuah kebijakan berubah atau stabil setelah sekian lama, serta darimana asalanya kebijakan tersebut datang.

Meskipun identik dengan kekaburan berkaitan dengan lapangan kajian kebijakan, tidak diragukan lagi bahwa banyak pihak makin menyadari betapa pentingnya mengkaji dan mempelajari kebijakan publik. Mahasiswa program sarjana dan pascasarjana di perguruan tinggi tidak hanya berasal dari program studi kebijakan publik dan administrasi publik namun juga dari ilmu politik, ilmu ekonomi, pekerja sosial, pertanian, ilmu hukum, administrasi pendidikan dan lain-lain. Artinya, mata kuliah kebijakan publik merupakan bagian dari kurikulum yang lebih luas dan terintegrasi sebagaimana bidang kajian lain seperti ilmu politik, administrasi Negara, dan ekonomi. Bahkan di Carleton University, Ottawa Canada tempat penulis menyelesaikan program master ditemukan program studi Kebijakan Publik di tingkat PhD sebagaimana di Harvard University’s Kennedy School of Government yang terkenal itu dan Gerald Ford School of Public Policy di University of Michigan. Sementara itu di Indiana University,

mata kuliah Analisis Kebijakan (*Policy Analysis*) diberikan di program master dan doctoral di Wendel Wright School of Education dan di School of Public and Environmental Affairs.

Di samping itu, ditemukan pula berbagai masyarakat profesional yang mendalami kajian Kebijakan Publik seperti the Policy Studies Organization dan the Society for Policy Sciences. Pada akhirnya, sebagai bukti telah diakuinya Kajian Kebijakan Publik akhir-akhir ini sebagai sebuah kajian yang mandiri dan otonom ditemukan berbagai jurnal ilmiah yang ditujukan untuk mengembangkan dan membangun pendalaman akademik kajian Kebijakan Publik seperti Policy Studies Journal, Policy Science, Journal of Policy Analysis and Management dan lain-lain.

Di luar kajian akademik tentang Kebijakan Publik, kita harus mengakui adanya keberadaan organisasi profesional yang mengkaji Kebijakan Publik yang biasanya dikenal sebagai Analisis Kebijakan (Smith and Larimer, 2009:2). Di Amerika dikenal sebagai Congressional Budget Office, the General Accounting Office, di Indonesia seperti Lembaga Administrasi Negara (LAN), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), dan berbagai lembaga Penelitian dan Pengembangan (Litbang) yang semuanya dianggap sebagai lembaga yang dibentuk untuk menghasilkan Kebijakan Publik. Belum lagi jika kita masukkan lembaga-lembaga non-pemerintah, lembaga pemikir (*think tanks*), kelompok kepentingan, pusat studi, lembaga riset independen, lembaga swadaya masyarakat/ non-governmental organization dan lembaga swasta lainnya. Mereka menghasilkan berbagai kajian tentang konsultasi sektor privat, analisis manfaat-biaya (*cost benefit analysis*), evaluasi program, metode pengambilan keputusan dan berbagai alternatif kebijakan tentang berbagai bidang.

C. Pengertian Kebijakan Publik

Telah sejak lama para ahli mengupayakan untuk mendapatkan definisi yang dapat memuaskan semua pihak tentang Kebijakan Publik sebagai sebuah kajian yang nyata. Namun demikian, bahkan buku-buku wajib seperti Handbook of Public Policy dan Handbook of Public Policy Analysis tidak memulai tulisannya dengan sebuah definisi yang adekuat. Dengan sebuah definisi yang sangat umum, terkenal kebijakan dapat diartikan sebagai “*whatever government chooses to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan (Dye, 1987,1) atau “*the relationship of governmental unit of its environment*”, hubungan antara satuan pemerintahan dengan lingkungannya (Eyestone 1971:18) atau “*the actions, objectives, and pronouncements of governments of governments on particular matters, the step they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)*” yang dapat dimaknai sebagai segala tindakan, tujuan dan pernyataan pemerintah tentang sesuatu bidang, langkah-langkah yang mereka lakukan (atau tidak dilakukan) untuk menerapkannya, dan penjelasan yang mereka berikan untuk apa yang terjadi (dan yang tidak terjadi) (Wilson, 2006:154).

Pengertian-pengertian di atas sebenarnya cukup akurat dalam arti kata dapat melingkupi hampir semuanya yang dianggap sebagai kebijakan publik, tetapi terlalu umum dan memiliki kemampuan yang sangat terbatas untuk membungkus setiap pemikiran yang membuat kita bisa membedakan antara kajian Kebijakan Publik dengan Ilmu Politik (*political science*), Ekonomi Kesejahteraan (*welfare economy*) dan bahkan Administrasi Negara (*public administration*). Pengertian di atas tidak mengandung batasan yang jelas yang mengisolasi pencarian intelektual para ahli Kebijakan Publik dan membedakannya dengan para ahli Ilmu Politik yang mengkaji lembaga-lembaga infrastruktur dan suprastruktur dan bahkan perilaku pemilih. Bukankah apa yang pemerintah selaku inkumben lakukan untuk dilakukan dan tidak dilakukan pada akhirnya akan berhubungan dengan kotak pemilihan pada saat pemilihan umum?

Anderson (1994:5) memberikan definisi yang lebih sempit ia menyatakan kebijakan publik sebagai “*a purposes course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”. Kebijakan publik adalah pengambilan tindakan yang memiliki maksud oleh aktor atau sekelompok aktor dalam mengatasi permasalahan atau sesuatu yang menjadi kepedulian. Artinya, kebijakan publik bukanlah random tetapi memiliki tujuan dan maksud; kebijakan publik dilakukan oleh otoritas publik; kebijakan publik terdiri dari sebuah pola tindakan yang berada dalam kerangka waktu tertentu; kebijakan publik merupakan hasil dari sebuah tuntutan, ia merupakan serangkaian tindakan pemerintahan yang terarah sebagai tanggapan dari tekanan tentang sebuah persoalan. Kebijakan publik bisa saja positif (tindakan yang dilakukan) dan bisa juga negatif (tindakan yang tidak dilakukan). Terhadap definisi Anderson ini, Theodoulou (1995: 1-9) menggunakan definisi ini dan menambahkan bahwa kebijakan publik memiliki tujuan yang khas. Ia menyelesaikan persengketaan yang terjadi terhadap sumberdaya yang terbatas, mengatur perilaku, memotivasi tindakan-tindakan kolektif, melindungi hak, dan mengarahkan kemanfaatan menuju kepentingan publik, bukan kepentingan pribadi atau kepentingan kelompok.

Tilaar dan Nugroho (2012:183-185) dalam bukunya Kebijakan Pendidikan melakukan review terhadap pengertian kebijakan publik berdasarkan literatur yang mereka telusuri. Beberapa rumusan yang ditemukan antara lain:

1. James Lester dan Rober Stewart dalam *Public Policy: An Evolutionary Approach* (2000): *a process or a series or pattern of governmental activities or decisions that are design to remedy some public problem, either real or imagined;*
2. BG Peters dalam *American Public Policy* (1995): *the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens;*
3. Michael Howlet and M. Ramesh dalam *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem* (1995): *a complex phenomenon consisting of numerous decisions made by numerous individual and organizations. It is often shaped by*

earlier policies and is frequently linked closely with other seemingly unrelated decisions;

Berdasarkan telaah tersebut mereka merumuskan definisi sebagai “keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya Pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan”.

Pada akhirnya kita bisa menyimpulkan bahwa tidak ada definisi yang persis dan universal tentang kebijakan publik. Yang ada adalah kesepakatan bersama di kalangan para ahli dan komunitas Kajian Kebijakan Publik bahwa kebijakan publik termasuk tindakan membuat pilihan-pilihan dan merancang manfaat (*outcomes*) atau tindakan dari keputusan-keputusan tertentu. Yang membuat kebijakan publik memiliki makna publik adalah bahwa pilihan-pilihan tindakan yang diambil didukung oleh kekuatan pemaksa (*coercive powers*) dari Negara untuk merespons persoalan publik. Namun demikian disadari bahwa berbagai perumusan ini sangat rentan terhadap kritik karena pada prinsipnya semua rumusan berakhir kepada “*what government does*”. Dengan demikian karakteristiknya akan sedemikian panjang dan dapat berupa “*everything and nothing*”, sebagaimana rumusan sederhana dan luas yang dikemukakan oleh Thomas R Dye dan Robert Eyestone di bagian awal tadi.

D. Sejarah Kajian Kebijakan Publik

Meskipun terbilang sebagai sebuah bidang kajian baru dan proses pembentukan “*body of knowledge*”nya masih berlangsung, tetapi sebenarnya pemikiran tentang kebijakan publik itu sendiri secara inheren seiring dengan sejak mulai dikenalnya istilah pemerintahan. Dengan demikian kajian kebijakan sudah dimulai sejak Plato menulis pemikirannya dalam bukunya “*The Republic*” dan Machiavelli menulis dalam “*The Prince*”. Hal ini disebabkan karena pada prinsipnya mereka sudah mulai memikirkan tentang bagaimana semestinya kekuasaan dalam pembuatan keputusan publik dilaksanakan. Pemikir-pemikir ilmu politik klasik berikutnya seperti Thomas Hobbes, John Locke, James Madison, Adam Smith, John Stuart Mills dapat dikualifikasikan sebagai para pemikir yang menjadi pewaris pemikiran ini. Secara umum, mereka semuanya memberikan penekanan dalam kajiannya tentang apa yang dilakukan (dan tidak dilakukan) oleh Pemerintah dan seringkali tertarik kepada pertanyaan spesifik tentang apa yang semestinya dilakukan Pemerintah dan bagaimana melakukannya dan bahwa apa pengaruh yang dihasilkan dari apa yang dilaksanakan pemerintahan kepada tuntasnya persoalan yang muncul dalam masyarakatnya.

Sebagaimana diungkapkan sebelumnya, kebanyakan pemikir kebijakan publik menganggap lapangan kajian kebijakan baru saja dikembangkan, setidaknya sebagai sebuah disiplin ilmu tertentu. Adminisitrasi Negara (sekarang lebih dikenal sebagai Administrasi Publik), Ilmu Ekonomi, dan Ilmu Politik memberikan perhatian kepada

kebijakan belum sampai dalam hitungan satu abad. Kajian Kebijakan Publik yang sistematis terkadang dianggap sebagai pengembangan dari adopsi terhadap analisis manfaat biaya (*cost-benefit analysis*) oleh pemerintah federal di Amerika Serikat (terutama dalam proyek pengairan) pada tahun 1930an (Fuguit and Wilcox, 1999:1-5). Ada juga yang menyatakan bahwa akar dari analisis kebijakan tidak lebih awal dari tahun 1960an (Radin 1997).

Bagaimanapun kita dapat menggunakan pemikiran dan karya Harold Lasswell sebagai titik tolak dari pengembangan ilmu Kajian Kebijakan Publik. Ia menyebutnya sebagai "*policy sciences*" pada tahun-tahun pertengahan abad ke-20. Pemikiran Lasswell memiliki cara pandang yang seyogyanya dilakukan oleh Ilmu Politik. Sehingga bisa dikatakan cara pandang Lasswell terhadap Kajian Kebijakan menempatkan Ilmu Politik sebagai titik tolak. Meskipun demikian, pada akhirnya Kajian Kebijakan memiliki akar dari hampir semua cabang ilmu sosial, hukum dan berbagai disiplin ilmu lain. Perlu diingat bahwa Lasswell termasuk satu dari beberapa ahli yang membantu pemerintah dalam merumuskan berbagai kebijakan publik selama Perang Dunia ke-II. Tidak heran, apalagi ia adalah seorang ahli propaganda, pengalaman ini membentuk ide Lasswell bahwa cabang ilmu baru ini dibentuk untuk menghubungkan secara lebih baik antara pengetahuan dan kepakaran dalam ilmu sosial dengan dunia praktis yang dimiliki oleh politik dan perumusan kebijakan. Inilah yang menjadi esensi sebenarnya dari Kajian Kebijakan yang dibentuk oleh Lasswell.

Pemikiran ini dapat dibaca secara gamblang dalam berbagai karyanya setelah itu sampai ia meninggal tahun 1978. Artikel babonnya terbit tahun 1951 dengan judul "*The Policy Orientation*" yang berisikan tujuan, metode dan kegunaan dari Kajian Kebijakan. Beberapa ciri dari Kajian Kebijakan menurutnya terdiri dari: (a) *problem oriented* (orientasi pada persoalan), (b) multidisiplin, ia menekankan bahwa Kajian Kebijakan tidak sama dengan Ilmu Politik (c) *methodologically sophisticated* (kecanggihan metodologi) bahkan terbuka untuk peramalan, psikometrik dan pengukuran, (d) *theoretically sophisticated* (kecanggihan teoretis), para ilmuwan Kajian Kebijakan memiliki kebutuhan kepada kerangka konseptual yang memiliki kemampuan ekplanasi untuk mengetahui bagaimana dan mengapa sesuatu terjadi dalam dunia yang luas dalam hubungan antar warga?, bagaimana pengambilan keputusan? Bagaimana Pemerintah memberikan insentif terbaik untuk menghasilkan perilaku yang diinginkan? (e) *value oriented* (berorientasi nilai), secara jelas ia menyebutkan "*policy sciences of democracy*". Orientasi Kajian Kebijakan adalah dalam mengembangkan nilai-nilai demokrasi dan "*realization of human dignity*".

Secara umum, Kajian Kebijakan adalah sebuah ilmu terapan (*applied science*). Jika diibaratkan dengan pekerjaan seorang dokter, pekerjaan utama dari seorang yang mendalami kajian kebijakan adalah mendiagnosa penyakit yang dialami oleh badan politik, memahami penyebabnya dan akibat dari berjangkitnya penyakit itu, merekomendasikan perlakuan yang harus diambil dan mengevaluasi akibat dari

perlakuan yang diberikan. Selayaknya seorang dokter, seorang ahli Kajian Kebijakan haruslah dilatih memiliki kemampuan akademik mendasar tetapi juga memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk menerapkan pengetahuan itu untuk tujuan-tujuan yang lebih luas. Meskipun kita tidak perlu juga menerapkan Sumpah Hipokrates kepada seorang ahli Kajian Kebijakan tetapi keahliannya mestinya ditujukan kepada kebaikan dan kemuliaan kemanusiaan.

E. Pengembangan Kerangka Teoritis Kajian Kebijakan

Pemikiran Lasswell terhadap Kajian Kebijakan bersifat sangat normatif. Dengan meminjam berbagai pendekatan dari ilmu-ilmu sosial, hukum dan ekonomi maka tidak dapat dihindari adanya ketegangan internal secara metodologis dan epistemologis di antara ilmu-ilmu tersebut. Belum lagi jika dikembangkan antara nilai-nilai demokratis, humanisme dengan pendekatan matematis dan teknoritik yang dimilikinya. Kita selalu diganggu dengan berbagai pertanyaan retorik sarat nilai seperti: apakah warganegara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang menyeluruh? dimanakah tempat yang tepat bagi kaum minoritas dalam pengambilan keputusan dalam kebijakan publik? Bagaimana caranya untuk mengetahui bahwa proses kebijakan, keputusan, hasil dan dampak benar-benar sudah demokratis?. Pada akhirnya ini akan menghasilkan keraguan (*vague*) dalam pembentukan *body of knowledge* kajian kebijakan.

Tidak ada kerangka teoritis umum yang terbentuk secara solid dalam Kajian Kebijakan Publik. Terus, bagaimana caranya untuk membuat pemahaman yang utuh terhadap dunia Kebijakan Publik yang sedemikian kompleks? Sabatier (1999a:5) mengungkapkan dua macam pendekatan. *Pertama*, dengan menyederhanakan kompleksitas secara *ad hoc*, gunakan pendekatan yang sudah terdapat pada situasi yang terjadi. Pinjam sudut pandang tertentu yang pada akhirnya akan menggiring kita untuk fokus kepada isu tertentu atau pertanyaan pada waktu dan tempat tertentu. Buatlah asumsi-asumsi yang kelihatan masuk akal dan buat kategorisasi yang akan mendukung analisis yang akan dilakukan. *Kedua*, secara ilmiah. Artinya, coba lakukan untuk mengkaji kebijakan publik apa yang dilakukan oleh mahasiswa yang mendalami kajian tentang pasar dalam Ilmu Ekonomi.

Hal ini dapat diartikan bahwa mulailah dengan membuat asumsi yang didasari oleh dunia perumusan kebijakan publik yang kompleks sebagai sebuah rangkaian hubungan kausal. Gunakan asumsi tentang maksimalisasi manfaat (*utility maximization*) dan hukum permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*) yang akan menjelaskan perilaku yang terobservasi yang sedemikian luas di pasar, disinilah akan ditemukan penjelasan terhadap bagaimana dan mengapa Pemerintah mengelola sebuah persoalan dan mengapa tidak. Jika hubungan kausal ini dapat diidentifikasi, maka asumsinya mereka akan berhubungan secara logis dan ditemukan penjelasan tentang bagaimana dunia ini berkerja. Klaim ini dapat diuji, tes-nya dapat direplikasi dan model-nya akan dapat diungkapkan menjadi

sebuah proposisi umum yang berlakuk dalam ruang dan waktu yang berbeda. Dengan lain kalimat, terbentuklah sebuah teori.

Pendekatan *ad hoc* cukup meyakinkan. Ia memberikan kemungkinan kepada para hali Kebijakan Publik untuk “*beg, borrow, or steal*” dari sedemikian luasnya kerangka konseptual yang tersedia di antara berbagai ilmu-ilmu sosial. Pendekatan studi kasus akan memberikan informasi yang kaya dan detil mengenai proses dan kebijakan tertentu, mekipun tidak memiliki implikasi generalisasi. Menggunakan pendekatan ini, maka seorang ahli Kajian Kebijakan dipandang sebagai pengguna teori daripada seorang penemu teori. Meskipun kajian ini kuat dari segi kemanfaatan dan penyelesaian masalah namun jarang menjadi pemberi pemahaman umum dari dunia yang mereka kaji. Dapat dikatakan dalam dunia ilmu-ilmu sosial, Kajian Kebijakan sering ditempatkan pada rangking kedua atau bahkan mungkin ketiga.

Stone (2002:7) menyatakan bahwa pendekatan saintifik terhadap Kebijakan Publik yang menarik perhatian para ilmuwan sosial, lebih kepada misi untuk menyelamatkan “*public policy from irrationalitis and indignities of politics*”. Persoalannya adalah kebijakan publik memiliki karakter yang sangat politis dan tidak saintifik sehingga Stone menyebutkan bahwa tidak heran sains sering tidak bisa menjelaskan dunia politik. Teori-teori normatif seperti *discourse theory* atau *social constructivism* mungkin tidak bisa mengungkapkan kebenaran yang universal tapi membuat kita mendekati sesuatu pemahaman dari berbagai sudut pandang yang berbeda yang saling berbenturan dalam arena Kebijakan Publik. Smith dan Larimer (2009) melakukan identifikasi tentang berbagai bentuk kajian yang dilakukan terhadap kebijakan yang dibaginya menjadi (1) kajian tentang hubungan antara kebijakan dan politik, (2) kajian terhadap proses kebijakan, (3) kajian terhadap analisis kebijakan, (4) kajian terhadap evaluasi kebijakan, (5) kajian terhadap disain/formulasi kebijakan, (6) kajian terhadap perancang dan lembaga perancang kebijakan, serta (7) kajian tentang implementasi kebijakan.

Tabel 1.1.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Hubungan antara Kebijakan dan Politik
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy and politics	Does politics cause policy, or policy cause politics	Policy typologies Stages heuristic	Quantitative and qualitative classification (typology and taxonomy) Statistical analysis Case studies	Political science

Kajian tentang kebijakan dan politik dapat saja berupaya mencari hubungan antara kebijakan dan politik atau sebaliknya, atau menempatkan kebijakan dalam konteks politik dan sebagai sebuah proses politik. Kerangka konseptual yang digunakan berupa tipologi politik dan penelusuran terhadap langkah-langkah yang dilakukan. Metode yang digunakan tidak hanya berupa analisis kuantitatif dan statistik tetapi juga dapat menjangkau metode kualitatif dan studi kasus. Tidak heran, penguasaan terhadap ini akan sangat didukung oleh kerangka keilmuan ilmu politik dan termasuk kajian ilmu politik dengan mengambil kebijakan sebagai fokusnya.

Tabel 1.2.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Proses Kebijakan
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy process	<p>Why government pay attention to some problem and not others?</p> <p>How are policy options formulated</p> <p>Why dose policy change?</p>	<p>Bounded rationality</p> <p>Multiple streams (garbage can model)</p> <p>Punctuated equilibrium</p> <p>Advocacy coalitions</p> <p>Diffusion theory</p> <p>System theory</p>		

Kajian terhadap proses kebijakan biasanya mengajukan pertanyaan tentang mengapa pemerintah memberi perhatian terhadap sebuah persoalan ketimbang persoalan yang lain. Sebagai sebuah kajian terhadap proses, kajian ini juga mengeksplorasi proses formulasi kebijakan dan mungkin juga perubahan kebijakan yang terjadi beserta argumen di balik perubahan itu.

Tabel 1.3.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Analisis Kebijakan
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy analysis	<p>What should we do?</p> <p>What options exist to address a particular problem?</p> <p>What policy option should be chosen?</p>	Welfare economics/ utilitarianism	<p>Quantitative</p> <p>Formal/ qualitative</p> <p>Cost analysis</p> <p>Risk assessment</p> <p>Delphi technique</p>	<p>Political science</p> <p>Economics</p> <p>Public Administration</p> <p>Policy specific subfields (education, health, etc.)</p>

Analisis kebijakan mengkaji tentang apa yang seharusnya dilakukan terhadap sebuah kebijakan. Demikian juga ketika analisis dilakukan sebelum kebijakan dirumuskan, dan karena itu berbentuk analisis *ex-ante* pertanyaannya mengkaji pilihan-pilihan tindakan dan kebijakan yang tersedia untuk disepakati dan diputuskan beserta dengan argumen yang mendasari pilihan tersebut. Karena biasanya menggunakan pilihan terbaik dan resiko terkecil, maka pendekatan yang digunakan dalam menentukan pilihan utilitarian ini terbuka untuk metode kuantitatif, kualitatif, analisis biaya, penilaian resiko dan teknik Delphi. Pendekatan analisis kebijakan dilaksanakan secara multidisiplin baik dengan dikungan ilmu ekonomi, administrasi publik atau sub-fields yang relevan dengan topik permasalahan.

Tabel 1.4.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Evaluasi Kebijakan
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy evaluation	<p>What have we done?</p> <p>What impact did a particular program or policy have</p>	<p>Program theory</p> <p>Research design frameworks</p>	<p>Quantitative/ qualitative</p> <p>Statistics</p> <p>Expert judgement</p>	<p>Political science</p> <p>Economics</p> <p>Public administration</p> <p>Policy evaluation</p> <p>Policy-specific subfields</p>

Kajian evaluasi kebijakan menekankan kepada apa yang sudah dilakukan melalui kebijakan dimaksud. Selanjutnya kajian akan menjangkau kepada identifikasi tentang

dampak yang dihasilkan oleh kebijakan atau program. Pendekatan yang dilakukan bisa berupa kuantitatif, kualitatif atau penilaian dari para ahli/escpert. Kontribusi berbagai disiplin ilmu akan sangat membantu dalam mengevaluasi kebijakan, karena kebijakan dapat dilihat dari berbagai sudut pandang baik ilmu politik, ekonomi, administrasi publik dan metode evaluasi yang spesifik baik yang sudah dirancang dari awal maupun metode evaluasi yang dimiliki oleh bidang tertentu seperti bidang pendidikan dengan akreditasinya, bidang manajemen dengan ISO dan lain-lain.

Tabel 1.5.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Disain/Formulasi Kebijakan
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy design	<p>How do we perceive problems and policies?</p> <p>How do policies distribute power and why?</p> <p>Whose values are represented by policy?</p> <p>How does policy socially construct particular groups?</p> <p>Is there common ground to different policy stories and perspectives?</p>	<p>Discourse theory</p> <p>Hermeunetics</p>	<p>Qualitative</p> <p>Text analysis</p>	<p>Political science</p> <p>Philosophy/theory</p> <p>Sociology</p>

Perancangan kebijakan atau disain kebijakan adalah sebuah lapangan kajian yang cukup rumit dan luas. Pertanyaan penelitian yang diajukan bisa beragam, seperti:

- Bagaimana cara memahami persoalan yang akan direspon dalam kebijakan?
- Bagaimana kebijakan mendistribusikan kekuasaan dan mengapa demikian?
- Nilai-nilai apa dan siapa yang terkandung dan terakomodasi dalam kebijakan yang akan dihasilkan?
- Bagaimanakah kebijakan bekerja dalam merancang (perilaku) kelompok sosial tertentu?
- Apakah terdapat nilai-nilai yang sama dan selaras sebagai pondasi dari kebijakan yang dirancang?
- Dan lain-lain

Kajian ini akan sangat sosiologis dan bahkan cenderung filosofis karena berkaitan dengan nilai dan kehidupan sosial. Ilmu politik juga membantu dalam memberikan pemahaman terhadap kekuasaan (*power*) dan nilai (*value*). Metode yang digunakan cenderung kualitatif dan analisis tekstual.

Tabel 1.6.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Perancang dan Lembaga Perancang Kebijakan
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Polymakers and policymaking institutions	Who makes policy decisions? How do policymakers decide what to do? Why do they make the decisions they do?	Policy choice Incrementalism	Formal theory Quantitative analysis	Political science Economics Public administration

Kajian ini cenderung menekankan kepada subjek yaitu perorangan, kelompok dan lembaga. Sehingga kajiannya menekankan kepada kajian formal. Pertanyaan yang akan dijawab berkaitan dengan siapa (sebenarnya) yang berperan dan berfungsi dalam membuat keputusan dalam sebuah kebijakan?, bagaimana perumus kebijakan memutuskan apa yang harus dilakukan?, serta mengapa mereka mengambil sebuah keputusan tertentu? Analisis bisa dilakukan secara kuantitatif seperti ilmu pengambilan keputusan dalam lapangan politik dan ekonomi. Teori pengambilan keputusan ini terkadang menggunakan semacam analisis regresi dan analisis linear programming.

Tabel 1.7.: Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Implementasi Kebijakan
(Modifikasi model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy implementation	Why did a policy fail (or succeed)? How was a policy decision translated into action?	Bounded rationality Ad hoc	Quantitative analysis Qualitative analysis	Political science Economics Public administration Policy-specific subfields

Terakhir yang paling populer dilakukan adalah kajian tentang implementasi kebijakan. Kajian ini terkadang memiliki kemiripan dengan evaluasi kebijakan karena mengajukan pertanyaan yang sama seperti mengapa sebuah kebijakan gagal (atau berhasil). Namun sebenarnya, pertanyaan ini diajukan setelah evaluasi dilakukan, sehingga kajian implementasi kebijakan lebih kepada menggali dibalik sebuah prestasi atau pencapaian kebijakan. Analisis dapat dilakukan secara kualitatif maupun kuantitatif. Berbagai disiplin ilmu berkontribusi terhadap kajian implementasi kebijakan seperti ilmu politik, ekonomi, administrasi publik dan berbagai bidang kajian yang spesifik seperti ilmu pendidikan, ilmu kesehatan, kerja sosial, pelayanan publik dan lain.lain

F. Tipologi dan Tahap-tahap Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan produk dari berbagai macam aktivitas politik. Hal ini dimulai dari diletakkannya persoalan atau masalah publik dalam agenda kebijakan, terjadinya debat atau deliberasi tentang solusi-solusi yang akan diambil, badan legislatif mengadopsi alternatif berdasarkan pertimbangan praktis atau bahkan afiliasi atau ideologi politik yang dianut, birokrasi atau pihak eksekutif menerapkannya dan diakhiri dengan beberapa dampak yang dirasakan dalam dunia sosial yang nyata.

Theodore Lowi, seorang ilmuwan ilmu politik tertarik dengan pengkajian tentang tipe-tipe kebijakan yang dihasilkan dalam proses kebijakan dan apakah dampak yang dihasilkannya kepada dunia politik. Pertanyaan utamanya adalah apakah yang menjadi output dari proses kebijakan, dan apakah nuansa politik yang disampaikannya? Sebelum pemikiran Lowi, para ahli tidak mampu menandai tipe-tipe output dari kebijakan. Mereka tidak peduli kepada betapa untuk setiap jenis kebijakan memiliki proses yang juga berbeda satu sama lain (Lowi 1970). Ini merupakan sebuah single model dan bagi Lowi dan tentu saja mengakibatkan adanya overgeneralization.

Hubungan antara politik dengan kebijakan dianggap linear dan sederhana, yaitu “politik menentukan kebijakan”. Lowi (1972:299) malah beranggapan sebaliknya “kebijakan menentukan politik”. Diskusi yang terjadi di sini berasal dari anggapan bahwa kebijakan publik adalah upaya untuk mempengaruhi perilaku individu. Hal ini dipaksakan dengan kekuasaan memaksa berupa hukuman (*coercion*) dari pemerintah. Dengan mengidentifikasi tipologi dari coercion, dimungkinkan untuk memprediksi tipe politik yang akan diikuti.

Ketika kekuasaan memaksa hukuman (*coercion*) diaplikasikan kepada individu, maka politik akan cenderung lebih desentralistik. Sementara ketika *coercion* diterapkan kepada lingkungan, maka politik akan cenderung sentralistik. Ketika *coercion* diterapkan secara seketika, maka akan terjadi hubungan yang konflikual dan tawar-menawar yang terjadi akan sedemikian intensif. Dengan menggunakan matriks 2 x 2 dalam model klasifikasinya, maka Lowi membagi kebijakan menjadi 4 (empat) macam kategori yaitu: kebijakan distributif, kebijakan regulatif, kebijakan redistributif dan kebijakan konstituen. Hal ini dapat dilihat dalam tabel di bawah ini

Tabel 1.8.: Tipologi Kebijakan Lowi dan Politik yang Dihasilkannya
(Sumber: Lowi, 1972)

Policy Type	Likelihood of coercion/ Applicability of coercion	Type of politics	Congress	President
Distributive	Remote/ Individual	Consensual Stable Logrolling	Strong Little floor activity	Weak
Constituent	Remote/ Environment	Consensual Stable Logrolling	N/A	N/A
Regulatory	Immediate/ Individual	Conflictual Unstable Bargaining	Strong High floor activity	Moderate
Redistributive	Immediate/ Environment	Stable Bargaining	Moderate Moderate floor activity	Strong

Pada baris horizontal setiap kebijakan akan memberikan serangkaian ekspektasi tentang politik. Pada setiap kategori kebijakan, Lowi (1972) menyatakan akan berpuncak kepada “arena of power” dan ia melihat kebijakan sebagai dampak yang dapat diprediksi dari subsistem para aktor. Jika seseorang mengenali tipe kebijakan yang dihasilkan, maka dimungkinkan untuk meramalkan model interaksi politik yang terjadi di antara aktor dalam subsistem tersebut, secara singkat proposisi yang disampaikanya terdiri dari:

1. Tipe hubungan yang terjadi diantara anggota parapihak ditentukan oleh ekspektasi masing-masing;
2. Dalam politik, ekspektasi ditentukan oleh kebijakan sebagai sebuah output pemerintahan;
3. Karena itu, hubungan politik ditentukan oleh tipe kebijakan, karena itu setiap kebijakan cenderung dapat menjadi tipe-tipe hubungan politik yang spesifik.

Kebijakan Distributif

Bercirikan pada kemampuannya untuk membagi manfaat dan biaya pada basis individu. Kebijakan tentang *tariff* dan kebijakan *patronage* merupakan bentuk kebijakan distributif. Pihak-pihak yang dirugikan dan diuntungkan tidak pernah bertemu dalam sebuah hubungan langsung. Karena *coercion* agak berjarak pada model distributif, hubungan politik yang terjadi cenderung konsensual. Biaya atau kerugian yang timbul dalam kebijakan tipe ini terbagi secara merata dan cenderung merupakan kesepakatan

antara eksekutif dan legislatif. Biasanya lembaga perwakilan/legislatif bertindak lebih dominan dalam tipe ini.

Kebijakan Redistributif.

Tidak seperti kebijakan distributif, yang menjadi target adalah kelompok masyarakat yang lebih luas. Kebijakan seperti welfare/dana kesejahteraan, jaring pengaman sosial, asuransi kesehatan, pajak pendapatan yang ditentukan berdasarkan “si kaya” dan “si miskin” merupakan tipologi dari kebijakan jenis ini. Politik di sini cenderung lebih aktif, eksekutif memainkan peran yang lebih aktif daripada legislatif. Kebijakan redistributif mensyaratkan tawar-menawar yang intensif dan tinggi diantara kelompok masyarakat. Meskipun pada akhirnya bersifat konsensual, kebijakan jenis ini memiliki potensi konflik yang lebih besar.

Kebijakan Regulatori.

Ini merupakan kebijakan yang bertujuan secara langsung untuk mempengaruhi perilaku dari individu atau kelompok tertentu melalui penerapan sanksi atau pemberian insentif. Tujuan kebijakan regulatori adalah untuk meningkatkan konsekuensi dari pelanggaran terhadap hukum publik. Tipe kebijakan ini ditemukan pada regulasi tentang kompetisi pasar, pencegahan praktik ketenagakerjaan yang tidak adil dan aturan dalam menjaga keselamatan di tempat kerja. Pada kebijakan regulatori, karena sanksinya diberikan seketik dan diterapkan kepada individu atau subyek hukum yang spesifik, maka cenderung potensial mengundang konflik. Dampaknya kepada politik adalah adanya ketidakstabilan dan bahkan perlawanan.

Kebijakan Konstituen.

Kategori keempat ini dianggap tidak sejelas 3 kategori sebelumnya. Pada tipologi formulasi kebijakan tipe keempat ini tidak dikenali. Lowi tidak memberikan contoh empirik dalam konteks peranan Kongres dan Presiden dalam debat yang terjadi pada kebijakan konstituen. Kelihatnya tipologi keempat ini dibuat untuk menampung berbagai kategori yang tidak ditemukan pada tiga tipologi yang lainnya.

Meskipun berakar dari pemikiran Lasswell tentang kebijakan publik yang cenderung normatif, tipologi Lowi ini memiliki kemampuan untuk memprediksi tipe politik yang terjadi pada kebijakan tertentu, sehingga memberikan pemahaman kepada para ahli politik dan ahli kebijakan tipe kebijakan mana yang berhasil dan mana yang gagal. Dengan bahasa lain tipologi kebijakan menyumbang kepada pengembangan Kajian Kebijakan Publik tentang metode tambahan untuk meningkatkan kualitas kebijakan publik.

Menyadari betapa luasnya ruang lingkup Kajian Kebijakan Publik dan beberapa kekaburan dalam konsep-konsep yang terkandung di dalamnya, merupakan sebuah tantangan dalam merumuskan teori tentang kebijakan untuk mengidentifikasi subyek yang

menjadi pusat kajiannya apakah perilaku individu? Pengambilan keputusan dalam sebuah lembaga? ataukah prosesnya. Dalam karya awalnya tentang ilmu kebijakan Harold Lasswell (1971:1) menyatakan bahwa tujuan utama dari kajian ini adalah untuk mendapatkan “*knowledge of and in the decision process of the public and civic order*” yang diambil melalui “*systematic, empirical studies of how policies are made and put into effect*”. Dengan demikian kelihatannya proses kebijakan adalah titik pusat dari kajian teoritik awal dalam bidang ini. Namun pertanyaannya adalah kapan proses kebijakan mulai berjalan? Bagaimanakah bentuk proses kebijakan itu? Apakah sebenarnya yang kita amati dalam melakukan kajian terhadap kebijakan publik? Atau pertanyaan teoritisnya: apakah yang menjadi unit analysis? Karena itu, terjadilah perkembangan dalam pengkajian tentang tahap-tahap kebijakan sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 1.9.: Evolusi Teori tentang Tahap-tahap Kebijakan
(Sumber: Moran, Rein dan Gooding, 2006)

Policy Scholar	Proposed Stages Model
<i>An Introduction to the Study of Public Policy</i> Charles O. Jones (1970, 11–12)	<p><i>Elements:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Perception Definition Aggregation/organization Representation Formulation Legitimation Application/administration Reaction Evaluation/appraisal Resolution/termination <p><i>Categories:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Problem to government Action in government Government to problem Policy to government Problem resolution or change
<i>A Pre-View of the Policy Sciences</i> Harold D. Lasswell (1971, 28)	<ul style="list-style-type: none"> Intelligence Promotion Prescription Invocation Application Termination Appraisal
<i>Public Policy-Making</i> James E. Anderson (1974, 19)	<ul style="list-style-type: none"> Problem identification and agenda formation Formulation Adoption Implementation Evaluation
<i>The Foundations of Policy Analysis</i> Garry D. Brewer and Peter deLeon (1983, 18)	<ul style="list-style-type: none"> Initiation Estimation Selection Implementation Evaluation Termination
<i>Policy Analysis in Political Science</i> Randall B. Ripley (1985, 49)	<ul style="list-style-type: none"> Agenda setting Formulation and legitimation of goals and programs Program implementation Evaluation of implementation, performance, and impacts Decisions about the future of the policy and program

Dari perkembangan karya dan pemikiran tentang tahap-tahap kebijakan publik di atas (biasanya disebut sebagai model tangga/*stages model*), kesamaan atau benang merah yang dapat diambil adalah betapa permasalahan haruslah datang dari perhatian yang

diberikan oleh pemerintah. Berdasarkan ini pembuat kebijakan kemudian mencoba mencari solusi untuk mengatasi permasalahan dan akhirnya mengimplementasikan sesuatu yang mereka anggap sebagai solusi yang paling tepat dan kemudian mengevaluasi apakah solusi tersebut dapat menyelesaikan permasalahan yang diungkapkan pada tahap pertama.

Charles O Jones (1970) memberikan penekanan yang sangat kuat kepada penilaian terhadap proses kebijakan publik. Dengan demikian memiliki kesamaan dengan Lasswell. Baginya fokus tidak hanya kepada output dari sebuah sistem politik namun pada keseluruhan proses, mulai dari bagaimana permasalahan itu dirumuskan sampai kepada bagaimana aktor-aktor dalam pemerintahan memberikan respon kepada permasalahan sehingga menjadi sebuah kebijakan publik yang efektif.

Proses kebijakan dimulai dengan persepsi tentang permasalahan dan berakhir kepada pemulihan atau berakhirnya sebuah kebijakan yang bisa berupa berhentinya sebuah kebijakan atau bahkan harus dilakukan berbagai penyempurnaan untuk memastikan keefektifannya. Karena permasalahan publik tidak pernah bisa dikategorikan sebagai “terpecahkan”, evaluasi terhadap kebijakan yang sah harus dibuat untuk memberikan keputusan terbaik bagaimana menyempurnakan melalui berbagai penyesuaian (*adjust*) terhadap kebijakan untuk dapat sesuai dengan kebutuhan yang ada di lapangan. Jones memberikan kategori untuk mengilustrasikan “*what government does to act on public problems*”.

Model Lasswell dan Jones ini menganggap kebijakan publik sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang linier berdasarkan tahapan-tahapan yang saling berhubungan dan sangat mencerminkan sudut pandang rasionalist: identifikasi permasalahan, alternatif respons, solusi terbaik, evaluasi terhadap dampak dari solusi yang diambil dan berdasarkan evaluasi tersebut diputuskanlah apakah kebijakan itu diteruskan, direvisi atau dihentikan. Meskipun kemudian ditemukan berbagai varian dari model tahapan kebijakan ini, model dasarnya adalah selalu rasionalistik, problem-oriented, proses linier dan tahapan yang berkelanjutan.

G. Penetapan Agenda

Jika menjadikan pengambilan keputusan sebagai titik tolak proses kebijakan publik, maka Majone (dalam Moran, Rein dan Gooding, 2006:241) membagi dalam teori positif dalam perumusan kebijakan menjadi 2 tahapan: *pre* dan *post-decision processes*. *Pre-decision* terdiri dari definisi permasalahan, penetapan agenda, dan analisis kelayakan. Sementara *post-decision* terdiri dari implementasi kebijakan, evaluasi, pembelajaran dan dinamika kebijakan.

Mengingat jarang sekali kondisi objektif yang terjadi di masyarakat yang tidak memiliki ambigius, maka mengetahui dan memahami bagaimana permasalahan dirumuskan adalah sangat esensial dalam memahami bagaimana agenda disusun dan ditetapkan. Tujuan dari analisis kelayakan adalah untuk mengidentifikasi keterbatasan

yang dihadapi. Keterbatasan ini bisa terjadi dalam berbagai bentuk baik berupa ekonomi, teknologi, politik dan kelembagaan yang akan menentukan seberapa terbatasnya pilihan solusi yang tersedia.

Penetapan agenda bermaksud untuk melacak jejak-jejak darimana asal mula sebuah isu publik dimulai kemudian mencoba untuk memprediksi isu manakah yang pada akhirnya sampai kepada sebuah keputusan atau mampu diputuskan solusinya. Ide kebijakan yang tidak mampu mencapai kriteria kelayakan tidak dapat dipertimbangkan untuk menjadi bagian dari agenda publik. Dengan demikian dalam penetapan agenda, isu metodologis sudah termasuk dalam bahan pertimbangan.

Analisis kelayakan yang mungkin juga dilakukan dengan sebuah kajian kelayakan memiliki struktur logika yang jelas, dan akan tergantung kepada dukungan teoritik dan disiplin-disiplin kajian tertentu seperti teori tentang pengambilan keputusan, mikroekonomi dan ekonomi politik modern. Di samping itu, perlu juga menjadi perhatian siapakah yang memegang kendali terhadap penetapan agenda tersebut. Beberapa pihak tertentu bisa saja menjadi penentu yang kuat, seperti pimpinan partai politik, pimpinan komisi di parlemen, eksekutif di pemerintahan dan lain-lain. Majone (2006:231) menyatakan bahwa pengendali agenda akan mendapatkan keluaran yang mereka inginkan dengan mudah meskipun pada saatnya akan menghadapi pengambilan keputusan secara voting di tingkat parlemen. Kajian kebijakan sering luput dalam memastikan sebuah penetapan agenda mengalami sebuah penajaman atau malah manipulasi. Sebelum adanya usulan atau proposal kebijakan maka akan berlaku kondisi status quo sebagai pilihan yang tersedia.

Beberapa topik dalam analisis kebijakan publik berhubungan lebih dekat dengan teori dan praktek demokrasi perwakilan daripada penetapan agenda dan pengendalian terhadap agenda. Teori Robert Dahl tentang proses demokrasi sebenarnya berasal dari ide tentang siapakah publik yang memegang kontrol terhadap agenda, Ia menyatakan bahwa *“the demos must have the exclusive opportunity to decide how matters are to be placed on the agenda of matters that are to be decided by means of democratic process”* (Dahl 1986:113). Kekuasaan untuk membuat suatu isu bertahan dalam agenda pemerintahan sama pentingnya dengan kekuasaan untuk memilih di antara beberapa pilihan kebijakan yang tersedia yang dibuat oleh agenda tersebut. Tidak sedikit sesuatu yang sudah diagendakan akhirnya menghilang dari proses perumusan kebijakan.

Dalam kerangka kebijakan yang demokratis ada benang merah yang harus dipahami. Kebijakan dibuat sebagai hasil dari proses yang berkesinambungan melalui diskusi dan perdebatan yang dimulai dari kepedulian umum sampai kepada keputusan yang kongkrit. Partai politik mengidentifikasi isu dan merumuskan program; setelah mendiskusikan isu melalui sebuah debat dalam pemilihan umum, terlihatlah kecenderungan mayoritas untuk menterjemahkan alternatif kebijakan menjadi hukum atau regulasi. Dua prinsip yang muncul dalam proses ini adalah: diferensiasi fungsi dan prinsip kerjasama dan saling ketergantungan. Dalam diferensiasi fungsi, setiap langkah

dilakukan oleh organ yang berbeda-beda dan tersendiri. Sementara dalam prinsip yang kedua, setiap organ yang merupakan bagian dari sistem haruslah bertindak dengan merujuk secara harmonis kepada pihak yang lain. Keseimbangan antara diferensiasi dan kerjasama sangatlah penting. Ini hanya dapat dipertahankan pada sebuah kebijakan yang mengandung nilai-nilai bersama dan budaya politik yang stabil.

Beberapa hal yang akan merusak kepada kondisi harmonis ini akan menghasilkan penetapan agenda yang tidak ideal. Beberapa diantara hal yang mesti dihindarkan dalam model normatif penetapan agenda dalam kerangka demokrasi ini adalah: ketidaksetaraan pemahaman dan manipulasi informasi dan data, kompetisi di antara lembaga, politik dalam birokrasi, kurangnya partisipasi warga, kurangnya peranan media massa dan beberapa pihak penting lainnya.

Terdapat negara yang disebut sebagai *regulatory state* dimana terjadi delegasi yang ekstensif kepada komisi atau agensi independen. Beberapa kebijakan yang sensitif secara politis, seperti telekomunikasi, sarana publik, perlindungan lingkungan dan pangan, dibuat oleh sebuah badan yang tidak dipilih tetapi diangkat. Pada prinsip demokrasi, persoalan ini mestinya diputuskan dalam sebuah badan legislasi. Hal ini terjadi biasanya karena pengambilan keputusan yang dilakuak pada badan legislasi memakan waktu yang boros, biaya tinggi dan sulit untuk dilakukan di bawah sebuah kondisi ketidakpastian dan kompleksitas. Biasanya para legislator di parlemen lebih tertarik kepada sesuatu yang memiliki arti kepada suara yang mereka dapatkan pada pemilihan umum berikutnya.

Keterbatasan waktu, biaya, personil dan keahlian memaksa kita terkadang untuk harus menyusun prioritas. Ilmu mikroekonomi memiliki ketentuan yang cukup solid pada optimalisasi alokasi dari sumberdaya yang tersedia di antara beragam aktivitas. Amerika juga mengenal sebuah konsep yang disebut sebagai "*significant risk*" dalam menyusun prioritas agenda. Berdasarkan kriteria ini, resiko yang didapatkan dengan memutuskan sebuah kebijakan (biasanya cukup gamblang pada kasus kebijakan kesehatan) harus ditekan kepada tingkatan yang serendah-rendahnya. Alternatif kebijakan terbaik pastilah dengan memastikan keputusan diambil pada opsi yang tidak memiliki resiko, namun karena keterbatasan teknis dan ekonomis situasi ini tidak dapat dicapai maka keputusan jatuh kepada pilihan kedua. Dalam Occupational Safety and Health Act, dalam mengatur tentang keterpaparan pekerja kepada zat-zat berbahaya dan beracun ditetapkan standar "*most adequately assure, to the extent feasible.. that no employee will suffer material impairment of health or functionally capacity even if such employee has regular exposure to the hazard.. for the period of his working life*". Artinya lembaga Environmental Protection Agency (EPA) nampaknya sadar bahwa dengan mandat yang dimilikinya, tidak semua resiko dapat ditekan sampai menyentuh kepada level kemungkinan terendah.

Globalisasi memberikan pengaruh yang signifikan kepada penetapan agenda kebijakan sebagaimana juga kepada substansi dan prosedur dalam pembuatan kebijakan nasional. Hal ini disebabkan oleh tumbuhnya saling ketergantungan secara ekonomis dan politik. Meskipun harus menjadi hal yang harus diperdebatkan bahwa pakah integrasi

ekonomi harus menimbulkan keterbatasan kepada agenda-agenda nasional. Beberapa bahkan mengingatkan bahwa semakin dalamnya integrasi ekonomi mestinya meningkatkan kualitas dari perumusan kebijakan melalui kesadaran yang tumbuh di kalangan pembuat kebijakan dan pimpinan nasional untuk mempedulikan dampak regional dan internasional dari kebijakan yang mereka hasilkan. Pembuat kebijakan mestinya semakin aktif untuk terlibat dalam kerjasama internasional dan membuka diri terhadap ide dan pemikiran yang datang dari mitra asingnya baik dari negara lain, lembaga internasional, lembaga swadaya masyarakat.

Kita lihat akhir-akhir ini betapa semakin terbukanya ekonomi nasional mengakibatkan semakin tidak efektifnya penerapan kebijakan ekonomi ala John Maynard Keynes yang menekankan kepada pemanfaatan instrumen-instrumen kebijakan stabilisasi domestik. Ini sudah memakan korban kepada beberapa krisis regional dan internasional seperti Mexico tahun 1985 dan Asian Flu tahun 1998. Sebagian dari perbelanjaan pemerintahan harus diberikan kepada impor berbagai komoditi dari seluruh dunia, sebagai akibat dari penciptaan demand dalam negeri harus dibagi dengan pihak-pihak lain di luar sana.

Nampaknya terjadi merosotnya pembuatan kebijakan publik yang demokratis sebagai hasil dari prinsip-prinsip kompromi terhadap pasar bebas. Ini dapat dilihat dari keberadaan Uni Eropa yang secara sangat signifikan menggerogoti ruang lingkup instrumen kebijakan nasional yang tersedia. Modal menjadi bergerak secara sangat longgar karena terjadinya integrasi ekonomi dan akibatnya negara-negara saling berlomba-lomba melakukan pemotongan pajak. Akibat jangka panjangnya negara dipaksa untuk menurunkan pelayanan publik yang bagi warganegaranya justru ingin ditingkatkan.

Meskipun demikian, tentu saja tidak semua hal bisa dilemparkan menjadi kesalahan kebijakan integrasi ekonomi. Persoalan dan permasalahan di seputar kesejahteraan juga disumbang oleh beberapa hal yang terjadi, diantaranya: perubahan demografis, oposisi domestik terhadap tingginya pajak dan birokrasi yang gemuk dan menjadi beban anggaran, kegagalan kebijakan sosial tradisional dalam merespon kebutuhan-kebutuhan yang baru muncul sebagai akibat dari berkembangnya perubahan sosioekonomis dan teknis. Keterbatasan yang dihadapi sebagai akibat dari globalisasi adalah dipaksakannya diberlakukan aturan-aturan dan kebijakan supranasional sebagai faktor eksternal. Karena itu, negara nasional harus memiliki kalkulasi dan pertimbangan yang cerdas dalam terlibat pada berbagai kesepakatan internasional, semakin terintegrasi sebuah negara maka otorisasi dan kedaulatan dalam pembuatan kebijakan termasuk penetapan agenda akan memiliki konstrain yang semakin dalam.

H. Perumusan Kebijakan

Kebanyakan analisis kebijakan mencoba untuk mengurangi konflik dan ketidakpastian dan memberikan respons kepada kebutuhan akan stabilitas dengan cara menggunakan pengetahuan yang umum dan prinsip-prinsip universal yang diperkirakan akan mampu mendukung penerapan dan pencapaian tujuan kebijakan dalam kondisi apapun. Perumus kebijakan semestinya menganalisis situasi dan berdasarkan itu menentukan bagaimana cara bersikap. Secara epistemologis, hal ini secara kolektif akan ditentukan oleh apa yang disebut sebagai “cara berpikir” (*thought style*) dalam memandang dunia (Hajer dan Laws, 2002)

Thomas Kuhn dalam bukunya yang terkenal “*The Structure of Scientific Revolution*” menempatkan ini dalam pendekatan psikologis yang dapat memberikan pemahaman bagaimana manusia memandang obyek yang sama, mungkin saja mereka melihat hal yang berbeda. Ini memberikan peluang kepada pemikiran individu terhadap perangkat aturan sosial (yang disebutnya *paradigm*/paradigma) yang menjelaskan secara luas pola-pola dalam melihat realitas.

Menyikapi perbedaan sudut pandang ini, para ahli yang mendalami hal ini memberikan beberapa karakteristik penting yang berhubungan dengan komitmen kolektif. Pertama, kita menempatkan kolektifitas ini berupa kontinum yang dimulai dari ontologi individual (disebut juga *beliefs*/kepercayaan) yang membentuk kapasitas dan hubungannya dengan pola interaksi sosial yang memberikan ciri kepada situasi khusus. Kedua, kita harus memberikan penilaian bagaimana pihak lain yang memberikan pendekatan berbeda membangun dan menyampaikan pengetahuan mengenai persoalan yang menjadi objek kebijakan publik tersebut. Aturan apakah yang mereka ikuti untuk memberikan peluang kepada para perumus kebijakan untuk menyikapi dunia yang sedemikian kompleks dan ambivalen. Disinilah kita mengenai dua macam orientasi empiris dalam perumusan kebijakan. Yang pertama menggiring kepada pembentukan pengetahuan generalisasi melalui abstraksi dari konteks kebijakan dan yang kedua memberikan fokus kepada identifikasi dinamika detil dari implementasi kebijakan dalam dunia empirik.

Contoh yang tepat yang bisa memberikan pemahaman bagaimana analisis kebijakan berangkat dari konsep kepercayaan adalah “*advocacy coalition framework*/kerangka koalisi advokasi” (ACF) yang dibangun oleh Sabatier dan Jenkin-Smith (1993). Koalisi advokasi terdiri dari aktor-aktor dari berbagai pihak, lembaga-lembaga dari semua tingkatan pemerintahan yang memiliki kepercayaan yang mendasar dan siapapun yang menerapkan aturan, anggaran, personel pemerintahan untuk mencapai tujuan dalam kurun waktu tertentu. ACF berangkat dari filsafat David Hume tentang pencarian hukum-hukum umum.

Sementara itu perumusan kebijakan juga didukung oleh sebuah bingkai (*frames*) yang menghubungkan antara dunia pengalaman, observasi dan sumber-sumber yang diterima sehingga dapat menempatkan kebijakn dalam konstelasi yang koheren dengan

fakta, nilai-nilai dan implikasi dari tindakan yang akan diambil. Schon dan Rein (1996) menjelaskan tentang adanya empat cara untuk melihat bingkai kebijakan sebagai sesuatu yang mereka anggap saling melengkapi dan bukannya saling bersaing, yaitu:

- a. Bingkai kebijakan sebagai struktur yang kuat dan stabil yang menjadi dasar dari struktur kebijakan;
- b. Sebagai batas, dimana bingkai kebijakan membatasi perhatian kita sehingga memberi tahu apa yang semestinya tidak perlu diperhatikan;
- c. Sebagai skema interpretasi yang memberikan kemampuan untuk menempatkan, mengidentifikasi dan memberikan tanda kepada kejadian dalam ruang kehidupannya dan pada akhirnya dunia secara umum; dan
- d. Dalam proses perumusan, kerangka kebijakan memberikan cerita yang bersifat normatif-deskriptif yang memberikan gambaran apa sebetulnya yang menjadi persoalan dan apa yang harus dilakukan terhadap persoalan tersebut.

Secara bersamaan keempat hal di atas memberikan kerangka kepada tindakan-tindakan esensial dan mendasar untuk merancang tindakan yang masuk akal dalam lapangan kebijakan dimaksud. Dengan demikian kerangka kebijakan menjadi menentukan dalam menangkap hubungan antara fakta, nilai dan tindakan dalam perumusan kebijakan. Dalam penelitian-penelitian gerakan sosial, analisis bingkai (*frame analysis*) sering digunakan sebagai pengganti pendekatan yang menekankan kepada mobilisasi sumberdaya (*resource mobilisation*) dan struktur peluang politik (*political opportunity structures*).

Narasi dan diskursus memainkan peran yang sangat penting dalam perumusan kebijakan. Clifford Geertz (1964) menyatakan bahwa ini bisa berbentuk metafora, analogi, ironi, ambiguitas, paradox, hiperbola, rhythm dan lain-lain. Ia mengakui bahwa semuanya berfungsi untuk memastikan manusia menentukan preferensi pribadi untuk menjadi kekuatan publik dan kolektif

Dalam konteks analisis kebijakan publik diterapkan pemikiran dari *literary theory* dan *sociolinguistics* untuk memahami dinamika perumusan kebijakan. Cerita yang berupa analisis naratif menciptakan perhatian kolektif yang memberikan informasi tentang pilihan-pilihan yang dimiliki oleh aktor kebijakan mengenai apa yang harus dilakukan. Melalui kemampuan menyusun plot cerita akan membantu perumus kebijakan untuk mendefinisikan solusi operasional. Individu yang terlibat dalam perumusan kebijakan mungkin akan menyampaikan cerita atau analisis tertentu sebagai strateginya untuk meyakinkan forum kolektif, namun demikian untuk menjadi bagian dari domain kebijakan akan sangat tergantung kepada bagaimana pihak lain memberikan respons.

Dengan demikian, narasi dan kemampuan persuasi secara verbal akan bertindak laksana bola yang bisa saja melompat ke depan dan bahkan berbalik ke belakang. Ia secara dinamik akan beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi dalam forum perumusan. Hajer dan Laws (2009:265) mengutip Rein dan Schon menyatakan bahwa tradisi keilmuan dalam bidang analisis kebijakan publik selama ini tidak memberikan

perhatian kepada betapa faktor-faktor kultural termasuk linguistik dan narasi menyumbang kepada kegagalan mengatasi kontroversi dalam kebijakan. Kajian analisis kebijakan tradisional menganggap nilai-nilai kultural bersifat konstan dan statis. Dengan demikian praktik analisis kebijakan menuntut digunakannya pendekatan kebudayaan dalam perumusan dan analisis kebijakan publik.

I. Perdebatan, Tawar Menawar dan Kesepakatan

Sebagaimana telah diungkapkan di bagian sebelumnya, perumusan kebijakan publik merupakan sebuah proses yang sarat dengan perdebatan, tawar menawar dan pada akhirnya menemukan kesepakatan. Dalam proses perumusan kebijakan, stakeholders dan pengambil keputusan terlibat dalam proses saling mencoba untuk mempengaruhi cara berfikir dan perilaku masing-masing yang seolah tanpa henti. Hal ini hanya akan berakhir ketika sebuah pembicaraan dimana satu pihak meyakinkan pihak lain untuk melakukan sesuatu (misalnya memberikan dukungan, merubah pemikirannya dan lain-lain) berdasarkan bukti dan argumen yang diberikannya. Di samping saling bertukar pemikiran, terkadang para pihak hanya memiliki dua pilihan bertindak yaitu tawar menawar (*hard bargaining*) atau mobilisasi politik (*political mobilization*). (Susskind, 2009:269)

Pada saat kekuatan politik tidak terbagi secara merata atau pincang, pihak yang berkuasa sering menggunakan metode tawar menawar untuk mencapai keinginannya. Pada banyak konteks demokratis konfrontasi yang dimulai dari tawar menawar berakhir pada litigasi yang lebih bersifat defensif, yang tentu saja tidak ideal bagi pihak-pihak yang berargumen.

Pilihan ketiga yang terbaik adalah negosiasi untuk mencapai keuntungan bersama (*mutual gains*) atau disebut juga dalam literatur sebagai pembentukan konsensus. Seringkali terjadi tukar menukar dukungan untuk isu lain. Dengan demikian, sementara perdebatan dan tawar menawar, yang berkaitan dengan konflik yang terjadi dalam arena kebijakan publik, disamping bisa berakhir pada hasil yang diharapkan, ini juga bisa berakhir pada langkah mundur berupa konfrontasi yang berkelanjutan. Di sinilah ilmu tentang mediasi dan *conflict resolution* menjadi relevan dalam arena perumusan kebijakan publik. Hanya pada saat para pihak merasakan bahwa kepentingan utamanya sudah terpenuhi, mereka merasa diperlakukan secara layak, dan mereka tahu bahwa segala sesuatunya mungkin untuk dilakukan untuk memaksimalkan pencapaian bersama dimana pada akhirnya kesepakatan tercapai dan cukup mampu untuk diimplementasikan secara realistis.

Literatur tentang demokrasi menyebutkan pentingnya aktivitas deliberasi, tawar menawar dan konsensus dalam arena publik (Gutmann and Thompson, 1966). Menurut mereka, dialog yang terorganisasi baik dalam persoalan kebijakan publik akan meningkatkan saling memahami dan penghargaan dalam sudut pandang, namun akan membawa kepada perubahan kebijakan atau pergeseran kekuatan politik. Beberapa bukti

menunjukkan bahwa upaya pembentukan konsensus yang terstruktur secara hati-hati akan menghasilkan hasil yang fair, efisien, bijaksana dan lebih stabil, walaupun kekuatan politik tidak terdistribusi dengan baik.

Kebanyakan teori tawar-menawar dan negosiasi menganggap hal ini merupakan interaksi antara dua pihak. Bagaimanapun, dialog yang terjadi dalam perumusan kebijakan melibatkan beberapa (*non-monolithic*) pihak yang direpresentasikan oleh agen (juru bicara yang ditunjuk ataupun perwakilan yang tidak resmi). Negosiasi multi-pihak dan multi-isu cenderung lebih rumit dari pada apa yang disampaikan oleh teori. Tentu saja, pada gilirannya penemuan kesepakatan dalam situasi ini sering menuntut seseorang (di luar pihak yang terlibat) untuk mengelola kompleksitas interaksi kelompok. Dengan lain kata, pada setting yang lebih panjang, dengan habisnya waktu dan uang untuk mengurus sengketa perumusan kebijakan publik yang gagal diselesaikan secara efektif, pada akhirnya para pihak yang terlibat mencari mediator yang akan membantu untuk meraih kesepakatan melalui kolaborasi.

Dialog dan Argumentasi

Ada perbedaan yang harus diungkapkan bagi mereka yang mengkaji tentang dialog dan argumentasi. Dialog berupa pengeksploasian berbagai pilihan sementara argumentasi lebih kepada bagaimana membuat keputusan. Dialog melibatkan mendengar, menghargai apa yang disampaikan oleh pihak lain dan menunda penilaian (*judgement*) dan menyampaikan reaksi. Sehingga kuncinya adalah bagaimana membuat pihak lain mendengarkan apa yang ingin kita sampaikan, bagaimana membuat struktur dialog dan memastikan pihak lain menunda penilaian dan memberikan pemahaman kepada apa yang kita sampaikan.

Ada orang yang mendengar secara sopan sudut pandang orang lain karena pertimbangan basa-basi dan sopan santun. Pada banyak konteks kesopanan akan hilang jika kesabaran hilang, nilai-nilai utama yang dianut terancam atau sampai kepada topik yang substansial. Kesopanan juga akan hilang ketika pihak yang berbicara lebih mempedulikan reaksi konstituensi atau pengikutnya terhadap apa yang mereka sampaikan daripada reaksi partner dialognya. Mereka lebih peduli kepada cara pandangnya dari pada meyakinkan pihak lain untuk mengikuti usulannya.

Issacs (1999) menyatakan bahwa "*atmosphere, energy and memories of people create a field of conversation*". Dia juga menambahkan bahwa "*dialogue fulfills deeper, more widespread needs than just simply 'getting to yes'*" Sehingga dia menyimpulkan bahwa tujuan akhir daripada sebuah negosiasi adalah untuk mencapai kesepakatan diantara para pihak yang berbeda, tetapi maksud dari dialog adalah untuk mencapai pemahaman baru dan dengan demikian membentuk basis pemikiran dalam bagaimana caranya bertindak.

Tahun 2001 penulis sempat melakukan penelitian dan kajian tentang peer-mediation sebagai bagian dari lapangan ilmu *conflict resolution* di Amerika Serikat juga, dalam

laporan tersebut Khaidir (2001:5) mengutip William Ury yang menyatakan bahwa “kepentingan/interests” adalah “*needs, desires, concerns, or fears-the things one cares about or wnts. They underlie people’s position-the tangible items they say they want*”. Dengan demikian kepentingan merupakan suatu yang sangat sentral dalam sebuah konflik. Negosiasi (*atau integrative bargaining*) yang berhasil mengakomodasi kepentingan bersama adalah mengenai mengajukan kepentingan bersama melalui penemuan sebuah bentuk yang bertemu dengan kepentingan semua sisi dengan baik.

Meyakinkan pihak lain yang berbeda melalui pembicaraan adalah meyakinkan mereka terhadap sesuatu yang sebelumnya bukan menjadi kepentingan mereka. Karena itu metode retorika akan menjadi sangat kuat dengan didukung oleh argumentasi yang:

- a. Argumentasi dengan berdasarkan logika;
- b. Argumentasi dengan berdasarkan emosi
- c. Argumentasi dengan berdasarkan kepada sejarah, penilaian pakar atau bukti;
- d. Argumentasi dengan berdasarkan kepada ideologi atau nilai.

Pada setiap kasus, seseorang yang berusaha untuk meyakinkan pihak lain pada dasarnya melakukan persuasi untuk selalu terbuka kepada ide-ide baru, bukti-bukti baru dan tentu saja terhadap berbagai bentuk interpretasi baru. Karena itu, perumusan kebijakan sebenarnya pada umumnya berusaha untuk mengandung prinsip win-win solution.

Tawar Menawar (Hard Bargain)

Tawar menawar merupakan bentuk taktik negosiasi yang klasik. Dalam upaya untuk meyakinkan seseorang untuk melakukan “*what to want, when you want, the way you want*”, pelaku tawar menawar berupaya untuk membatasi pilihan yang tersedia untuk lawan bernegosiasi melalui ancaman, gertakan dan menuntut sebuah konsesi. Pada model ini sangat penting untuk memiliki kekuatan politik yang lebih daripada pihak lain.

Strategi tawar menawar ini dianalogikan sebagai sebuah proses jual beli secara tradisional. Asumsinya dua pihak yang monolitik bertemu pada sebuah pertemuan tatap muka di mana setiap pihak mencari pencapaian dirinya melalui pengorbanan pihak lain. Semacam pendekatan “*zero sum*” yang menganggap hanya satu pihak yang mendapatkan apa yang diinginkannya dengan menghambat upaya pihak lain untuk mendapatkan sesuatu yang ditujunya. Karena sifatnya yang monolitik, perantara tidak diperlukan dalam hal ini.

Mencapai Kesepakatan

Kesepakatan merupakan hasil akhir dalam perumusan kebijakan publik. Jika kesepakatan merupakan sebuah konsensus maka ia berproses melalui beberapa asumsi yang sangat berbeda dengan tawar-menawar. Dalam konsensus, cara terbaik untuk para negosiator untuk memuaskan keinginan mereka adalah dengan menemukan cara yang biayanya paling rendah (dalam logika *cost-benefit analysis*) untuk berjumpa dengan kepentingan terpenting dari partner negosiasinya. Jika jumlah parapihak semakin

bertambah, yang mana ini sering terjadi pada perdebatan kebijakan publik, prinsip yang sama juga dapat diterapkan.

Teori-teori *conflict resolution* menyebutkan ini sebagai “*mutual gains approach*” dalam negosiasi (Fisher, Ury and Patton, 1983 serta Susskind and Field 1996). Dengan demikian tawar menawar dan pembangunan konsensus pada prinsipnya merupakan bentuk-bentuk negosiasi, namun pembangunan konsensus menekankan kepada:

1. Memaksimalkan nilai dari seluruh pihak tercapai dalam kesepakatan;
2. Menempatkan parapihak dalam posisi yang lebih baik di masa depan dan mengurangi biaya (atau resiko) sedapat mungkin pada saat mengimplementasikan kesepakatan
3. Mengurangi biaya transaksi (*transaction costs*) yang terlibat dalam mencapai kesepakatan; dan
4. Menambahkan kepercayaan dan kredibilitas para pihak di depan komunitas secara umum sebagai hasil produk dari negosiasi yang dilakukan.

Inilah yang disebut sebagai pendekatan pencapaian bersama (*mutual gains*) dalam negosiasi. Untuk mencapai pencapaian bersama sebagai bentuk terbaik dalam perdebatan perumusan kebijakan publik, dilakukan dalam empat langkah:

a. *Persiapan (preparation)*

Jika dalam tawar menawar pihak negosiator lebih disibukkan dengan memperbesar posisi tawar dan memperbesar tuntutan mereka dan strategi apa yang dilakukan untuk membuat lawan negosiasi merasa tidak nyaman, maka pada pendekatan pencapaian bersama, negosiator harus: (1) mengklarifikasi dan membuat urutan prioritas kepentingan mereka (2) membayangkan kepentingan partner negosiasi mereka (3) menganalisis BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*) dan berpikir tentang cara untuk mengembangkannya sebelum negosiasi dimulai (4) menganalisis BATNA sang partner dan berpikir tentang bagaimana untuk meningkatkan keraguan terhadapnya jika kelihatannya malahan bagus (5) mengembangkan pilihan-pilihan yang mungkin atau paket-paket pilihan untuk pencapaian bersama (6) membayangkan argumen paling kuat untuk paket yang mungkin paling menguntungkan pada pihak negosiator dan (7) memastikan bahwa mereka memiliki mandat yang jelas berkaitan dengan tanggung jawab dan otonomi yang diberikan padanya oleh konstitien atau organisasinya. Semua persiapan ini biasanya dilakukan secara organisatoris ketimbang pribadi.

b. *Pembentukan nilai (value creation)*

Merupakan kewajiban parapihak untuk melakukan apapun yang mungkin guna meningkatkan nilai mereka, artinya “*to increase the size of the pie*” sebelum menentukan siapa mendapatkan apa. Makin besar nilai yang mereka ciptakan,

maka semakin besar pula peluang untuk parapihak menciptakan BATNA. Di sinilah terciptanya saling mendapatkan manfaat.

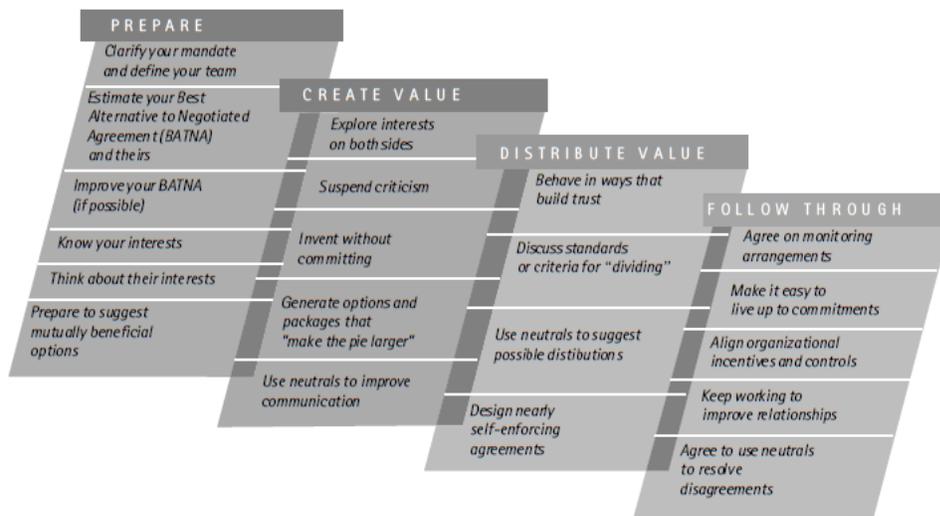
c. Distribusi nilai (*value creation*)

Jika nilai yang didapatkan sudah maksimum, maka masalah yang harus dihadapi adalah membagi nilai yang sudah mereka ciptakan. Karena itu pada pendekatan pencapaian bersama, pembagian ini sebaiknya berupa pendekatan “*win-win solution*” Tidak mungkin pada parapihak untuk mendapatkan semua yang mereka inginkan. Parapihak harus menjelaskan pada pihak lain mengapa mereka mendapatkan sesuatu dan apa yang mereka dapatkan. Parapihak mendapatkan insentif untuk mengusulkan sebuah kriteria sehingga pihak partner dapat menyetujui apa yang diusulkan. Tidak akan ada terjadi suatu pihak akan pulang ke rumah dengan nyaman dengan membawa sisa (dengan demikian posisinya menjadi rentan) dari sesuatu yang sudah diambil pihak lain.

d. Antisipasi problem dalam tahap implementasi

Meskipun parapihak dalam negosiasi pencapaian bersama seringkali merasa puas dengan pencapaian dalam negosiasi, tetap harus khawatir dengan mekanisme implementasi. Seringkali dalam dunia publik, pembentukan konstelasi kelompok bertukar setelah melalui kurun waktu tertentu. Karena itu negosiator tidak bisa selalu tergantung kepada hubungan baik yang tercipta sebelumnya pada saat implementasi. Karena itu sebelum kesepakatan disahkan parapihak harus meluangkan waktu untuk membuat kesepakatan mereka “berjalan dengan sendirinya”. Di sinilah fungsi sanksi atau penalty dalam kesepakatan. Karena kesepakatan kebijakan publik tidak merupakan kontrak hukum (*non-binding*), maka kesepakatan harus menemukan bentuk menjadi sebuah keputusan administratif formal. Demikian juga merupakan sebuah keharusan bagi parapihak untuk memonitor implementasi.

Secara skematik, langkah-langkah dalam menggunakan pendekatan pencapaian bersama (*mutual gains approach*) dapat dilihat dalam bagan berikut:



Gambar 1.1.: Langkah-langkah *mutual gain approach* dalam perumusan kebijakan
(Sumber: Fischer, Miller and Sidney 2007)

Kebanyakan kita menganggap bahwa perumusan kebijakan mengambil format dalam perdebatan di parlemen, namun demikian pendekatan kontemporer terhadap formulasi kebijakan tidak melupakan pula proses perumusan kebijakan yang dilakukan pada berbagai bentuk organisasi yang juga memiliki dampak publik. Fischer, Miller dan Sidney (2007: 89) memberikan pembahasan khusus tentang ini dengan subjudul konteks dan agensi. Lembaga judicial (pengadilan) merupakan wilayah yang sering dilupakan dalam kajian analisis kebijakan publik. Pemahaman tradisional tentang pengadilan lebih kepada tugasnya pada menginterpretasikan hukum ketimbang melakukan pembentukan hukum (*rechtsfinding* atau *law-making*). Pengadilan melakukan perumusan kebijakan dengan sebuah setting yang spesifik yang terdiri dari aktor, prosedur, bahasa dan proses yang berbeda dengan yang digunakan di badan legislatif dan birokrasi. Namun kita harus menempatkan pengadilan sebagai sebuah institusi pembuat kebijakan publik dengan parapihak yang terlibat dalam persidangan sebagai partisipan dan hakim sebagai perumus kebijakan.

Sektor *non-profit* juga semakin meningkat peranannya dalam perumusan kebijakan. Penelitian tentang bentuk-bentuk kebijakan publik yang didisain oleh Non-Governmental Organization (NGO) semakin berkembang. Organisasi pertetangga (*neighborhood organization*) atau komunitas memiliki motivasi dan insentif yang berbeda dalam perumusan kebijakan dibandingkan dengan apa yang dimiliki oleh para legislator. Di banyak kota di Amerika Serikat, *community based organizations* ini merancang banyak sekali kebijakan-kebijakan inovatif dan dapat diterapkan dengan berhasil, misalnya kebijakan di lingkungan perumahan miskin di Baltimore, Maryland, mereka menghasilkan kebijakan khusus untuk orang-orang yang miskin. Semakin banyaknya perhatian diberikan kepada perumusan kebijakan di luar birokrasi dan di level rendah

ditingkat lokal dan komunitas membuat perluasan teori dan pengetahuan substansial dari fungsi yang penting ini.

J. Implementasi dan Dampak Kebijakan

Implementasi Kebijakan

Kajian tentang implementasi ditemukan sebagai sebuah metode yang merupakan irisan (*intersection*) dari public administration, teori organisasi, manajemen publik dan ilmu politik. Goggin dalam Fischer, Miller dan Sidney (2007: 89) memetakan adanya tiga generasi yang mengkaji tentang implementasi kebijakan ini. Kajian implementasi muncul tahun 1970an di Amerika Serikat sebagai reaksi terhadap tumbuhnya kepedulian kepada keefektifan program-program reformasi yang sedemikian luas.

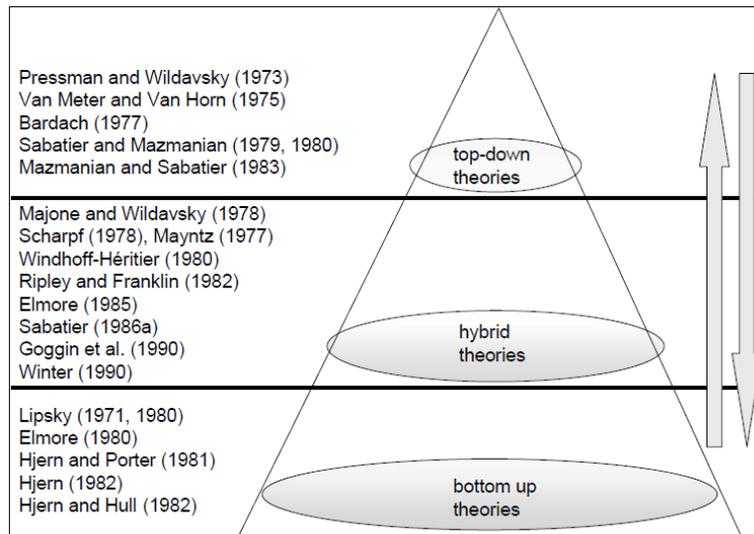
Sebelumnya pada akhir 1960an, dianggap mandat politik yang dimiliki oleh pemerintah cukup jelas, administrator pemerintahan atau birokrasi tinggal mengikuti apa yang diinginkan oleh para pengambil keputusan. Proses menjadikan kebijakan menjadi tindakan (Barret, 2004:251) mulai menarik perhatian ketika proses kebijakan terlihat tertinggal di belakang harapan yang ditumpangkan kepada kebijakan itu sendiri, atau singkat kata sering terjadi kegagalan kebijakan dalam mencapai apa yang ditujukan.

Generasi pertama kajian implementasi kebijakan pada tahun 1970an memiliki karakteristik sebagai penuh dengan nada pesimistik. Pesimisme ini dipicu oleh begitu banyaknya studi kasus yang menunjukkan kegagalan implementasi kebijakan. Pressman dan Wildavsky (1973) memiliki dampak kuat terhadap pembangunan kajian tentang implementasi sehingga mengawali tumbuhnya literatur yang lebih kaya. Dengan demikian, pencapaian terbaik dari generasi ini adalah munculnya kepedulian terhadap isu ini di kalangan para komunitas ilmiah dan di pandangan publik, meskipun Hargrove (1975) sudah mengisyaratkan dalam tulisannya bahwa adanya “*missing link*” dalam kajian tentang proses kebijakan.

Karena pembangunan teori bukanlah menjadi jantung dari generasi implementasi kebijakan, generasi kedua mulai meletakkan kerangka teoritik dan hipotesa ke depan. Terjadi debat antara pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dalam kajian-kajian implementasi kebijakan pada periode ini. Penganut aliran *top-down* seperti van Meter dan van Horn (1975), Nakamura dan Smallwood (1980) atau Mazmanian dan Sabatier (1983) mengatakan bahwa implementasi merupakan eksekusi hirarkis terhadap kebijakan rumusan yang ditentukan oleh maksud dari pemerintahan di tingkat pusat. Sementara itu penganut aliran *bottom-up*, seperti Lipsky (1971), Ingram (1977), dan Elmore (1980) lebih menekankan kepada implementasi yang terdiri dari strategi *problem-solving* harian yang dilakukan oleh birokrat di tingkat bawah yang mereka sebut sebagai “*street-level bureaucrats*”.

Generasi ketiga penelitian tentang implementasi kebijakan mencoba menjembatani jurang yang terjadi antara aliran *top-down* dan *bottom-up* di atas melalui penggabungan beberapa prinsip yang dianut oleh keduanya dalam model teoritik yang mereka

kembangkan. Generasi ketiga ini mengklaim dirinya sebagai “*to be more scientific than the previous two in its approach*”. Ilmuan generasi ketiga ini lebih memberikan penekanan kepada perumusan hipotesis yang jelas, menemukan operasionalisasi yang tepat dan memberikan observasi empirik yang memadai untuk menguji hipotesa-hipotesa mereka. Aliran ketiga ini dinamakan *hybrid theories*, yang dapat dilihat dalam gambar di bawah ini:



Gambar 1.2.: Review perkembangan pendekatan implementasi kebijakan
(Sumber: Fischer, Miller and Sidney 2007)

Dari sudut pandang *top-down*, asumsi yang dipegang adalah implementasi kebijakan dimulai melalui keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Proses kebijakan terinspirasi dari analisis sistem yang disebut oleh Parsons sebagai “*blackbox model*” (Parsons, 1975). Hubungan kausal antara kebijakan dengan outcome yang ditemukan di lapangan cenderung diacuhkan oleh implementor dalam penerapan kebijakan. Penganut teori ini lebih menggunakan pendekatan preskriptif yang memandang kebijakan sebagai input dan implementasi sebagai output.

Menilai sebuah implementasi kebijakan terikat kepada anggapan hubungan yang linier antara tujuan kebijakan dengan implementasinya. Implementasi adalah upaya untuk membentuk prosedur birokrasi yang tepat untuk memastikan bahwa kebijakan telah dieksekusi seakurat mungkin. Agen pelaksana implementasi harus dibekali dengan sumberdaya yang mencukupi dan dibutuhkan sistem yang menetapkan tanggungjawab dan hirarki yang jelas untuk melakukan supervisi terhadap tindakan yang dilakukan oleh implementor.

Sabatier dan Mazmanian (1983) mengikuti Van Meter dan Van Horn (1975) melakukan analisis mereka dengan keputusan yang dilakukan oleh perwakilan pemerintahan. Mereka menganggap terpisahnya antara perumusan kebijakan dengan

implementasi kebijakan. Model yang dibangun menggunakan 6 kriteria untuk tercapainya implementasi yang efektif, yaitu: (1) tujuan kebijakan harus jelas dan konsisten (2) program yang dilaksanakan didasarkan kepada teori kausal dan valid (3) proses implementasi terstruktur dengan baik (4) pegawai pelaksana harus memiliki komitmen kepada tujuan program (5) kelompok kepentingan dan kekuasaan legislatif dan eksekutif harus memberikan dukungan dan (6) tidak ada perubahan yang mendasar pada kondisi kerangka sosioekonomis masyarakat. Namun Mazmanian dan Sabatier mengakui bahwa susah untuk dicapai kontrol hirarkis terhadap proses implementasi, sehingga mereka menyatakan keefektifan implementasi sangat tergantung kepada desain program dan strukturisasi yang pintar dalam proses implementasi.

Sudut pandang bottom-up muncul pada akhir dekade 1970an dan awal 1980an. Aliran ini muncul sebagai respons kritis terhadap aliran top-down. Para teoritis aliran ini percaya bahwa kajian haruslah melihat apa yang sebenarnya terjadi dan menganalisa sebab nyata yang mempengaruhi tindakan di lapangan. Mereka menolak ide tentang kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat dan penerapan harus merujuk kepada tujuannya setepat mungkin. Sebaliknya, keberadaan diskresi/kebijaksanaan di lapangan pada saat kebijakan diterapkan justru muncul sebagai faktor di mana birokrat lokal melihat lebih dekat kenyataan dan persoalan yang ada dibandingkan para perumus kebijakan.

Salah satu tokoh penting dalam aliran ini Lipsky (1980) melakukan analisis terhadap perilaku pekerja pelayanan publik seperti guru, pekerja sosial, polisi, dokter yang disebutnya sebagai "*street-level bureaucrats*". Justru ia menganggap penting kajian tentang interaksi langsung yang terjadi di antara pekerja sosial ini dengan warganegara. Kekuasaan yang dimiliki oleh birokrat level jalanan ini terentang dibalik kendalo dari perilaku warga negara. Mereka dianggap otonom dari kontrol yang dimiliki oleh organisasi tempat mereka bekerja. Sumber kekuasaan ini adalah diskresi yang mereka miliki dalam menyikapi kasus-kasus sehari-hari di lapangan.

Karena itu, penganut aliran ini mengusulkan bahwa para analis implementasi haruslah memulai dari mengidentifikasi jaringan (*networks*) dari aktor dari semua agen-agen yang relevan dalam proses implementasi kemudian baru menilai bagaimana cara mereka memecahkan persoalan yang mereka hadapi. Meskipun Sabatier mengakui bahwa pendekatan ini bermanfaat untuk menjelaskan struktur implementasi di dalam konteks eksekusi kebijakan dilaksanakan, namun dia juga mengkritik tidak cukupnya hipotesis kausal yang bisa menjelaskan bagaimana hubungan antara faktor-faktor legal dan ekonomis dengan perilaku individu dalam pendekatan ini.

Tabel 1.10.: Perbedaan antara pendekatan *top-down* dengan *bottom-up*
(Sumber Fisher, Miller and Sidney, 2007)

	Top-down theories	Bottom-up theories
Research strategy	Top-down: from political decisions to administrative execution	Bottom-up: from individual bureaucrats to administrative networks
Goal of analysis	Prediction/policy recommendation	Description/explanation
Model of policy process	Stagist	Fusionist
Character of implementation process	Hierarchical guidance	Decentralized problem-solving
Underlying model of democracy	Elitist	Participatory

Sebagai reaksi berikutnya terhadap tidak mudahnya menjembatani debat antara aliran *top-down* dengan *bottom-up*, maka dicoba untuk melakukan sintesa antara kedua pemikiran yang penting di atas. Sabatier (1986a) dalam artikelnya menyatakan bahwa ketidakmampuan untuk membedakan antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan akan mendiskualifikasi kajian tentang perubahan dan evaluasi kebijakan. Dia memperkenalkan “*advocacy coalition framework*” bersama dengan Jenkins-Smith tahun 1993. Mereka menekankan kepada peranan pembelajaran kebijakan (*policy learning*) dan mengenaikan pentingnya peranan sosial dan ekonomi kondisi di luar yang mungkin berdampak kepada perumusan kebijakan. Wildavsky dan Majone juga memberikan model yang mengandung argumen bahwa implementasi merupakan proses evolusi dimana program secara konstan butuh pembentukan ulang dan pendefinisian ulang. Konsepsi dimulai dari input yang menggunakan asumsi-asumsi yang dianut oleh perumus kebijakan yang pada akhirnya berubah pada saat ini dieksekusi. Ini dinamakan sebagai “*incremental learning process*” yang menjadi jantung dari pendekatan ini.

Dalam perkembangan berikutnya ternyata tidak tertutup kemungkinan dari dibangunnya pendekatan-pendekatan baru yang lebih kontemporer. Jika ketiga aliran di awal lebih menekankan pada konteks level nasional, maka pada saat ini dipicu oleh akselerasi globalisasi dan regionalisasi yang semakin kencang muncul pendekatan kebijakan internasional. Kebijakan internasional ini berpengaruh sampai kepada wilayah kebijakan domestik. Kaitan dengan ini, contoh kasus yang paling penting adalah integrasi negara-negara Eropa kedalam European Union. Kebanyakan kajian implementasi kebijakan pada tahun 1990an fokus kepada kebijakan lingkungan di Eropa. Memulai kajian dari observasi terhadap beberapa negara anggota yang berusaha untuk mengangankan modelnya ke tingkat Eropa. Sementara itu, Kebijakan Eropa harus menghadapi struktur kelembagaan dan regulasi di negara-negara anggotanya.

Saat ini juga sedang berkembang kajian yang mendasarkan kepada pendekatan interpretatif terhadap implementasi kebijakan. Pendekatan ini tidak menekankan kepada fakta sebagai esensi dari problem yang menjadi fokus kebijakan tetapi lebih kepada analisis terhadap “apa yang menjadi makna dari kebijakan itu sendiri” (Yanow, 1996).

Jika analisis secara tradisional menekankan kepada jurang implementasi yang terjadi antara apa yang dikehendaki oleh kebijakan dengan apa yang terjadi di lapangan sebagai *outcome*-nya, *interpretative analysis* menganggap rumusan kebijakan sebagai ekspresi dari sebuah karakter.

Penafsiran dilakukan terhadap makna yang dihasilkan oleh aktor-aktor kebijakan. Simbol, metafora dan bahasa menjadi variabel-variabel yang oleh Yanow disebut sebagai budaya kebijakan (*policy culture*). Dengan demikian analisis ditujukan untuk mendapatkan kajian tentang bagaimana setiap aktor (*stakeholders*) memaknai budaya kebijakan ini dan kemudian melacak turun kepada dampak dari pemahaman yang beragam ini pada proses implementasi. Dengan demikian, analisis menekankan kepada konteks dimana kebijakan ditransformasikan menjadi praktek.

Dampak Kebijakan

Analisis Kebijakan Publik memiliki berbagai macam metode untuk mengkaji dampak dari sebuah kebijakan publik. Eksperimen sosial (*social experiences*) sering dilihat sebagai cara yang paling ideal untuk melakukan kajian evaluasi terhadap kebijakan. Sebagaimana layaknya metode eksperimen, orang secara random ditugaskan sebagai kelompok "*treatment*" yang menerima manfaat dari sebuah program, sementara kelompok yang lain disebut sebagai "*control group*". Dampak kebijakan nanti akan diukur dengan mengetahui perbandingan antara variabel-variabel *outcomes* (seperti pendapatan buruh, partisipasi dalam pasar atau tingkat keahlian) antara sebelum dan sesudah perlakuan diberikan. Setelah melakukan perbandingan antara hasil dengan apa yang dicapai oleh kelompok kontrol, maka semestinya dapat tergambar dampak terhadap semua faktor dari program yang mungkin mempengaruhi *outcomes* dimaksud (van den Bosch dan Cantillon 2006:330)

Namun demikian "*social experiment*" memiliki berbagai kelemahan, sebagaimana disampaikan oleh Heckman, Lalonde dan Smith (1999). Keterbatasan pertama adalah mereka lebih sesuai dengan pengukuran-pengukuran baru yang mungkin belum terimplementasikan daripada program yang masih sedang berlangsung. Kedua, eksperimen sosial pada akhirnya memiliki keterbatasan ruang lingkup, baik dari sisi waktu maupun geografis. Ketiga, orang-orang tertentu mungkin saja tersingkirkan dari program ini, partisipasi pada umumnya bebas (*voluntarily*), dengan ini aspek perlakuan seringkali terseleksi secara subjektif sehingga menimbulkan bias kepada estimasi dampak. Keempat, eksperimen membutuhkan biaya yang besar dan memakan waktu serta membutuhkan keterlibatan administrator program dan tenaga lapangan, kebutuhan akan randomisasi sebagai syarat penelitian yang baik bisa saja berbenturan dengan sifat profesionalisme para pekerja tadi.

Pendekatan berikutnya disebut sebagai pendekatan perbedaan-dalam-perbedaan (*difference-in-difference approach*). *Outcome* untuk pihak-pihak yang mendapatkan manfaat atau pelayanan pada sebuah program yang dilaksanakan dibandingkan dengan

mereka yang tidak berpartisipasi dengan program. Mirip dengan metode experimental sebelumnya, dengan perbedaan penting yang dimiliki dalam hal tidak adanya rekayasa pada program. Penelitian hanya turun ke lapangan dan menerima setting sebagaimana adanya. Persoalan yang muncul dalam metode ini adalah dalam menemukan kelompok perbandingan yang setara. Artinya, kelompok perbandingan haruslah memiliki karakteristik dan sebaiknya identik dengan kelompok “*treatment*”.

Mungkin metode yang paling mendasar untuk membandingkan outcome dari kebijakan adalah variabel *before and after* pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau program. Salah satu syarat penting dalam metode ini adalah ketersediaan data sepanjang periode karena akan menggunakan pendekatan *time series*. Namun pada kasus tertentu metode ini memiliki kelemahan. Seseorang yang sudah bekerja bisa saja terlibat dalam program pencarian kerja kemudian mendapatkan pekerjaan baru.

Yang agak mirip dengan metode *before and after* adalah metode *cross-sectional*. Meskipun memiliki kelemahan pada level mikro, pada level makro dari masyarakat, pendekatan ini sangat populer terutama dalam bidang ilmu politik di bawah label *comparative method*, Metode ini berbenturan dengan persoalan derajat kebebasan (*degree of freedom*) karena masyarakat pada prinsipnya memiliki perbedaan pada berbagai aspek antara satu dengan yang lainnya.

K. Penutup

Semua pendekatan yang ditelaah di atas pada prinsipnya memiliki kesamaan pada pengukuran *outcomes* setelah program diimplementasikan dengan situasi yang terjadi pada dunia kenyataan. Pada evaluasi berbasis model (*model-based evaluation*), perbandingan dilakukan tidak terhadap keadaan yang nyata tetapi terhadap fakta-fakta hipotetikal atau simulasi. Pada pendekatan ini peneliti menggunakan model untuk memprediksi dampak dari penerapan kebijakan, administrasi atau program. Validitas dari prediksi yang dilakukan sangat tergantung kepada kualitas data dan model serta parameter. Pada model-model berbasis perilaku, parameter ini diestimasi dengan menggunakan data survey, yang melibatkan pula faktor variabilitas sampling, dan yang lebih penting lagi tingkat kesalahan (*error*) yang ditoleransi.

REFERENSI

- Anderson, J.E. 1984. *Public Policy-Making*. New York: Praeger
- , 1994. *Public Policymaking: An Introduction*. Geneva: Houghton Miffling
- Barret, S. 2004. Implementation Studies. Time fore a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82, pp 249-262
- Dahl, R.A. 1986. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press
- DeLeon, P. 1988. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. New York: Russel Sage Foundation
- Dror, Y. 1968. *Public Policy Making Reexamined*. Scranton: Chandler Publishing
- Dye, T.R. 1976. *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press
- Easton, D. 1953. *The Political System*. New York: Knopf
- , 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley
- Eyestone, R. 1971. *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis: Boobs-Merril
- Elmore, R.F. 1980. Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94, pp 601-616
- Fisher, R. 1983. Negotiating power. *American Behavioral Scientist*, 27 (2): pp 149
- Fisher, R., ury, W., and Patton, B. 1983. *Getting to Yes: Negotiation Agreement without Giving in*. New York: Penguin
- Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press
- Fuguitt, D., dan Wilcox, S. 1999. *Cost-Benefit Analysis for Public Dector Decision Makers*. Westport: Quorum Books
- Geerts, C. 1964. *Ideology as a cultural system*. Dalam D.E. Apter. Ideology and Discontent, London: Free Press
- Giddens, A. 1979. *Central Problems in Social Theory*. London: MacMillan Press
- Gloggin, 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

- Goodin, R, Rein, M. dan Moran, M. 2006. *The Public and Its Policies* dalam Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin the Oxford Handbook of Public Policy. Ed., New York: Oxford University Press
- Gutman, A., and Thompson, D. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press
- Hajer and David Laws. 2002. *Ordering Through Discourse* dalam Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. The Oxford Handbook of Public Policy. The Oxford Handbook of Political Science. New York: Oxford University Press
- Heckman, J. Lalonde, R., dan Smith, J. 1999. *The economic and econometrics of active labor market programs* dalam A. Ashenfelter dan D. Card. Handbook of Labor Economics. Amsterdam: Elsevier
- Ingram, H. 1977. Policy Implementatiton through Bargaining. Federal Grants in Aid. *Public Policy*, 25, pp 499-526
- Issacs, W. 1999. *Dialogue and the Art of Thinking Together: A Pioneering Approach to Communication in Business and in Life*. New York: Bantam Dell
- Jones, C.O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth
- Khaidir, A. 2001. *Peer Mediation: Conflict Resolution Program in School in the United States*. Bloomington: Civic Education Project Indiana University in conjunction with Universitas Negeri Padang.
- Kuhn, T.S. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press
- Lasswell, H. 1951. *The Policy Orientation dalam Daniel Lerner dan Harold Lasswell (ed.)The Policy Scinces: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press
- 1971. *A Pre-View of the Policy Sciences*. New York: American Elsevier
- Lowi, T.J. 1970. Decision Making vs Policy Making: Toward and Antidote for Technocracy. *Public Administration Review*, pp 314-325
- 1972. Four System of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review* 33, pp 298-310
- Majone, Giandomenico. 2006. *Agenda Setting* dalam Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin the Oxford Handbook of Public Policy. Ed., New York: Oxford University Press

- Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy. The Oxford Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press
- Palumbo, Dennis. 1981. The State of Policy Studies Research and the Policy of the New Policy Studie Review. *Policy Studies Review* 1. Pp 5-10
- 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 Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Radin, B. 1977. Presidential Address: The Evolution of the Policy Analysis Field: From Converstions to Conversations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2., pp 204-218
- , 2000. *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington DC: Georgetown University Press
- Sabatier, P.A dan Hank C. Jenkins-Smith. 1999. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. dalam Paul A Sabatier (ed.) *Theories of The Policy Process*, Boulder: Westview Press
- Sabatier, P.A. 1999. *The Need for Better Theories*. 199 dalam Paul A Sabatier (ed.) *Theories of The Policy Process*, Boulder: Westview Press
- Schon, D.A. dan Rein, M. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books
- Susskind, L. 2002. *Arguing, Bargaining and Getting Agreement* dalam Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press
- Smith, Kevin B and Christopher W. Larimer. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press
- Stone, D. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview: Scott, Foresman
- , 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: WW Norton
- Theodoulou, S. 1995. *The Contemporary Languange of Publc Policy: A Starting Point* dalam Stella Theodoulou dan Mathew Cahn. *Public Policy: The Essetial Readings*. Englewood Cliffs: Prentice Hall

- Tilaar, HAR dan Riant Nugroho. 2012. *Kebijakan Pendidikan: pengantar untuk memahami kebijakan pendidikan dan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik*. Cetakan ke-3. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Hargrove, E.C. 1975. *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington DC: Urban Institute
- Van Meter, D. dan Van Horn, C. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration and Society*, 6, pp 445-488
- Nakamura, R., dan Smallwood, F. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Pres
- Mazmanian, D and Sabatier P. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russel Sage Foundation
- Yanow, D. 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington DC: Georgetown University Press
- Van den Bosch, K dan Cantillon. 2006. *Policy Impact* dalam Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. The Oxford Handbook of Political Science. New York: Oxford University Press
- Wilson, R. 2006. *Policy Analysis as Policy Advice* dalam Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin the *Oxford Handbook of Public Policy*. Ed., New York: Oxford University Press