

DAPU6106

MODUL 01

# Dinamika Konsep Kebijakan Publik

Dr. Sujarwoto S.IP., M.Si., M.P.A.

# Daftar Isi

<b>Modul 01</b>	<b>1.1</b>
Desain Penelitian Kuantitatif	
<b>Kegiatan Belajar 1</b>	<b>1.5</b>
Karakteristik Penelitian Kuantitatif	
<b>Latihan</b>	<b>1.19</b>
<b>Rangkuman</b>	<b>1.20</b>
<b>Tes Formatif 1</b>	<b>1.20</b>
<b>Kegiatan Belajar 2</b>	<b>1.22</b>
Dinamika Tipe, Dimensi, dan Gaya Kebijakan Publik	
<b>Latihan</b>	<b>1.35</b>
<b>Rangkuman</b>	<b>1.36</b>
<b>Tes Formatif 2</b>	<b>1.37</b>
<b>Kegiatan Belajar 3</b>	<b>1.39</b>
Dinamika Nilai dalam Kebijakan Publik	
<b>Latihan</b>	<b>1.52</b>
<b>Rangkuman</b>	<b>1.53</b>
<b>Tes Formatif 3</b>	<b>1.54</b>
<b>Kunci Jawaban Tes Formatif</b>	<b>1.55</b>
<b>Daftar Pustaka</b>	<b>1.57</b>



## Pendahuluan

Dalam modul ini Anda akan kami ajak untuk bersama-sama memahami konsep, tipe, dimensi dan gaya kebijakan publik, serta nilai-nilai yang ada di dalamnya. Ketiganya memberikan landasan konseptual yang penting untuk memahami apakah hakikat kebijakan publik itu. Kebijakan publik (*public policy*) didefinisikan secara beragam oleh para pakar dalam berbagai buku teks kebijakan publik dan administrasi publik. Kalau Anda amati dengan saksama berbagai definisi tersebut ada yang mirip dan ada juga yang berbeda bahkan bertolak belakang. Hal ini sangat wajar karena setiap pakar memahami konsep ini dari sudut pandang yang berbeda. Seyogianya Anda tidak perlu kebingungan karena perbedaan tersebut justru akan membuat wawasan dan pemahaman Anda mengenai kebijakan publik semakin baik.

Modul 1 ini terdiri dari 3 (tiga) Kegiatan Belajar (KB). Kegiatan Belajar 1 membahas tentang dinamika konsep kebijakan publik. Berbeda dengan buku teks kebijakan publik untuk S1 dan S2 pada umumnya, kami akan membahas berbagai perubahan pemahaman, perspektif tentang kebijakan publik dari waktu ke waktu. Karena Anda semuanya adalah mahasiswa S3 maka kami harap Anda sudah membaca dan memahaminya. Untuk level S3 maka Anda kami ajak untuk memahami kebijakan publik melalui siklus atau tahapan-tahapannya, dinamika dalam perkembangan administrasi publik, dan juga melalui alat-alat kebijakan publik. Dengan harapan Anda nantinya mampu memahami kebijakan publik lebih mendalam dan mampu menggunakannya sebagai alat analisis.

Pada Kegiatan Belajar 2, Anda semuanya kami ajak untuk membahas tipe, dimensi, dan gaya kebijakan publik. Ada empat tipe kebijakan yang kami diskusikan dalam modul ini, yaitu tipe kebijakan publik menurut Anderson, tipe kebijakan publik oleh Lowi, tipe kebijakan publik dari Wilson, dan klasifikasi kebijakan berdasarkan prinsip dan instrumen *governance*. Mempelajari setiap tipe ini akan memudahkan Anda nantinya dalam mengenali perbedaan satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Mengenali dimensi-dimensi kebijakan publik akan memandu Anda dalam menentukan ukuran-ukuran keluaran kebijakan, hasil kebijakan, dan dampak kebijakan dengan lebih baik. Ini semua penting karena seseorang Doktor Administrasi Publik diharuskan memiliki kompetensi sebagai analis kebijakan yang baik. Sebagai seorang analis kebijakan salah satu tugas utama Anda adalah menjawab pertanyaan apakah satu kebijakan berhasil atau gagal? Untuk menjawab pertanyaan tersebut Anda harus memiliki kompetensi merumuskan indikator atau ukuran yang sah, akurat, dan tepat untuk mengukur keluaran, hasil maupun dampak kebijakan. Demikian pula memahami gaya kebijakan (*policy style*) akan membantu Anda nantinya untuk memahami berbagai latar belakang dan faktor-faktor yang menentukan pilihan pemerintah dalam mengambil suatu kebijakan.

Pada Kegiatan Belajar 3, Anda kami ajak untuk memahami nilai-nilai dalam kebijakan publik. Setiap kebijakan pasti memiliki nilai yang diusung oleh aktor-aktornya. Memahami nilai-nilai yang dimiliki oleh aktor kebijakan menjadi sedemikian

penting agar Anda mampu memiliki ketajaman analisis di balik pemerintah atau aktor-aktor yang mengusung kebijakan tertentu dan tidak memilih untuk mengusung kebijakan lainnya.

Capaian pembelajaran yang diharapkan setelah mempelajari Modul 1 adalah Anda mampu menganalisis arti dan makna kebijakan publik sebagai konsep yang dinamis, menggunakan pemahaman Anda tentang tipe, dimensi, dan gaya kebijakan untuk menganalisis perbedaan dan persamaan satu kebijakan dengan kebijakan lainnya, serta menggunakan pemahaman Anda tentang hubungan kebijakan publik dan nilai-nilai yang diusungnya. Sedangkan capaian pembelajaran khusus yang diharapkan adalah mahasiswa mampu:

1. menganalisis berbagai pengertian kebijakan publik;
2. menganalisis berbagai tipe, dimensi dan gaya kebijakan publik;
3. menganalisis berbagai nilai-nilai dalam kebijakan publik.

**Selamat belajar!**

Kegiatan  
Belajar

## 1

# Dinamika Pengertian Kebijakan Publik

Dalam Kegiatan Belajar 1 Anda kami ajak untuk mempelajari bersama-sama pengertian kebijakan publik sebagai suatu konsep yang dinamis. Dalam Kegiatan Belajar 1 ini akan kami jelaskan pula mengenai kritik terhadap konsep kebijakan publik model siklus atau pentahapan yang selama ini banyak diajarkan pada berbagai buku teks kebijakan publik. Setelah mempelajari Kegiatan Belajar 1 ini diharapkan Anda akan lebih memahami apakah itu kebijakan publik sebagai suatu konsep yang dinamis yang mana pemahaman ini penting sebagai landasan bagi Anda dalam melakukan analisis kebijakan nantinya.

## A. KEBIJAKAN PUBLIK SEBAGAI KONSEP YANG DINAMIS

Setiap mahasiswa yang mempelajari ilmu kebijakan publik pasti paham bahwa nasib banyak manusia sangat ditentukan oleh baik buruknya kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Dalam berbagai buku teks ilmu politik maupun ilmu administrasi publik pun dijelaskan bahwa kebijakan publik merupakan instrumen utama pemerintah untuk memecahkan berbagai masalah dan memperbaiki kondisi kehidupan warga (Dun 2015; Knill dan Tosun 2012; John 2013). Namun yang terjadi sering kali sebaliknya. Banyak kebijakan yang dipilih oleh pemerintah tidak memperbaiki keadaan, alih-alih justru memperburuk kehidupan warganya dan membuat warganya semakin menderita.

Ilmu kebijakan publik dalam hal ini mengkaji mengapa hal tersebut bisa terjadi? Mengapa kebijakan yang diambil pemerintah sering tidak mampu mewujudkan layanan kesehatan yang lebih baik, layanan pendidikan yang lebih bermutu, menjamin keamanan dan mengurangi angka kejahatan, memperluas lapangan kerja, mengurangi angka pengangguran, meningkatkan perekonomian, dan sebagainya? Mengapa itu semuanya bisa terjadi?

Jawaban atas semua pertanyaan ini penting karena esensi dari pemilihan umum, pembentukan partai politik, pembagian kekuasaan eksekutif dan legislatif, dan penentuan prosedur dan aturan main dalam birokrasi publik adalah untuk membuat kebijakan publik yang efektif yang mampu membawa perubahan yang diinginkan yang membuat hidup masyarakat semakin sejahtera. Jika hasilnya adalah sebaliknya, masyarakat semakin menderita maka yang terjadi sebenarnya adalah kebijakan publik tersebut hanya simbolis semata. Di mana tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah adalah semu dan ilusif tidak memecahkan persoalan nyata yang sedang dialami oleh warga melainkan berpihak pada elit dan kelompok kepentingan tertentu

semata. Beberapa kaum sinister menjelaskan bahwa dalam situasi ini kebijakan publik hanyalah alat monopoli politisi dan pemerintah untuk melindungi kepentingan-kepentingan mereka (John, 2013).

Kebijakan publik harus selalu mampu beradaptasi terhadap perubahan dan dinamika lingkungan. Oleh karena itu, tidak akan mencukupi memahami kebijakan publik hanya sebatas pada memahami sistem yang ada. Mempelajari kebijakan publik seharusnya mencakup dua hal yaitu bagaimana membangun kebijakan publik yang mampu menjawab realitas sistem kebijakan yang ada dan juga bagaimana membangun kebijakan publik yang mampu menjawab tantangan yang akan dihadapi pada masa depan. Dengan kata lain, kita harus memahami kebijakan publik dengan dinamis, memperhatikan perkembangan yang terjadi di masyarakat dan tantangan-tantangannya.

Perkembangan demokrasi telah menggeser makna kebijakan publik. Jika dalam negara otoriter kebijakan publik sebatas dimaknai sebagai tindakan yang menggambarkan kepentingan pemerintah dan pejabat negara semata maka di negara demokrasi kebijakan publik dimaknai sebagai tindakan yang mencerminkan kepentingan publik atau masyarakat secara luas. Jika dalam negara otoriter masyarakat awam ditempatkan sebagai aktor yang berperan secara pasif dalam proses kebijakan maka dalam negara demokrasi masyarakat awam bisa memiliki peran aktif dalam menentukan kebijakan yang mereka inginkan (Knill dan Tosun, 2012). Dalam negara demokrasi berbagai tindakan dan aksi masyarakat memengaruhi tindakan pemerintah dan menjadi tempat di mana lembaga publik dan privat mendorong suatu kebijakan. Dalam hal ini peran aktif masyarakat tidak hanya sebatas menentukan siapa pemimpin politik, tetapi juga menentukan apa yang pemimpin politik harus lakukan. Bila pemilihan pemimpin politik itu penting dalam menentukan siapa yang harus berkuasa, namun proses kebijakan publik ditujukan untuk memastikan yang semestinya pemimpin politik perbuat untuk melayani masyarakat.



Sumber: satuharapan.com

Gambar 1.1  
Kartu Indonesia Sehat adalah Kebijakan Publik

Pergeseran peran administrasi publik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, menghendaki pemahaman kebijakan publik secara dinamis. Dalam pandangan ini kebijakan publik seyogianya dipahami sebagai apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekadar apa yang ingin dilakukan. Kebijakan publik dibuat dalam rangka untuk memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat dan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan. Dalam pengertian ini setidaknya kebijakan publik memiliki tiga elemen. *Pertama*, setiap kebijakan publik selalu ditujukan untuk memecahkan permasalahan publik. *Kedua*, kebijakan publik berisi serangkaian tindakan yang dilakukan untuk memecahkan permasalahan publik. *Ketiga*, tindakan tersebut dilakukan oleh para pemangku kepentingan tidak hanya pemerintah, tetapi memungkinkan keterlibatan pemangku kepentingan lainnya, seperti swasta dan masyarakat sipil (Hill, 2005).

### **Ilustrasi 1: KIS sebagai Kebijakan Publik**

KIS adalah kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla untuk membuat rakyat lebih sehat dan sejahtera. Berselang 14 hari setelah dilantik sebagai Presiden RI ke-7, Joko Widodo resmi meluncurkan KIS bersamaan juga dengan KIP (Kartu Indonesia Pintar) dan KKS (Kartu Keluarga Sejahtera). Saat itu kehadiran KIS ini memang banyak membuat orang kebingungan. Pasalnya saat KIS ini diluncurkan, sudah ada program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan (BPJS). Mereka ini bingung mana asuransi kesehatan yang benar-benar mewakili pemerintah atau negara? Lalu banyak yang juga menanyakan apa sebenarnya perbedaan BPJS Kesehatan dan KIS ini?

Kartu Indonesia Sehat (KIS) sendiri adalah kartu yang memiliki fungsi untuk memberikan jaminan kesehatan kepada masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan secara gratis. Penggunaannya sendiri dapat menggunakan fungsi KIS ini di setiap fasilitas kesehatan tingkat pertama dan tingkat lanjut. Kartu ini sendiri merupakan program yang bertujuan untuk melakukan perluasan dari program kesehatan yang sebelumnya, yaitu BPJS Kesehatan yang telah diluncurkan oleh mantan Presiden SBY (Susilo Bambang Yudhoyono) pada tanggal 1 Maret 2014.

Sama-sama sebagai program fasilitas kesehatan dari negara, ternyata KIS dan BPJS Kesehatan memang memiliki perbedaan. Perbedaan utamanya sebenarnya nampak dengan jelas pada sasaran atau orang yang menerimanya. Jika BPJS merupakan sebuah program yang anggotanya harus mendaftar dan membayar iuran, maka KIS anggotanya diambil dari masyarakat yang tidak mampu dan pemberian kartunya ditetapkan oleh pemerintah serta pembayaran iurannya ditanggung oleh pemerintah.

*Disalin dari:* <https://www.cermati.com/artikel/kartu-indonesia-sehat-pengertian-dan-manfaat-yang-diberikan>

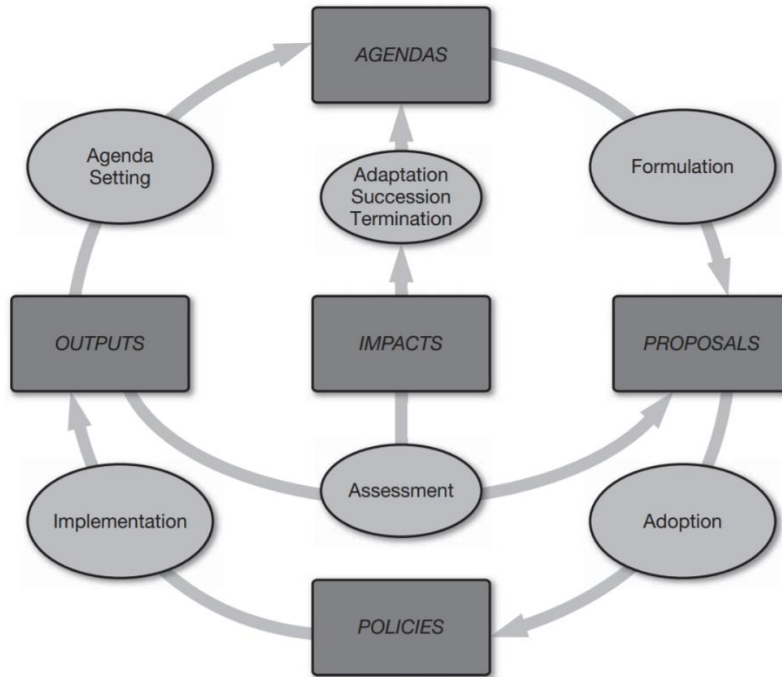
Karena kebijakan publik merupakan konsep yang dinamis maka kebijakan publik tidak hanya dipelajari sebagai proses pembuatan kebijakan, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika kebijakan tersebut diputuskan dan diimplementasikan. Sebagaimana dijelaskan oleh John (2013) bahwa ilmu kebijakan publik membahas tentang bagaimana interaksi antara mesin-mesin negara dan aktor politik bekerja menghasilkan keputusan. Oleh karena itu, subjek yang menjadi fokus kajiannya keputusan yang dihasilkan oleh sistem politik seperti kebijakan sistem pendidikan, kebijakan kesehatan, kebijakan transportasi publik, kebijakan keamanan, kebijakan perekonomian, dan sebagainya. Tidak kalah pentingnya dengan itu, disiplin kebijakan publik juga membahas tentang bagaimana kebijakan-kebijakan tersebut dilaksanakan dan menyebabkan perubahan diluar sistem politik formal atau masyarakat seperti peningkatan derajat pendidikan, derajat kesehatan, akses transportasi publik, keamanan dan kenyamanan masyarakat, pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, dan sebagainya. Dengan lain kata, sebagai disiplin ilmu, kajian ini mempelajari mulai dari bagaimanakah dinamika dan kompleksitas pembuatan keputusan? Bagaimanakah dinamika pelaksanaan kebijakan atau implementasi kebijakan? Dan bagaimanakah kebijakan tersebut berdampak pada kehidupan masyarakat?

## **B. SIKLUS ATAU TAHAPAN KEBIJAKAN PUBLIK**

Studi kebijakan publik konvensional hampir selalu menjelaskan konsep kebijakan publik melalui siklus atau tahapan-tahapannya. Salah satunya yang sering dikutip adalah "*policy-making process*" dari William Dunn (2015). William Dunn menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang dimulai dari penyusunan agenda, pembuatan keputusan, adopsi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, penilaian kebijakan, adaptasi kebijakan, suksesi kebijakan, dan terminasi kebijakan (Gambar 1.2).

Penyusunan agenda (*agenda setting*) adalah proses menentukan suatu masalah menjadi agenda publik. Banyak sekali isu dan masalah yang terjadi di masyarakat. Tidak semua isu dan masalah tersebut bisa diselesaikan seketika karena berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah. Oleh karena itu, pembuat kebijakan harus menentukan prioritas isu atau masalah yang akan diselesaikan. Penyusunan agenda pada dasarnya adalah aktivitas yang dilakukan untuk memilah dan memilih berbagai isu dan masalah sehingga pada akhirnya pembuat kebijakan menemukan masalah yang akan diagendakan menjadi sebuah kebijakan.





Sumber: Dunn, (2015)

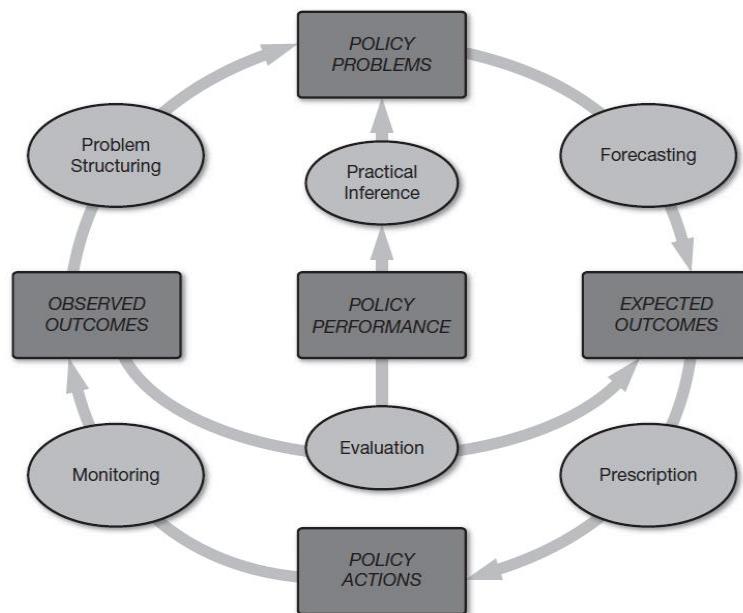
Gambar 1.2  
Tahapan dalam Siklus Kebijakan

Formulasi kebijakan (*policy formulation*) merujuk pada kegiatan yang dilakukan oleh pemangku kepentingan untuk menentukan berbagai alternatif pemecahan masalah. Formulasi kebijakan pada dasarnya adalah kegiatan yang ditujukan untuk mengembangkan dan melakukan sintesis terhadap berbagai alternatif pemecahan masalah sebagaimana yang diagendakan.

Tahap selanjutnya adalah adopsi kebijakan (*policy adoption*) merupakan kegiatan yang ditujukan untuk memastikan bahwa kebijakan yang dipilih memperoleh dukungan dari para pemangku kepentingan sehingga mereka setuju dan bersedia mengadopsi kebijakan yang dipilih. Setelah tahap adopsi kebijakan maka tahapan selanjutnya adalah pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) yang berisi serangkaian tindakan yang dilakukan oleh para pelaksana program untuk memobilisasi uang dan sumber daya yang diarahkan pada tercapainya tujuan atau target yang telah ditetapkan dalam kebijakan. Penilaian kebijakan (*policy assessment*) adalah aktivitas yang dilakukan untuk memeriksa dan menilai apakah kebijakan yang dilakukan telah sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Akuntan dan auditor berperan memeriksa apakah semua pelaksana kebijakan menggunakan sumber daya sesuai dengan aturan yang ditentukan.

Adaptasi kebijakan (*policy adaptation*) adalah aktivitas yang dilakukan sebagai rekomendasi penilaian kebijakan. Hasil rekomendasi akuntan dan auditor dijadikan dasar untuk melakukan berbagai penyesuaian terhadap kebijakan yang ada, misalnya perbaikan terhadap redaksi kebijakan yang tidak jelas, penambahan sumber dana, kebutuhan pelatihan yang lebih memadai, dan lain sebagainya. Sukses kebijakan (*policy succession*) adalah aktivitas yang dilakukan dalam rangka membuat tujuan

kebijakan baru karena adanya tantangan baru yang muncul selama pelaksanaan kebijakan. Kebijakan yang lama dalam hal ini dipertahankan dan dikembangkan untuk mencapai tujuan baru. Tahap terakhir adalah terminasi kebijakan (*policy termination*) adalah aktivitas yang dilakukan oleh pemangku kepentingan dan lembaga yang bertanggung jawab menilai pelaksanaan kebijakan menghentikan kebijakan dan menghapus semua lembaga pendukungnya karena sudah tidak diperlukan lagi keberadaannya. Berdasarkan siklus kebijakan tersebut, Dunn (2015) menjelaskan bahwa analisis kebijakan publik merupakan aktivitas intelektual untuk memahami proses kebijakan publik yang dimulai dari perumusan masalah (*problem structuring*), peramalan (*forecasting*), penentuan kebijakan (*prescription*), pengawasan dan evaluasi (*monitoring and evaluation*) (Gambar 1.3).



Sumber: Dunn, (2015)

Gambar 1.3  
Analisis Kebijakan Publik

Perumusan masalah (*problem structuring*) mempelajari tentang berbagai metode perumusan masalah yang berguna untuk menyediakan informasi yang relevan untuk penyusunan agenda kebijakan. Metode perumusan masalah membantu mengidentifikasi asumsi-asumsi tersembunyi, mendiagnosis penyebab, memetakan berbagai kemungkinan tujuan, mensintesa pandangan yang bertentangan, menggambarkan, menemukan, dan mendesain pilihan kebijakan baru. Peramalan (*forecasting*) mempelajari berbagai metode peramalan *outcome* kebijakan yang bermanfaat memberikan informasi kepada pemangku kepentingan tentang berbagai konsekuensi dan akibat yang mungkin ditimbulkan dari masing-masing pilihan kebijakan di masa depan. Peramalan membantu pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi potensi, kemungkinan dan berbagai dampak pilihan kebijakan pada masa depan.

Tabel 1.1  
Tahapan Kebijakan dan Beberapa Pertanyaan Penelitiannya

Definisi Masalah dan Penyusunan Agenda	Formulasi dan Adopsi Kebijakan	Implementasi	Evaluasi
Mengapa persepsi dan definisi masalah kebijakan bervariasi antar waktu dan antar negara?	Bagaimana sebuah keputusan ditetapkan?	Mengapa kebijakan tertentu gagal dalam pelaksanaannya?	Bagaimana hasil dan dampak kebijakan diukur?
Mengapa satu masalah diabaikan, sedangkan masalah lain menjadi agenda kebijakan?	Bagaimana keluaran kebijakan dapat dijelaskan?	Apa sajakah faktor yang menjelaskan keragaman pelaksanaan kebijakan?	Apa sajakah faktor yang menjelaskan variasi hasil dan dampak kebijakan?

Sumber: Knill dan Tosun, (2012)

Penentuan kebijakan (*prescription*) mempelajari berbagai metode yang digunakan untuk menyeleksi berbagai alternatif kebijakan berdasarkan nilai-nilai yang akan diperoleh. Melalui proses ini akan diperoleh informasi tentang kebijakan mana yang paling baik, informasi mengenai risiko dan ketidakpastian dan eksternalitas yang akan ditimbulkan serta sumber daya harus dikelola. Pengawasan (*monitoring*) dan evaluasi (*evaluation*) mempelajari berbagai metode memeriksa pelaksanaan kebijakan dan menilai hasil dan dampak kebijakan. Berbagai metode monitoring membantu menyediakan informasi tentang sejauh mana pelaksanaan kebijakan patuh terhadap aturan main yang ditetapkan, mengidentifikasi berbagai konsekuensi yang tidak diharapkan dan menjelaskan berbagai faktor yang mendukung, serta menghambat selama pelaksanaan kebijakan. Sedangkan berbagai metode evaluasi memberikan informasi yang berguna tentang apakah kebijakan yang dilaksanakan menghasilkan dampak yang diinginkan dan apakah sesuai dengan nilai-nilai yang telah ditetapkan. Hasil evaluasi digunakan sebagai umpan balik untuk memperbaiki kebijakan.

### C. KRITIK TERHADAP PENDEKATAN SIKLUS ATAU TAHAPAN KEBIJAKAN PUBLIK

Ide bahwa setiap kebijakan publik mengikuti siklus yang berurutan amat populer di kalangan ilmuwan administrasi publik. Hampir setiap dosen mengajarkan konsep ini kepada mahasiswanya bahwa setiap kebijakan selalu berawal dari pembuatan keputusan, pelaksanaan kebijakan sampai dengan penilaian kebijakan. Argumen bahwa proses kebijakan adalah linear seperti ini mengikuti cara pikir sistem di mana pengambilan keputusan dalam setiap sistem politik melandaskan pada logika *input-output*. Kebijakan muncul karena didorong oleh interaksi antara opini publik, kelompok kepentingan dan elit yang kemudian diseleksi dan disaring oleh institusi politik yang ada dalam sistem. Selanjutnya, politisi menetapkan birokrasi untuk melaksanakannya. Hal yang sering menjadi daya tarik dari logika ini adalah analisis kebijakan sering menggunakannya untuk memahami bagaimana sistem politik merespons semua masalah-masalah kebijakan yang terjadi di masyarakat.

Kelemahan mendasar memahami kebijakan dengan menggunakan logika linear seperti ini adalah membuat seorang analis kebijakan dihadapkan pada tembok besar yang menghalangi mereka sampai ke pemahaman bahwa kebijakan adalah proses yang kompleks dan dinamis. Sebagaimana yang dikatakan John (2013) bahwa model konvensional siklus kebijakan pada hakikatnya menyederhanakan proses kebijakan publik yang sebenarnya sangat kompleks dan dinamis. Jika dalam model ini kita memasukkan peran aktor politik dalam proses kebijakan publik maka model siklus kebijakan tidak mampu menjelaskan kompleksitas peran mereka dengan baik karena aktor politik pada kenyataannya memiliki pengaruh dalam seluruh proses kebijakan. Memahami proses kebijakan publik melalui siklus akan menciptakan apa yang disebut dengan “*learning building block*” yang menyulitkan kita memahami proses kebijakan publik sebenarnya.

Asumsi dasar dari model siklus adalah bahwa sebuah kebijakan muncul dari hubungan antara niat dan tindakan pelaku politik. Masyarakat memilih politisi untuk membawa *platform* kebijakannya. Politisi memutuskan program untuk dilaksanakan oleh birokrat. Birokrat senior memerintahkan bawahannya untuk melaksanakan program di lapangan. Pemerintah pusat mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan berbagai program. Dari berbagai jalur sebab akibat serta komando dan pelaksanaan, sebuah kebijakan muncul dari tahapan-tahapan. Dengan membedakan mana tujuan dan hasil kebijakan, analis kebijakan mengidentifikasi apakah niat baik politisi menjadi kenyataan dan apakah kebijakan sukses atau gagal. Dengan memahami kebijakan melalui logika prosedur ini maka pertanyaan utama yang diajukan oleh seorang analisis kebijakan pada umumnya adalah sejauh mana efektivitas proses kebijakan dan bagaimana dan siapakah kelompok yang paling kuat pengaruhnya, partai dan lembaga mana yang mampu memenangkan agenda kebijakannya.

Namun demikian yang menjadi masalah mendasar dari logika prosedural ini adalah pembagian proses kebijakan menjadi urutan-urutan prosedural tersebut sering kali menyesatkan karena proses kebijakan sering kali tidak berjalan dalam logika prosedural yang dihipotesiskan. Sabatier dan Jenkins-Smith lebih lanjut menegaskan bahwa model siklus kebijakan dengan terminologi ‘*the stage heuristic*’ (1993) untuk mengindikasikan bahwa model ini sebenarnya ditujukan untuk tujuan pedagogis semata.

#### **D. KEBIJAKAN PUBLIK DALAM DINAMIKA PERKEMBANGAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

Dinamika perkembangan ilmu administrasi publik juga memengaruhi bagaimana ilmuwan memaknai kebijakan publik. Sebagaimana dijelaskan oleh Osborne (2010) perkembangan disiplin ilmu administrasi publik dan manajemen dapat dibagi menjadi tiga era. *Pertama, Old Public Administration (OPA)* yang berlangsung pada akhir tahun 1970 dan awal tahun 1980. *Kedua, New Public Management (NPM)* yang berlangsung pada akhir tahun 1980 sampai dengan awal abad duapuluh satu. *Ketiga, New Public*

*Governance* (NPG) yang berlangsung pada akhir 2010 sampai sekarang. Dalam sub-bab ini didiskusikan dinamika konsep kebijakan publik dalam setiap era atau perkembangan administrasi publik tersebut.

### 1. Kebijakan Publik di Era *Old Public Administration*

Pendekatan administrasi publik pada era ini sangat dipengaruhi oleh ide tentang birokrasi oleh Max Weber. Model birokrasi dilaksanakan menurut dua prinsip hierarki dan meritokrasi. Model ini pada awalnya diterapkan secara meluas pada reformasi birokrasi di Inggris dan Prussia sekitar akhir abad 19 untuk memecahkan masalah meluasnya sistem patrimonial dalam administrasi di mana patronasi dan favoritisme mendominasi kebijakan publik dan pengangkatan pejabat publik. Manning dan McCourt (2013) menjelaskan karakteristik model ini meliputi pemisahan kekuasaan antara politik dan politisi terpilih dengan administrasi serta administrator yang diangkat, administrator berperan sebagai pelaksana aturan-aturan yang telah ditetapkan, administrator dipilih berdasarkan kualifikasinya dan dilatih oleh profesional, adanya pembagian pekerjaan, hierarki dan tugas, sumber daya dimiliki oleh organisasi dan bukan oleh individu yang bekerja di dalamnya, birokrasi publik bekerja melayani publik dan bukan melayani kepentingan pribadi. Singkatnya, ada pembagian peran penting antara politisi terpilih dengan birokrat. Politisi terpilih berperan dalam formulasi atau desain kebijakan, sedangkan birokrasi berperan dalam implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan melalui pendekatan komando dan kontrol telah menjadi referensi pembangunan di dunia sejak masa penjajahan dan berlanjut setelah beberapa negara merdeka. Namun, beberapa negara jajahan melaksanakan sistem yang agak berbeda khususnya negara-negara yang pernah dijajah oleh Perancis dan Jepang di mana faktor politik sangat memengaruhi pengangkatan para implemtor kebijakan di bawah model birokrasi sentralistis. Pendekatan ini bekerja dengan baik di beberapa negara, seperti di Singapura, setelah merdeka mereka mampu membangun layanan publik yang efektif dan efisien serta China, mereka hanya memiliki satu partai penguasa sebagai aktor tunggal yang bertanggung jawab dalam penetapan kebijakan publik. Namun di banyak negara bekas jajahan justru yang terjadi adalah semakin memburuknya tata-kelola pemerintahan dan efektivitas administrasi publik karena semakin menguatnya patrimonialisme baru yang mereka tanamkan sendiri. Di negara-negara tersebut kebijakan publik menjadi subjek dari kepentingan pemimpin politik dan pengikutnya untuk memobilisasi sumber daya negara demi kepentingannya (Manning dan McCourt, 2013).

Upaya memperbaiki pemerintahan dan layanan publik di banyak negara berkembang sejak tahun 1980 tetap mempertahankan model kebijakan publik yang sentralistis. Di negara-negara tersebut model kebijakan publik yang terpusat telah menjadi titik awal dari pertumbuhan ekonomi yang efektif. Di beberapa negara seperti Malaysia dan Thailand, sistem kebijakan publik terpusat ini tidak diragukan lagi menjadi faktor pendorong pertumbuhan ekonomi. Negara-negara tersebut relatif berhasil meningkatkan efektivitas administrasi publik melalui sistem kebijakan publik yang sentralistis dan birokrasi yang merit dan sistem karir pegawai publik yang stabil.

Namun demikian, di negara-negara maju pada saat yang sama ditemukan masalah dalam implementasi kebijakan. Birokrasi publik yang membengkak, tidak efisien dan mementingkan diri sendiri serta masih dibentuk oleh faktor ekonomi politik. Kebutuhan fiskal dari program penyesuaian struktural berarti bahwa layanan publik sering kali menjadi sasaran kebijakan reformasi radikal yang ditujukan untuk pengendalian biaya dan peningkatan efisiensi yang berfokus pada pengurangan ukuran layanan sipil, merasionalisasi jumlah departemen dan lembaga, dan mendorong melalui pembayaran dan reformasi ketenagakerjaan. Reformasi ini dirancang untuk mengurangi pengeluaran publik dan membatasi ukuran dan ruang lingkup pemerintahan, tetapi mereka tidak menyimpang secara signifikan dari model Weberian tentang kebijakan dan layanan publik yang tersentralisasi dan hierarkis. Tujuannya adalah versi yang lebih kecil, lebih murah dan lebih efisien dari administrasi publik lama, bukan penggantian grosir dengan model baru. Ini yang kemudian mendasari munculnya pendekatan manajemen publik baru atau yang dikenal sebagai *New Public Management* (NPM). Selanjutnya akan dibahas mengenai kebijakan publik di era ini.

## 2. Kebijakan Publik di Era *New Public Management*

Manajemen publik baru mengacu pada serangkaian pendekatan baru untuk administrasi publik dan manajemen yang muncul di sejumlah negara OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) pada 1980-an. Model NPM muncul sebagai reaksi terhadap keterbatasan administrasi publik lama dalam menyesuaikan dengan tuntutan ekonomi pasar yang kompetitif. Sementara pengendalian biaya adalah pendorong utama dalam penerapan pendekatan NPM, prinsip-prinsip persaingan dan manajemen sektor swasta merupakan inti dari pendekatan NPM. Elemen-elemen kunci dari NPM meliputi perhatian pada pelajaran dari manajemen sektor swasta; menjauhkan pemisahan kebijakan dan administrasi; memfokuskan pada kepemimpinan kewirausahaan dalam organisasi layanan publik; penekanan pada *input* dan *output*, kontrol dan evaluasi serta pada manajemen kinerja dan audit; disagregasi layanan publik ke unit yang paling dasar fokus pada manajemen biaya; pertumbuhan penggunaan pasar, persaingan dan kontrak untuk alokasi sumber daya dan pemberian layanan di dalam pelayanan publik.

Pendekatan NPM berakar di Inggris, Selandia Baru, Amerika Serikat, dan Skandinavia sejak pertengahan 1980-an. Fondasi teoretisnya terletak pada pilihan publik dan teori pelaku utama yang mengklaim bahwa kepentingan pribadi mendorong perilaku birokrasi. Persaingan, delegasi, kinerja, dan responsif menawarkan tolok ukur untuk mengatur perilaku birokrasi dan menghasilkan hasil yang lebih baik (Hood, 1991; Manning dan McCourt, 2013). NPM menghasilkan perubahan signifikan dalam etos dan pendekatan sektor publik, terutama penanaman praktik-praktik manajemen baru, pemasaran dan pengontrakan layanan inti ke perusahaan swasta dan organisasi nirlaba, dan penciptaan ‘badan eksekutif’ yang bertanggung jawab untuk implementasi. Fokus yang lebih besar pada manajemen dengan hasil menggantikan orientasi sektor publik yang diatur oleh *input* dan *output*, sementara manajemen kinerja semakin merambah sektor publik (Hood, 1991).



Pendekatan NPM juga diadopsi oleh sejumlah negara non-OECD, sering sebagai bagian dari program reformasi sektor publik yang didukung oleh lembaga bantuan internasional, tetapi pengaruhnya tidak merata (Pollitt dan Boukhaert, 2004). Terlepas dari klaim universalitas, beberapa pemerintah di negara berkembang menerapkan reformasi NPM secara keseluruhan, tetapi beberapa bereksperimen dengan menciptakan lembaga eksekutif, piagam warga dan model manajemen kinerja (Hood, 1991). Contoh-contoh penting termasuk agen pajak semi-otonom di Afrika dan Asia, beberapa di antaranya menghasilkan hasil yang mengesankan dalam hal target pendapatan dan mengurangi korupsi (Manning dan McCourt, 2013). Pemberian layanan kontrak ke penyedia layanan swasta dan nirlaba di bidang kesehatan, pendidikan, air, dan sanitasi menjadi cukup luas, tetapi implementasinya tidak merata dan hasilnya beragam karena masalah kapasitas regulasi, kualitas dan akses yang mengarah ke kompleks dan terfragmentasi mosaik penyediaan layanan (Batley dan McLoughlin, 2009).

Dalam praktiknya, reformasi NPM di negara-negara berkembang diadopsi dengan sangat selektif, sering kali bersamaan dengan struktur organisasi yang mewujudkan administrasi publik lama (Manning dan McCourt, 2013). Komentator mempertanyakan kesesuaian reformasi NPM dalam konteks kapasitas yang lemah dan dukungan politik, menekankan keberadaan kondisi kelembagaan dan politik yang mendukung sebagai syarat untuk sukses, dan membangun kapasitas sektor publik inti sebagai prioritas untuk reformasi manajemen publik.

Manning dan McCourt (2013) menyoroti penggunaan piagam warga di India, diperkenalkan pada tahun 1997 dalam konteks rencana aksi untuk pemerintah yang efektif dan responsif, sebagai contoh reformasi NPM yang dirancang untuk meningkatkan daya tanggap pemerintah. Pada tahun 2001, 68 *charter* warga telah dirumuskan oleh lembaga pemerintah pusat India dan 318 di tingkat daerah. Seperti dilaporkan oleh Manning dan McCourt (2013) semua *charter* tersebut telah diposting di situs web pemerintah India dan terbuka untuk pengawasan publik. Tetapi dalam kenyataan masih tetap tidak mampu menghadapi serangkaian masalah, termasuk persepsi bahwa inisiatif itu dipandang berasal dari atas, dengan konsultasi minimal, karyawan yang terpengaruh menerima sedikit pelatihan atau orientasi, transfer staf terganggu implementasi, konsep *charter* tidak tepat dipahami oleh klien, dan beberapa norma layanan *charter* terlalu longgar atau terlalu ketat. Kekhawatiran serupa menggerogoti gerakan *Citizen's Charter* di Inggris yang juga mendapat kritik karena persepsi bahwa mereka didorong dan dilakukan oleh manajemen tidak mencerminkan prioritas warga.

Konsekuensi dari NPM sangat luas, memberikan agenda reformasi yang tahan lama dan konsisten, tetapi dengan catatan keberhasilan dan kegagalan yang beragam (Pollitt, dkk, 2007). Bahan-bahan utama dalam reformasi NPM yang berhasil di negara-negara OECD termasuk kepemimpinan politik yang konsisten dalam arah dan implementasi kebijakan dan dukungan dari pejabat tinggi dan departemen pusat (Pollitt, dkk, 2007). Secara lebih luas, reformasi NPM dikritik karena penekanan tunggal pada prinsip-prinsip manajemen sektor swasta, melemahnya akuntabilitas demokratis dengan penciptaan lembaga eksekutif, dan karena kegagalan mereka untuk mengedepankan kebutuhan warga. Ada juga kekhawatiran bahwa NPM telah mengurangi koherensi antar pemerintah sebagai akibat dari fragmentasi kebijakan dan pengiriman di berbagai

lembaga dan penyedia layanan (Denhardt dan Denhardt, 2000). Yang lain membantah klaim bahwa NPM adalah paradigma yang berbeda dan mempertanyakan ketelitian konseptualnya, sebaliknya berpendapat bahwa NPM adalah sekelompok pendekatan yang berbeda dengan beberapa karakteristik bersama (Osborne, 2010). Kritik-kritik ini mempertanyakan kemanjuran reformasi NPM dan pendekatan baru mulai muncul pada dekade pertama era milenium yang berupaya mengatasi masalah koherensi dan kolaborasi dalam pemerintahan dan yang semakin menempatkan warga di pusat reformasi. Tidak hanya mengistimewakan pasar sebagai pendorong utama reformasi, serangkaian pendekatan baru ini tidak hanya menawarkan model alternatif administrasi publik, tetapi menghadirkan perspektif baru dan khas yang menekankan peran warga negara dalam perumusan kebijakan dan produksi bersama layanan publik. Pendekatan inilah yang selanjutnya disebut *New Public Governance* (NPG).

### 3. Kebijakan Publik di Era *New Public Governance*

Pendekatan NPG diusulkan oleh Osborne (2010) mengadopsi titik awal yang sangat berbeda dari dua tradisi manajemen publik sebelumnya. Berbeda dengan penekanan pada hierarki birokrasi dan kepentingan administratif sebagai fitur yang menentukan administrasi publik lama dan kebijaksanaan manajerial dan mekanisme kontrak yang terkait dengan NPM, pendekatan NPG menempatkan warga negara daripada pemerintah di pusat kerangka acuannya. Dalam nada yang sama, Denhardt dan Denhardt (2003) menyerukan teori administrasi publik baru yang didasarkan pada konsep kewarganegaraan dan kepentingan publik yang dinyatakan sebagai kepentingan bersama warga negara daripada sebagai agregasi kepentingan individu yang ditentukan oleh pejabat terpilih atau preferensi pasar. Sentralitas warga negara sebagai *co-producer* kebijakan dan pemberian layanan secara fundamental membedakan pendekatan tata pemerintahan publik baru dari kedua pendekatan sentralistis yang terkait dengan administrasi publik lama dan pendekatan NPM berbasis pasar, daripada sekadar mengusulkan bentuk administrasi publik yang baru.

Beberapa pakar kebijakan publik lebih lanjut menjelaskan bahwa kebijakan publik pada era ini berakar dari bentuk demokrasi deliberatif. Sedangkan konsepsi demokrasi deliberatif berasal dari “ruang publik” yang dipopulerkan Habermas. Demokrasi deliberatif mengandaikan bahwa pada setiap pengambilan keputusan harus melalui musyawarah dan dialog antar warga negara. Tujuannya, pencapaian mufakat antar warga negara. Di sini yang perlu ditonjolkan dari pengertian demokrasi deliberatif adalah partisipasi publik. Menilik bahwa kebijakan publik deliberatif adalah pengadopsian dari demokrasi deliberatif maka pemahaman tipe komunitarian sangat kental di dalam prespektif kebijakan di era ini.

Kebijakan publik di era ini menggabungkan sejumlah fitur dari literatur yang muncul ini: negara sama-sama majemuk dalam hal perumusan kebijakan dilakukan oleh banyak aktor yang saling bergantung dan pluralis di mana berbagai proses dan *input* membentuk pembuatan kebijakan. Dalam hal ini Denhardt dan Denhardt (2003) menyoroti fragmentasi ruang kebijakan dengan munculnya beberapa aktor dan yurisdiksi bersamaan dengan meningkatnya saling ketergantungan antara aktor yang beroperasi di tingkat lokal, nasional, dan global. Pemerintah diperlakukan hanya sebagai satu aktor bersama aktor-aktor lain yang terlibat dalam musyawarah kebijakan dan



pemberian layanan dan tidak lagi dianggap sebagai kekuatan tunggal atau dominan yang membentuk kebijakan dan implementasi publik. Denhardt dan Denhardt (2003) menjelaskan bahwa kebijakan yang memandu masyarakat adalah hasil dari serangkaian interaksi yang kompleks yang melibatkan banyak kelompok dan berbagai kepentingan yang akhirnya bergabung dengan cara yang menarik dan tidak terduga.

Oleh karena itu, kebijakan publik di era ini lebih menekankan pada hubungan antar organisasi dan tata kelola proses, di mana kepercayaan, modal relasional dan kontrak relasional berfungsi sebagai mekanisme tata kelola inti, daripada bentuk dan fungsi organisasi (Osborne, 2010). Dalam hal ini kebijakan publik bertentangan dengan pendekatan konvensional untuk administrasi publik yang cenderung menekankan proses intra-organisasi dalam domain pemerintahan sebagai berbeda dari proses antar-organisasi antara pemerintah dan aktor swasta dan nirlaba (Osborne, 2010). Dalam praktiknya ada beberapa alur pemikiran berbeda, masing-masing berbeda dalam penekanan yang mereka berikan pada mekanisme tata kelola inti. Hingga saat ini, kerangka acuan kontekstual untuk rangkaian pendekatan ini adalah Amerika Serikat dan beberapa negara OECD, tetapi kelompok pendekatan ini memiliki aplikasi yang lebih luas dalam memberikan landasan yang lebih kuat dan titik referensi konseptual untuk reformasi tata kelola dan kebijakan publik di negara-negara berkembang daripada model sebelumnya.

## E. ALAT-ALAT KEBIJAKAN PUBLIK

Menjelaskan bagaimana suatu kebijakan bekerja atau tidak bekerja merupakan pertanyaan yang selalu ingin dijawab oleh para ilmuwan kebijakan publik maupun para analisis kebijakan. Oleh karena itu, memahami berbagai alat kebijakan yang menentukan sejauh mana suatu kebijakan publik berhasil atau sebaliknya dalam meningkatkan mutu kesehatan, mutu pendidikan, perluasan lapangan kerja, akses fasilitas publik, menciptakan keamanan dan kerukunan, dan lain-lain menjadi penting. John (2011) menjelaskan enam alat kebijakan tersebut meliputi: hukum dan undang-undang, pengeluaran publik dan pajak, birokrasi dan manajemen publik, kelembagaan, informasi, persuasi dan deliberasi serta jejaring dan *governance (networks and governance)* (Tabel 1.2).

Tabel 1.2  
Enam Alat Kebijakan Publik

---

<b>Top down</b>
1. Hukum dan aturan
2. Belanja pemerintah dan pajak
<b>Internal pemerintah</b>
1. Birokrasi dan manajemen publik
2. Lembaga
<b>Non-standar</b>
1. Informasi, persuasi dan deliberasi
2. Jejaring dan <i>governance</i>

---

Sumber: John, (2007)

Hukum dan aturan serta pengeluaran publik dan pajak adalah alat kebijakan yang bersifat langsung atau *top-down*. Artinya pemerintah atau pemegang otoritas mampu menggunakan dua alat tersebut secara langsung ke individu atau kelompok yang menjadi target kebijakan. Kebijakan publik pada hakikatnya adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Hukum pada dasarnya adalah keseluruhan peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan pribadi dalam masyarakat. Permasalahan sosial membutuhkan kebijakan publik sebagai wujud nyata intervensi pemerintah untuk memecahkannya. Sedangkan untuk mengintervensinya pemerintah membutuhkan landasan hukum untuk bertindak. Hukum dalam hal ini memberikan legitimasi kepada pemerintah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah disepakati bersama.

Pemerintah menggunakan anggaran publik sebagai alat untuk menyampaikan kebijakan dan komitmennya kepada masyarakat. Melalui anggaran publik pemerintah menyusun prioritas program yang akan dijalankan dengan sumber dana masyarakat. Keputusan tentang anggaran publik pemerintah juga berpengaruh pada manajemen pemerintah dan kualitas layanan publik yang diberikannya. Pajak merupakan alat kebijakan publik yang berpengaruh langsung kepada masyarakat. Sebagai alat kebijakan, pajak memiliki empat fungsi, yaitu fungsi anggaran artinya pajak berfungsi membiayai pengeluaran pemerintah, fungsi mengatur artinya pajak berfungsi mengatur berbagai aspek kehidupan sosial ekonomi masyarakat, fungsi stabilitas artinya pajak digunakan untuk menjamin stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan dan terakhir fungsi redistribusi artinya pajak merupakan alat untuk menciptakan keadilan sosial dan ekonomi.

Birokrasi dan manajemen publik merupakan alat pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik dan sebagai pelaksana kebijakan yang telah diputuskan oleh politisi. Dalam perkembangannya birokrasi tumbuh menjadi besar sehingga menguasai hampir seluruh lini pemerintah sehingga pada akhirnya politisi sangat tergantung pada birokrasi untuk merealisasikan janji-janji politiknya. Kunci keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik adalah kapasitas birokrasi yang mumpuni. Setidaknya ada tiga indikator keberhasilan reformasi birokrasi, yaitu terwujudnya pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, terwujudnya kualitas pelayanan publik dan meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Kelembagaan yang kredibel dibutuhkan agar kebijakan publik dapat dilaksanakan dengan baik. Kelembagaan yang bertanggung jawab, terbuka dan kompeten serta mampu merespons kebutuhan masyarakat adalah syarat mutlak. Kehadiran lembaga yang mampu menepis kentalnya ego-sektoral yang didasari oleh pola kerja yang egosentris menyebabkan tidak berfungsinya komunikasi dan koordinasi antar lembaga sangat penting untuk menjamin tercapainya tujuan kebijakan.

Informasi, persuasi, dan deliberasi merupakan alat kebijakan yang relatif baru. Apabila alat-alat kebijakan sebelumnya bekerja berdasarkan kontrol dan komando maka alat ini mengandalkan pada kemampuan pemerintah menyebarluaskan informasi, melakukan persuasi dan membangun hubungan sosial dengan masyarakat lebih baik. Dalam pendekatan ini juga termasuk bagaimana pemerintah mampu menggunakan

berbagai metode dialog dengan masyarakat dalam rangka menggalang partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan maupun dalam pengadaan layanan publik. Alat kebijakan yang terakhir adalah jejaring dan *governance*. Contoh jejaring yang umum dilakukan oleh pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan adalah kemitraan antara pemerintah, swasta, dan organisasi nonpemerintah dalam pelaksanaan pelayanan publik maupun program pembangunan. Istilah *governance* memiliki arti pelaksanaan kebijakan publik oleh berbagai pemangku kepentingan. Keterbatasan pemerintah dalam memberikan layanan publik membutuhkan pemangku kepentingan diluar pemerintah untuk menyediakan layanan dan melaksanakan program pembangunan. Ansell dan Gash (2007) menjelaskan konsep *governance* merujuk pada cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan diluar negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam pelaksanaan kebijakan.



## Latihan

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

- 1) Tutup buku Anda silakan Anda menuliskan kembali gagasan tentang kebijakan publik sebagai konsep yang dinamis dan mengapa Anda seyogianya memahami kebijakan publik sebagai konsep yang dinamis dan bukan konsep yang statis.
- 2) Mempelajari kebijakan publik dari siklus memudahkan kita untuk mengenali tahapan-tahapan suatu kebijakan publik disusun. Akan tetapi mempelajari dari pendekatan siklus memiliki kelemahan yang mendasar. Jelaskan kelemahan-kelemahan tersebut dan bagaimana Anda bisa menghindari dari kelemahan-kelemahan tersebut?
- 3) Dinamika perkembangan administrasi publik sangat memengaruhi bagaimana kebijakan publik dipahami. Jelaskan bagaimana sosok dan karakteristik kebijakan publik pada masing-masing era *old public administration*, *new public management*, dan *new public governance*?
- 4) Pertanyaan mendasar yang menjadi kajian dari disiplin ilmu kebijakan publik adalah bagaimana satu kebijakan publik bisa bekerja secara efektif dan kebijakan lainnya tidak. John menjelaskan enam alat kebijakan yang berguna untuk menjawab pertanyaan tersebut. Jelaskan kembali pemahaman Anda tentang keenam alat kebijakan tersebut!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Setelah Anda selesai menjawab semuanya cobalah Anda sekarang membaca dengan lebih fokus dan tenang Kegiatan Belajar 1. Silakan baca berulang-ulang ringkasan yang ada dalam kotak-kotak dan pahami dengan baik. Saya yakin Anda akan mampu dengan baik untuk memahami dan menjelaskan pertanyaan-pertanyaan tersebut.



## Rangkuman

Secara sederhana kebijakan publik dapat dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan berbagai masalah yang ada di masyarakat. Karena masalah yang dihadapi oleh masyarakat senantiasa berkembang dan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah juga demikian maka bagaimana kebijakan dirumuskan dan dilaksanakan senantiasa berubah. Oleh karena itu, memahami kebijakan publik sebagai konsep yang dinamis menjadi penting.

Dalam konteks perkembangan Ilmu Administrasi Publik, dinamika konsep kebijakan publik dapat dibagi menjadi tiga era. *Pertama*, kebijakan publik di era *old public administration* yang memiliki ciri pemisahan yang tegas atau dikotomi antara pembuatan kebijakan (*decision making*) dan pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*). Model birokrasi dilaksanakan menurut dua prinsip hierarki dan meritokrasi. *Kedua*, kebijakan publik di era *new public management* ditandai oleh peran birokrasi yang kecil dalam pelaksanaan kebijakan. Manajemen pelaksanaan kebijakan publik banyak mengadopsi praktik dari sektor swasta. Fondasi teoretisnya terletak pada pilihan publik dan teori pelaku utama yang mengklaim bahwa kepentingan pribadi mendorong perilaku birokrasi. Persaingan, delegasi, kinerja, dan responsif menawarkan tolok ukur untuk mengatur perilaku birokrasi dan menghasilkan hasil yang lebih baik. *Ketiga*, kebijakan publik di era *new public governance* ditandai semakin mengecilnya peran birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan. Hubungan antar organisasi dan tata kelola proses, di mana kepercayaan, modal relasional dan kontrak relasional berfungsi sebagai mekanisme tata kelola inti, daripada bentuk dan fungsi organisasi.

Esensi kebijakan publik pada dasarnya ingin menjawab pertanyaan-pertanyaan mendasar: Mengapa politisi dan pemerintah memutuskan untuk melakukan tindakan tertentu dan sebaliknya? Mengapa satu kebijakan berhasil dilaksanakan dan kebijakan yang lain tidak? Mengapa kebijakan yang diambil pemerintah sering tidak mampu mewujudkan layanan kesehatan yang lebih baik, layanan pendidikan yang lebih bermutu, menjamin keamanan dan mengurangi angka kejahatan, memperluas lapangan kerja, mengurangi angka pengangguran, meningkatkan perekonomian dan sebagainya? Mengapa itu semuanya bisa terjadi? Oleh karena itu, memahami berbagai alat kebijakan yang menentukan sejauh mana suatu kebijakan publik berhasil atau sebaliknya dalam meningkatkan mutu kesehatan, mutu pendidikan, perluasan lapangan kerja, akses fasilitas publik, menciptakan keamanan dan kerukunan menjadi penting. Ada enam alat kebijakan tersebut, yaitu hukum dan undang-undang, pengeluaran publik dan pajak, birokrasi dan manajemen publik, kelembagaan, informasi, persuasi dan deliberasi serta jejaring dan *governance (networks and governance)*.



## Tes Formatif 1

- 1) Jelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan publik sebagai konsep yang dinamis?
- 2) Jelaskan apa yang dimaksud dengan siklus kebijakan publik dan apa kelebihan dan kelemahan memahami kebijakan publik dari sudut pandang siklus kebijakan?
- 3) Jelaskan apa yang dimaksud dengan alat kebijakan publik?

**Web Links:**

- [www.who.int/research/en/](http://www.who.int/research/en/). *Website* ini menyediakan informasi yang lengkap mengenai berbagai kebijakan kesehatan masyarakat. *Website* ini sangat berguna bagi Anda untuk mendalami berbagai prinsip *governance* dan instrumen kebijakan publik khususnya dalam bidang kebijakan kesehatan.
- [www.oecd-library.org/statistics](http://www.oecd-library.org/statistics). *Website* ini menyediakan berbagai data statistik dan laporan kebijakan di berbagai bidang di negara-negara maju dan beberapa negara berkembang. Kami sarankan Anda untuk membaca beberapa seri yang membahas tentang kebijakan pembangunan ekonomi, pendidikan, kesehatan dan pensiun untuk memperluas pemahaman Anda mengenai dimensi-dimensi kebijakan publik.
- [www.policypointers.org/PolicyAreas/](http://www.policypointers.org/PolicyAreas/). *Website* ini menyediakan banyak sekali sumber-sumber laporan analisis kebijakan dari berbagai bidang. Bagus sekali untuk Anda yang ingin mempelajari pekerjaan yang dilakukan oleh seorang analis kebijakan publik.
- [www.apsc.gov.au/publications09/smarterpolicy.htm](http://www.apsc.gov.au/publications09/smarterpolicy.htm). *Website* ini menyediakan penjelasan mengenai berbagai instrumen kebijakan, kekuatan, dan kelemahannya khususnya yang dilaksanakan pemerintah Australia.

**Bahan Bacaan:**

- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy: A new introduction*. New York: Macmillan International Higher Education. *Chapter* 1-2 buku ini membahas tentang konsep kebijakan publik, tipe, dimensi dan gaya kebijakan publik. *Chapter* tersebut menjadi bahan utama tulisan yang ada di buku ini.
- John, P. (2013). *Analyzing public policy*. London: Routledge. *Chapter* 1-2 buku ini membahas tentang kelemahan mempelajari kebijakan publik dengan menggunakan model siklus. Peter John menjelaskan secara gamblang mengapa kita harus berhati-hati dalam menggunakan dan memahami siklus kebijakan.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. London: Routledge. *Chapter* 1-4 buku William Dunn membahas tentang kebijakan publik sebagai siklus atau tahapan-tahapan mulai dari agenda *setting* sampai dengan evaluasi kebijakan. Buku ini cukup lengkap untuk memahami kebijakan publik dari sudut pandang siklus.

## Dinamika Tipe, Dimensi, dan Gaya Kebijakan Publik

Pada Kegiatan Belajar 2 ini Anda kami ajak untuk mendiskusikan kebijakan publik dari sudut pandang tipe-tipe, dimensi, dan gaya-gaya kebijakan publik. Memahami tipe kebijakan publik akan mempermudah Anda untuk mengenali perbedaan satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Misalnya, perbedaan kebijakan pajak dan kebijakan pemberian kartu sehat. Kebijakan pajak adalah kebijakan redistributif karena kebijakan ini ditujukan untuk memindahkan kembali sumber daya dari kelompok individu tertentu ke kelompok lainnya. Sedangkan kebijakan pemberian kartu sehat adalah kebijakan distributif karena bertujuan untuk membagikan sumber daya kepada individu, kelompok, dan masyarakat yang menjadi target kebijakan. Kedua kebijakan ini memiliki tujuan akhir yang sama, yaitu mewujudkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat namun dilakukan dengan cara yang berbeda.

Mengenali kebijakan publik dari dimensi-dimensinya penting ketika Anda menjadi seorang analis kebijakan. Kemampuan mengidentifikasi dengan jelas perbedaan keluaran, hasil dan dampak diperlukan untuk mendesain sistem monitoring dan evaluasi kebijakan. Banyak ditemukan kesalahpahaman dan pencampuradukan antar indikator keluaran, hasil dan dampak. Akibatnya, monitoring dan evaluasi kebijakan tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya. Mengenali kebijakan dari gaya (*policy styles*) yang diambil oleh politisi dan pemerintah membantu kita memahami cara-cara umum yang dipilih oleh politisi dan pemerintah dalam memecahkan permasalahan masyarakat. Dalam hal ini mengenali pola perilaku dan interaksi yang dibangun oleh politisi dan birokrat memberikan informasi penting bagi kita untuk mengenali kebijakan apa dan bagaimana birokrat melaksanakan kebijakan. Setelah mempelajari ini semuanya kami harapkan kemampuan Anda dalam memahami kebijakan publik menjadi lebih dalam.

### A. TIPE-TIPE KEBIJAKAN PUBLIK

Para ilmuwan kebijakan publik dan politik telah menjelaskan berbagai tipe kebijakan publik. Pemahaman mengenai tipe kebijakan publik ini terkadang diperlukan agar kita bisa mengkaji dan memahami kebijakan publik secara baik karena dengan mengenali tipe kebijakan tersebut kita akan mengetahui perbedaan antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Dengan memahami tipe kebijakan kita akan bisa memahami ciri-ciri keluaran dari suatu kebijakan.

## 1. Tipe Anderson

Menurut Anderson (1979) kebijakan publik dapat dikategorisasikan menjadi tujuh tipe. *Pertama*, tipe kebijakan menurut substansinya (*substantive policies*). Misalnya, kebijakan pendidikan, kesehatan, kemiskinan, lapangan kerja, air bersih, listrik, dan sebagainya. Kebijakan substansial pada hakikatnya adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang bertujuan secara langsung untuk memenuhi apa yang dibutuhkan oleh warga masyarakat. *Kedua*, menurut siapa yang terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan bagaimana kebijakan tersebut akan dilaksanakan. Kebijakan prosedural pada umumnya berisi petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis bagaimana kebijakan tersebut akan dilaksanakan dan juga mengatur siapakah yang akan melaksanakannya. Misalnya, kebijakan pendidikan dilaksanakan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bekerja sama dengan Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten serta sekolah-sekolah yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan menteri pendidikan dan peraturan daerah terkait.

*Ketiga*, tipe menurut insentif yang diberikan oleh kebijakan. Tipe ini sering disebut sebagai kebijakan yang bersifat promosional dan atau patronase (*patronage or promotional policies*) yang merujuk pada kebijakan yang ditujukan untuk memberikan insentif kepada individu dan/atau perusahaan untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya mereka tidak ingin melakukannya kecuali pemerintah memberikan insentif kepadanya. Misalnya, kebijakan pemberian lisensi atau pemberian izin operasi, kebijakan pemberian subsidi, kebijakan kontrak kerja, dan sebagainya. *Keempat*, tipe kebijakan berdasarkan jenis tindakan yang diatur. Kebijakan semacam ini sering disebut sebagai kebijakan regulatoris (*regulatory policies*) yang merujuk pada kebijakan yang ditujukan untuk mengatur dan mengendalikan perilaku individu dan atau kelompok dalam masyarakat untuk melakukan sesuatu yang bersifat negatif. Misalnya, kebijakan melarang merokok di ruang umum, kebijakan melarang minuman keras, kebijakan pengaturan persaingan usaha, dan sebagainya.

*Kelima*, tipe kebijakan berdasarkan kepentingan orang yang akan melaksanakan kebijakan tersebut. Kebijakan ini juga sering disebut sebagai *self-regulatory policies* yang merujuk pada kebijakan yang ditujukan untuk memfasilitasi individu dan/atau masyarakat agar kepentingannya dapat tercapai. Misalnya, kebijakan pemberian sertifikasi pada guru dan dosen, kebijakan standarisasi produk makanan dan minuman serta berbagai kebijakan terkait harga pangan dan sebagainya. *Keenam*, tipe kebijakan berdasarkan distribusi pelayanan dan/atau keuntungan tertentu yang diberikan. Kebijakan ini sering disebut sebagai kebijakan distributif (*distributive policies*) yang merujuk pada kebijakan yang ditujukan untuk membagikan pelayanan kepada kelompok individu tertentu, masyarakat tertentu atau organisasi tertentu yang menjadi target kebijakan. Misalnya, kebijakan jaminan pelayanan kesehatan nasional, kebijakan pemberian kartu sehat kepada kelompok miskin, kebijakan pemberian kartu pintar kepada kelompok miskin, kebijakan pemberian makanan tambahan kepada anak-anak kurang gizi di sekolah dan sebagainya. *Ketujuh*, tipe kebijakan berdasarkan alokasi kembali sumber daya. Kebijakan ini disebut sebagai kebijakan redistributif (*redistributive policies*) yang merujuk pada kebijakan untuk mengalokasikan kembali sumber daya kepada kelompok-kelompok yang menjadi target kebijakan. Misalnya, kebijakan pajak penghasilan progresif dan sebagainya.



Selain tipe tersebut, Anderson (1979) juga menjelaskan tipe kebijakan berdasarkan kewenangan substantif yang diberikan, jenis barang yang diatur dan kelompok atau partai politik yang membuatnya. *Pertama*, tipe kebijakan berdasarkan kewenangan yang diberikan dibedakan menjadi kebijakan materiil (*material policies*) dan kebijakan simbolis (*symbolic policies*). Kebijakan materiil adalah kebijakan yang mengatur tentang alokasi sumber-sumber material yang dimiliki oleh negara bagi individu, kelompok, atau organisasi yang menjadi target kebijakan. Apabila target *group* tidak memperolehnya maka mereka akan mengalami kerugian yang besar. Misalnya, kebijakan pemberian rumah dengan uang muka nol persen dan semacamnya. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang sifatnya hanya menjadi lambang saja. Artinya individu, kelompok, atau organisasi sering dengan mudah melanggarnya tanpa ada sanksi dari pemerintah. Misalnya, kebijakan yang melarang pedagang kaki lima berjualan di trotoar di mana pedagang kaki lima sering tidak menghiraukannya dan pemerintah tidak menerapkan sanksi tegas kepada pedagang kaki lima yang melanggarnya.

*Kedua*, tipe kebijakan berdasarkan barang yang diatur. Anderson (1979) membedakan menjadi dua kategori yaitu kebijakan yang mengatur barang milik kelompok (*collective or indivisible goods*) dan kebijakan yang mengatur barang milik swasta (*private or divisible goods*). Tipe kebijakan pertama mengatur tentang penyediaan barang-barang publik. Barang publik adalah barang yang untuk memperolehnya tidak diperlukan persaingan (*non-rivalry*) dan bisa diakses oleh semuanya orang (*non-exclusive*). Konsumsi atas barang publik tidak akan mengurangi jumlah barang yang tersedia untuk dikonsumsi oleh individu lainnya dan semua orang berhak untuk menikmati manfaat barang tersebut. Contoh kebijakan yang mengatur barang publik adalah kebijakan yang mengatur tentang keamanan nasional. Selanjutnya, kebijakan yang mengatur barang privat adalah kebijakan yang bertujuan mengatur penyediaan barang di pasar. Barang privat adalah barang yang bisa diperoleh oleh individu dengan cara membeli. Contoh kebijakan yang mengatur barang privat adalah kebijakan tentang biaya layanan kesehatan, biaya layanan pendidikan, biaya transportasi umum, dan semacamnya.

*Ketiga*, tipe kebijakan berdasarkan partai politik dan atau kelompok yang membuatnya. Karena Anderson adalah seorang warga negara Amerika Serikat maka ia mengkategorikannya menjadi dua, yaitu kebijakan liberal dan kebijakan konservatif. Kebijakan liberal adalah kebijakan yang dibuat oleh kelompok liberal yang umumnya menjadi berafiliasi pada partai demokrat. Kebijakan liberal pada umumnya berusaha mengurangi peran pemerintah dalam kehidupan warganya. Menurut kelompok liberal peran pemerintah seyogianya dibatasi pada peran menjaga ketertiban sosial dan menegakkan keadilan sosial. Sedangkan kebijakan konservatif adalah kebijakan yang dibuat oleh kelompok konservatif yang sebagian besar berafiliasi pada partai republik. Kebijakan kaum konservatif memilih peran pemerintah yang luas dalam kehidupan warganya



## 2. Tipe Lowi (*Lowi's Typology*)

Lowi (1972) membagi kebijakan menjadi empat kategori, yaitu kebijakan regulatif (*regulatory policies*), kebijakan distributif (*distributive policies*), kebijakan redistributif (*redistributive policies*), dan kebijakan konsituen (*constituent policies*) (Tabel 1.3). Kebijakan regulatif adalah kebijakan ditujukan untuk mengatur perilaku individu, kelompok, dan masyarakat sehingga mereka tidak melakukan tindakan-tindakan yang dilarang secara hukum. Karena itu, kebijakan regulatif mengandung unsur paksaan dan karenanya dapat diterapkan secara langsung kepada individu, kelompok dan masyarakat. Misalnya, kebijakan perlindungan lingkungan, kebijakan perlindungan konsumen, kebijakan imigrasi, dan sejenisnya.

Tabel 1.3  
Tipe Kebijakan Publik Menurut Lowi

Tipe Kebijakan	Definisi	Contoh
Kebijakan regulatif	Kebijakan yang ditujukan untuk mengatur perilaku individu dan/atau kelompok masyarakat	Kebijakan perlindungan lingkungan, kebijakan perlindungan konsumen, kebijakan imigrasi
Kebijakan distributif	Kebijakan yang bertujuan untuk mendistribusikan sumber daya	Kebijakan subsidi pertanian, kebijakan infrastruktur publik, kebijakan pembangunan puskesmas, kebijakan pembangunan sekolah
Kebijakan redistributif	Kebijakan yang bertujuan untuk memindahkan kembali sumber daya yang ada	Kebijakan reformasi agraria, kebijakan pajak progresif, dan kebijakan pengentasan kemiskinan
Kebijakan konstituen	Kebijakan yang bertujuan untuk mengatur lembaga pemerintah	Kebijakan terkait dengan aturan dalam parlemen, kebijakan pembentukan lembaga, dan departemen baru

Sumber: Lowi, (1972), Knill dan Tosun, (2011)

Kebijakan redistributif adalah kebijakan yang bertujuan untuk memindahkan sumber daya, kekayaan, dan hak kepemilikan kepada individu, kelompok, dan masyarakat yang satu ke individu, kelompok dan masyarakat yang lain dengan tujuan mewujudkan keadilan sosial. Misal, kebijakan reformasi pertanahan, kebijakan pajak progresif dan kebijakan pengentasan kemiskinan. Kebijakan distributif adalah kebijakan yang bertujuan untuk mendistribusikan sumber daya, kekayaan, dan hak kepemilikan kepada individu, kelompok, dan masyarakat yang membutuhkan. Misalnya, kebijakan subsidi pertanian, kebijakan infrastruktur publik, kebijakan pembangunan puskesmas, kebijakan pembangunan sekolah, dan sejenisnya. Kebijakan konstituen adalah kebijakan yang mengatur tentang pembentukan struktur pemerintahan, pembentukan aturan dan prosedur pelaksanaan pemerintahan, aturan untuk pendistribusian dan pembagian kekuasaan serta yurisdiksi penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya, kebijakan terkait dengan aturan dalam parlemen, kebijakan pembentukan lembaga dan departemen baru, dan sejenisnya.

		Medium penerapan paksaan	
		Tindakan individu	Tekanan lingkungan
Tipe aturan	sekunder	Kebijakan distributif	Kebijakan konstituen
	Primer	Kebijakan regulatif	Kebijakan redistributif

Gambar 1.4  
Corak Kebijakan Berdasarkan Tendensi Politiknya

Berdasarkan tipe tersebut Lowi (1972) membagi lagi corak kebijakan berdasarkan tendensi politiknya (Gambar 1.4). Menurut Lowi medium penerapan paksaan pada kebijakan distributif dan kebijakan regulatif adalah tindakan individu artinya individu dipaksa secara langsung oleh kebijakan untuk melakukan apa yang dikehendaki oleh kebijakan. Misalnya, kebijakan tentang pelarangan peredaran minuman keras dan kebijakan pemberian kartu pintar dan kartu sehat memaksa setiap individu untuk mematuhi. Tipe aturan dalam kebijakan regulatif adalah primer atau utama, sedangkan tipe aturan dalam kebijakan distributif adalah sekunder. Tipe regulasi primer pada umumnya memiliki sanksi dan penegakan yang lebih tegas dibandingkan dengan tipe regulasi sekunder. Misalnya, sanksi dan penegakan pelarangan peredaran minuman dan obat-obatan terlarang pada umumnya lebih tegas dibandingkan dengan pelanggaran yang terjadi apabila ada seorang warga yang tidak berhak menerima kartu pintar atau kartu sehat memanfaatkannya.

Selanjutnya kebijakan konstituen dan kebijakan redistributif medium penerapan paksaan pada umumnya muncul dari tekanan lingkungan. Kebijakan yang mengatur kelembagaan dalam pemerintahan dan parlemen biasanya muncul karena tekanan masyarakat agar birokrasi dan politisi bekerja secara akuntabel, transparan, dan adil. Demikian juga kebijakan pajak penghasilan progresif muncul karena situasi ekonomi yang tidak adil dalam masyarakat sehingga timbul tuntutan peningkatan pajak kepada orang-orang kaya. Sedangkan tipe aturan yang digunakan pada kebijakan redistributif adalah primer, dan kebijakan konstituen bersifat sekunder. Sanksi yang diberlakukan pada kebijakan pajak pada umumnya lebih tegas dibandingkan dengan sanksi pada kebijakan konstituen.

Lowi (1972) selanjutnya juga membagi kategori kebijakan tersebut berdasarkan cara memaknai masalah kebijakan (Tabel 1.4). Menurutnya masalah kebijakan yang melatarbelakangi kebijakan regulatif pada umumnya adalah berbagai kesalahan yang muncul di masyarakat. Pada situasi radikal kebijakan regulatif biasanya muncul karena dosa-dosa baik yang dilakukan oleh penguasa.

Tabel 1.4  
Perbedaan Cara Memaknai Masalah Kebijakan Berdasarkan Tipe Kebijakan

	Kebijakan Regulatif	Kebijakan Distributif	Kebijakan Redistributif	Kebijakan Konstituen
Kecenderungan umum	Kesalahan	Manfaat	Jatah	Tanggung jawab
Radikal	Dosa	Keluhuran Publik	Hak	Komitmen

Sumber: Lowi, (1972)

Sedangkan masalah kebijakan yang melatarbelakangi kebijakan distributif pada umumnya adalah asas manfaat publik. Pada situasi radikal kebijakan distributif muncul atas dasar kesadaran pentingnya keluhuran sipil. Masalah kebijakan redistributif bisa dimaknai muncul karena perlunya alokasi sumber daya yang lebih adil yang pada situasi radikal bisa terjadi karena tuntutan hak dari masyarakat. Sedangkan masalah pada kebijakan konstituen muncul karena tuntutan perlunya akuntabilitas lembaga penyelenggara pemerintahan yang pada situasi radikal bisa terjadi karena dorongan kebutuhan komitmen dari pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara bertanggung jawab.

### 3. Tipe Wilson (*Wilson's Typology*)

Tipe kebijakan publik lainnya yang sering menjadi rujukan adalah tipe Wilson (1995). Wilson membagi kebijakan publik berdasarkan siapa yang dirugikan oleh kebijakan dan siapa yang diuntungkan. Model ini sering disebut dengan tipe biaya manfaat (*costs and benefits typology*) (Tabel 1.5). Menurut Knill dan Tosun (2012) tipe Wilson ini lebih baik dibandingkan dengan tipe Lowi dalam menjelaskan dan memaknai suatu kebijakan diputuskan dan siapa yang diuntungkan dan dirugikan.

Kategori pertama disebut sebagai kelompok kepentingan politik (*interest group politics*) atau sering juga disebut dengan tipe kebijakan 'zero sum game' di mana dalam tipe ini biaya dan manfaat terkonsentrasi pada kelompok kepentingan politik tertentu. Dalam kasus ini harapan terhadap keputusan yang diambil sangat dipengaruhi oleh posisi dan sumber daya yang dimiliki oleh kelompok kepentingan. Ketika kelompok pemenang dan yang kalah jelas maka tingkat konflik yang muncul akan semakin tinggi sehingga setiap usulan memiliki ketidakpastian yang tinggi. Contoh dari tipe kebijakan ini adalah kebijakan perjanjian perdagangan bebas di mana negara yang diuntungkan adalah negara pengekspor, sedangkan yang tidak diuntungkan adalah negara pengimpor.

Tabel 1.5  
Tipe Kebijakan Publik Menurut Wilson

Biaya	Manfaat	
	Terkonsentrasi	Terbagi
Terkonsentrasi	Kelompok kepentingan politik	Politik kewirausahaan
Terbagi	Politik klientalisme	Politik mayoritas

Sumber: Lowi, (1972)

Kategori kedua, yaitu politik kewirausahaan (*entrepreneurial politics*). Tipe kebijakan ini muncul ketika manfaat terbagi, sedangkan biaya terkonsentrasi. Pada situasi ini para *entrepreneur* kebijakan memegang peranan penting dalam mendorong agenda kebijakan walaupun ada resistensi dari masyarakat. Situasi tertentu seperti bencana alam sering memberikan kesempatan kepada para politisi *entrepreneur* untuk meloloskan agenda kebijakan yang diusungnya. Contoh kasus kebijakan ini adalah kebijakan penolakan pengembangan teknologi nuklir karena pada saat yang sama para politisi mengusung pentingnya kebijakan ramah lingkungan.

Kategori ketiga adalah politik klientelisme (*clientelistic politics*) yang muncul ketika manfaat yang terkonsentrasi, tetapi biaya terbagi. Secara harfiah, klientelisme berasal dari kata '*cluere*' yang berarti mendengarkan atau mematuhi. Kata ini menggambarkan sekelompok orang yang mewakili suaranya untuk kelompok lain yang menjadi patronnya. Hubungan antara patron dan klien merupakan hubungan yang tidak setara karena klien selalu mematuhi tunduk dan patuh terhadap kepentingan patron atau penguasa. Dalam situasi ini kebijakan publik hanya menguntungkan sepihak pada patron, sedangkan kerugiannya ditanggung oleh masyarakat. Contoh kebijakan klientelisme di Indonesia banyak sekali khususnya pada zaman Orde Baru.

Kategori keempat adalah politik mayoritas (*majority politics*) yang muncul ketika manfaat dan kerugian terbagi. Ketika manfaat dan kerugian terbagi secara luas maka pengambil kebijakan berada pada situasi di mana apa yang diputuskannya telah menggambarkan sebagian besar keinginan pemilih. Contoh dari kebijakan mayoritas ini adalah kebijakan jaminan kesehatan nasional semesta di mana baik manfaat dan kerugian dari kebijakan ini ditanggung bersama-sama oleh setiap warga negara.

#### 4. Klasifikasi Kebijakan Publik Berdasarkan Prinsip dan Instrumen Governance

Hood dan Margetts (2007) membuat tipe kebijakan berdasarkan prinsip dan instrumen *governance*. Mereka membagi prinsip *governance* menjadi tiga kategori, yaitu sumber daya dasar, logika *governance* yang melandasi, dan tipe instrumen. Sedangkan instrumen *governance* dibagi menjadi empat, yaitu nodalitas, otoritas, sumber daya finansial dan organisasi atau yang lebih dikenal dengan sebutan NATO (*Nodality, Outhority, Treassures and Organisation*) (Tabel 1.6).

Tabel 1.6  
Tipe Kebijakan Publik Menurut Prinsip dan Instrumen *Governance*

Prinsip <i>Governance</i>	Nodalitas	Otoritas	Sumber daya Finansial	Organisasi
Sumber daya dasar	Informasi	Hukum	Uang	Struktur dan kapasitas
Logika <i>governance</i>	Stimulasi tidak langsung untuk mengubah perilaku melalui informasi dan persuasi	Aturan yang ditujukan untuk mengubah perilaku secara langsung	Stimulasi tidak langsung untuk mengubah perilaku melalui pemberian insentif	Penyediaan barang publik dan layanan publik oleh negara atau perusahaan milik pemerintah
Tipe instrumen	Informasi, kampanye, persuasi, penelitian	Larangan, izin, dan pemberlakuan standarisasi	Pajak, biaya pengguna, hibah, pengurangan pajak	Perusahaan publik

Sumber: Hood dan Margetss, (2007)

*Pertama*, nodalitas terkait dengan peran penting pemerintah dalam menggunakan informasi untuk menggalang atau memobilisasi warga. Karena informasi yang ia kuasai maka pemerintah memiliki posisi strategis untuk menyebarkan informasi kepada masyarakat secara luas. Tujuan dari penyebarluasan informasi tidak hanya sekadar menyebarkan program kepada masyarakat, tetapi juga dalam hal tertentu mengubah apa yang menjadi keyakinan dan persepsi masyarakat tentang suatu isu kebijakan tertentu. Pemerintah banyak menggunakan instrumen informasi dalam melaksanakan berbagai kebijakan terkait dengan peningkatan kesadaran warga dan pendidikan. Misalnya, kebijakan keluarga berencana.

*Kedua*, otoritas yang merujuk pada peran strategis pemerintah sebagai pemangku kepentingan yang memiliki kewenangan menggunakan hukum dan aturan untuk diberlakukan kepada masyarakat. Hukum dan aturan sering digunakan pemerintah sebagai alat untuk mengawasi dan mengontrol perilaku individu dalam masyarakat. Berbagai instrumen, seperti larangan, izin, dan pemberlakuan standarisasi adalah contoh penggunaan instrumen ini oleh pemerintah. *Ketiga*, sumber daya finansial yang merujuk pada segala bentuk sumber daya keuangan yang dimiliki oleh pemerintah untuk mengubah perilaku individu melalui pemberian insentif. Instrumen yang umum digunakan, seperti pajak, biaya pengguna, hibah maupun dalam bentuk pengurangan pajak. *Keempat*, organisasi yang merujuk pada berbagai struktur organisasi formal yang dibentuk untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Efektivitas penggunaan alat ini sangat tergantung pada struktur dan kapasitas organisasi dalam menyediakan barang publik dan layanan publik.

## B. DIMENSI KEBIJAKAN PUBLIK

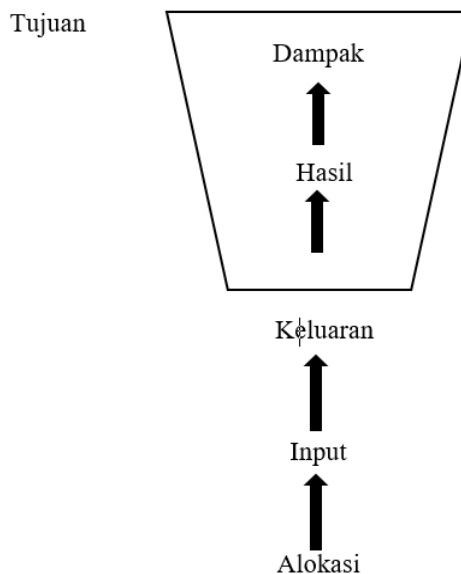
Pada bagian ini kami mengajak Anda untuk memahami kebijakan publik dari dimensi-dimensinya. Dalam buku teks para pakar kebijakan telah menjelaskan berbagai dimensi kebijakan tersebut yang secara umum dapat dibagi dua, yaitu dimensi-dimensi berdasarkan elemen-elemen kebijakan dan dimensi-dimensi berdasarkan isi kebijakan.

## 1. Dimensi-dimensi dalam Elemen Kebijakan

Pada sub bab ini Anda kami ajak untuk memahami kebijakan publik dari elemen-elemennya, yaitu alokasi, *input*, keluaran kebijakan, hasil kebijakan, dan dampak kebijakan (Gambar 1.4). Pemahaman terhadap dimensi-dimensi kebijakan publik ini penting agar kita mampu memahami kebijakan publik sebagai suatu sistem yang menjelaskan bagaimana jalur atau mekanisme sebuah kebijakan mencapai tujuannya atau sebaliknya. Melalui logika sistem ini kita akan mudah memahami proses kebijakan mulai dari alokasi sampai dengan dampak yang dihasilkannya. Dimensi-dimensi ini akan sangat berguna ketika kita harus menetapkan indikator-indikator untuk monitoring dan evaluasi kebijakan.

### a. Alokasi

Penetapan suatu kebijakan publik pasti memiliki konsekuensi alokasi berbagai sumber daya yang harus digunakan agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan. Alokasi dapat berupa sumber daya manusia, uang, dan peralatan yang digunakan untuk mencapai target kebijakan. Misalnya, alokasi pembangunan sekolah adalah tersedianya dana atau anggaran untuk membangun sekolah, sumber daya manusia untuk mengelola pembangunan sekolah dan sarana prasarana lainnya yang digunakan untuk mendirikan sebuah sekolah.



Gambar 1.5  
Elemen-elemen dalam Sistem Kebijakan Publik

### b. Input

*Input* berupa berbagai aktivitas yang dilakukan untuk mengelola sumber daya yang ada sehingga target kebijakan dapat diwujudkan. *Input* terkait dengan bagaimana para pelaksana menggunakan sumber daya yang tersedia untuk mewujudkan target kebijakan yang telah ditetapkan. Beberapa pakar sering menggabungkan pengertian

alokasi dan *input* menjadi satu. Beberapa pakar lainnya mendefinisikan *input* sebagai alokasi dan mengartikan *input* sebagai aktivitas kebijakan. Jadi, dalam modul ini *input* saya maknai sebagai aktivitas.

c. *Keluaran Kebijakan (Policy Outputs)*

Pelaksanaan kebijakan akan menghasilkan berbagai keluaran. Misalnya, keluaran dari pembangunan infrastruktur sekolah adalah berupa bangunan sekolah, keluaran dari perekrutan guru adalah meningkatnya jumlah guru sekolah, keluaran pelatihan kepala sekolah adalah meningkatnya jumlah kepala sekolah yang dilatih. Demikian pula dengan pembangunan puskesmas dan rumah sakit yang keluarannya adalah adanya bangunan puskesmas dan rumah sakit, keluaran perekrutan dokter dan perawat adalah meningkatnya jumlah dokter dan perawat, keluaran pengadaan alat kesehatan adalah adanya alat-alat kesehatan. Pada umumnya apa yang dilakukan oleh pemerintah adalah sampai dengan mengamati keluaran kebijakan sebagai bagian dari kegiatan monitoring atau pengawasan. Beberapa pakar menyebutnya dengan evaluasi operasional (*operational evaluation*).

d. *Hasil Kebijakan (Policy Outcomes)*

Hasil kebijakan adalah akibat yang dimunculkan dari keluaran kebijakan. Misalnya, akibat dari semakin banyaknya sekolah yang dibangun, guru yang direkrut, kepala sekolah yang dilatih diharapkan akses anak-anak terhadap sekolah yang bermutu meningkat. Demikian juga dengan semakin banyaknya pembangunan puskesmas dan rumah sakit, perekrutan dokter dan perawat, pengadaan alat-alat kesehatan di puskesmas diharapkan mampu meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan dasar yang bermutu yang menjangkau seluruh warga masyarakat. Hasil kebijakan dapat dilihat lebih cepat dibandingkan dengan dampak kebijakan. Beberapa pakar menyebut hasil kebijakan ini sebagai dampak jangka pendek. Pertanyaan mengenai hasil kebijakan menjadi kajian studi implementasi dan evaluasi kebijakan.

e. *Dampak Kebijakan (Policy Impacts)*

Dampak kebijakan merupakan konsekuensi dari hasil kebijakan. Dampak umumnya bisa dilihat dalam kurun waktu yang lebih panjang dibandingkan dengan hasil kebijakan. Misalnya, dampak yang diharapkan dari pembangunan infrastruktur sekolah, pelatihan guru dan kepala sekolah dan program-program pengembangan belajar adalah anak-anak semakin cerdas atau mutu sumber daya manusia yang meningkat. Demikian pula dampak yang diharapkan dari program pembangunan puskesmas, rumah sakit, perekrutan dokter dan perawat, pengadaan infrastruktur kesehatan dasar adalah meningkatnya derajat kesehatan masyarakat. Untuk mengetahui dampak kebijakan dibutuhkan waktu. Oleh karena itu, beberapa pakar menjelaskan dampak kebijakan sebagai dampak jangka panjang.

Mengukur dampak kebijakan lebih sulit dibandingkan mengukur keluaran dan hasil kebijakan karena dampak kebijakan tidak semata-mata adalah akibat dari hasil kebijakan. Bisa jadi dampak kebijakan adalah akibat dari faktor-faktor lainnya.

Memastikan bahwa hanya kebijakan saja yang menyebabkan dampak dan bukan faktor lainnya adalah ranah dari penelitian evaluasi dampak. Berbagai metode statistik digunakan untuk mengatasi isu ‘*counter-factual*’ yang muncul ketika kita ingin memastikan bahwa dampak memang benar-benar dihasilkan oleh kebijakan. Ini semuanya biasanya dipelajari di mata kuliah penelitian evaluasi.

## 2. Dimensi-dimensi Isi Kebijakan

Beberapa pakar juga menjelaskan dimensi kebijakan berdasarkan isinya. Dolowitz dan Marsh (1996) membedakan tujuan kebijakan (*policy goals*), isi dan struktur kebijakan (*structure and content*), instrumen kebijakan dan teknis administrasi (*policy instruments and administrative techniques*), kelembagaan (*institutions*), ideologi (*ideology*), ide (*idea*), perilaku dan konsep (*attitude and concepts*). Dimensi-dimensi ini sering kali tumpang tindih dengan konsep-konsep baku dalam kebijakan publik sehingga justru menyulitkan kita memahaminya. Oleh karena itu, dalam banyak buku teks kebijakan publik, dimensi kebijakan menurut Dolowitz dan Marsh jarang dibahas dan digunakan.

Dimensi kebijakan publik yang banyak dirujuk dan diterima oleh para pakar dikemukakan oleh Hall (1993) yang membagi tiga komponen dalam keluaran kebijakan, yaitu paradigma kebijakan (*policy paradigm*), instrumen kebijakan (*policy instruments*) dan kalibrasi terhadap instrumen (*the precise setting or calibration of these instrument*). Kalibrasi yang dimaksud adalah pengecekan akurasi alat ukur dengan cara membandingkannya dengan standar/tolok ukur suatu kebijakan. Kalibrasi diperlukan untuk memastikan bahwa ukuran keluaran kebijakan yang digunakan akurat dan konsisten. Dalam bahasan ini kami akan ajak Anda untuk memperdalam dimensi kebijakan publik menurut Hall ini.

Hall (1993) menjelaskan dimensi-dimensi tersebut untuk menganalisis perubahan kebijakan ekonomi di Inggris. Dalam hal ini ia membagi perubahan kebijakan ekonomi yang terjadi di Inggris menjadi tiga orde perubahan. Orde perubahan pertama, yaitu kontelasi di mana pemerintah hanya melakukan berbagai penyesuaian untuk kalibrasi terhadap instrumen kebijakan. Misalnya, kebijakan terkait pengetatan dan pelonggaran standar emisi bahan bakar kendaraan atau kebijakan menaikkan dan mengurangi subsidi terhadap pengangguran. Kebijakan-kebijakan tersebut umumnya tidak mengubah banyak kebijakan yang sudah ada atau sifatnya hanya tambal sulam semata.

Orde perubahan kedua, yaitu jika terjadi perubahan terhadap instrumen kebijakan sehingga muncul instrumen kebijakan baru yang menggantikan instrumen kebijakan lama. Dalam konteks perubahan kebijakan lingkungan misalnya perubahan instrumen dari sistem kontrol dan komando (*command and control regulation*) dalam menentukan batas emisi bahan bakar kendaraan ke sistem yang lebih berorientasi pada pasar (*market-oriented instruments*).

Orde perubahan ketiga adalah perubahan paradigma kebijakan yang merujuk pada perubahan tujuan kebijakan termasuk di dalamnya adalah pemahaman baru terhadap masalah kebijakan. Misalnya, kebijakan lingkungan yang dianut oleh pemerintah Inggris menganut paradigma bahwa lingkungan alam diciptakan untuk



mampu dengan baik untuk menyerap polusi dan segala kandungan zat berbahaya dalam derajat tertentu sehingga persepsi yang muncul adalah tidak ada polusi yang membahayakan kecuali adanya konsentrasi polusi atau zat berbahaya pada area tertentu. Oleh karena itu, pendekatan kebijakan lingkungan yang ditempuh oleh pemerintah Inggris cukup fleksibel dalam memberikan kesempatan kepada lembaga hukum untuk mendefinisikan apa yang dimaksud dengan konsentrasi polusi, telaah ilmiah mengenai dampak lingkungan dan degradasi lingkungan yang disebabkan. Namun demikian, cara pandang ini ditentang sekitar tahun 1990-an ketika dilaksanakannya kebijakan Uni Eropa di Inggris, kebijakan Uni Eropa menganut paham kebijakan lingkungan Jerman di mana semua polusi lingkungan harus dikurangi dan dicegah tanpa harus menunggu bukti ilmiah dampak polusi tersebut terhadap lingkungan.

Walaupun kategorisasi dimensi kebijakan menurut Hall ini pada awal mulanya ditujukan untuk menganalisis perubahan kebijakan lingkungan di Inggris namun kategorisasi dimensi ini cukup berguna dan jelas untuk memahami perubahan kebijakan di sektor lainnya. Tipe Hall ini menjadi alat analisis yang berguna untuk menjawab pertanyaan mengenai perubahan kebijakan yang terjadi pada negara-negara lain selain Inggris.

### C. GAYA KEBIJAKAN PUBLIK

Pendekatan selanjutnya yang digunakan oleh para pakar untuk memahami kebijakan publik adalah melalui identifikasi terhadap gaya kebijakan publik atau sering disebut '*policy styles*'. Konsep gaya kebijakan merujuk pada serangkaian standar yang menjadi prosedur umum pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan (Richardson, dkk., 1982). Definisi yang lain tentang gaya kebijakan publik dijelaskan oleh Freeman (1985) yang menjelaskan bahwa gaya kebijakan terkait dengan pendekatan umum yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah. Pendekatan-pendekatan umum ini merujuk pada pola-pola perilaku dan hubungan yang dilakukan oleh pemerintah yang ditemui dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik. Battaglini dan Giraud (2003) menemukan adanya pola tertentu dalam pelaksanaan kebijakan asuransi untuk para pengangguran di tiap-tiap pemerintahan kabupaten (*cantons*) di negara Swiss. Berdasarkan analisisnya ia membagi menjadi empat komponen yang menentukan gaya pelaksanaan kebijakan di setiap pemerintahan daerah, yaitu cakupan intervensi kebijakan, model koordinasi dan relasi antar aktor dan karakteristik budaya politik yang ada di setiap pemerintahan daerah tersebut.

Para pakar lainnya menjelaskan konsep gaya kebijakan dengan negara. Gustafsson dan Richardson (1980) menjelaskan bahwa konsep gaya kebijakan erat kaitannya dengan karakteristik suatu negara dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publiknya. Menurut mereka ada dua dimensi yang membedakan gaya kebijakan nasional. *Pertama* adalah bagaimana pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah dan aktor-aktor terkait dalam mengatasi masalah yang oleh Gustafsson dan Richardson deskripsikan mulai dari tindakan antisipatif sampai dengan tindakan yang sifatnya redaktif. *Kedua* adalah dimensi yang menjelaskan hubungan antar aktor dalam

proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang oleh mereka berdua jelaskan mulai dari menggalang konsensus sampai dengan pemaksaan. Berdasarkan dimensi tersebut mereka mengkategorikan empat gaya kebijakan, yaitu gaya kebijakan rasional konsensus (*rational concensus*) yang merujuk pada negara German (*German rational concensus*), gaya kebijakan negoisasi (*negotiation*) yang merujuk pada Inggris (*The British negotiation style*), gaya kebijakan konser yang merujuk pada negara Perancis (*French concerting style*), dan gaya kebijakan negoisasi dan konflik yang merujuk pada negara Belanda (*The Dutch negotiation and conflict style*).

Alternatif tipe dijelaskan oleh van Waarden (1992) yang membagi gaya kebijakan publik berdasarkan interaksi aktor publik dan privat dilembagakan dan apakah kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat terlibat dalam formulasi dan implementasi kebijakan. Kombinasi dari formalisasi kelembagaan yang kuat dan partisipasi kelompok kepentingan yang rendah menghasilkan gaya kebijakan publik yang disebut sebagai '*an etatis policy style*' yang ditemukan di negara Perancis. Kombinasi formalisasi kelembagaan yang rendah dan partisipasi kelompok kepentingan yang rendah menghasilkan gaya kebijakan publik pluralis (*a pluralist policy style*) yang ditemukan di Amerika Serikat. Kombinasi antara formalisasi kelembagaan yang kuat dan partisipasi kelompok kepentingan yang kuat akan menghasilkan gaya kebijakan yang disebut sebagai '*social corporatis*' atau '*meso-corporatis policy style*' yang ditemukan di negara-negara, seperti Austria, Belanda, dan Swedia. Kombinasi formalisasi kelembagaan publik dan swasta yang rendah dengan partisipasi kelompok kepentingan yang tinggi akan menghasilkan gaya kebijakan yang disebut sebagai '*clientelism*' atau '*liberal corporatism*' yang ditemukan di negara Swiss.

Knill dan Tosun (2012) lebih lanjut menjelaskan gaya kebijakan publik berdasarkan karakteristik negara dan karakteristik kebijakan sebagaimana dijelaskan pada Tabel 1.7. Pada faktor nasional, status pembangunan sosial ekonomi mungkin berpengaruh terhadap pola kebijakan publik. Konflik dan pertikaian di negara berkembang mungkin menggambarkan kebijakan redistribusi dan distribusi yang tidak efektif karena berbagai keterbatasan sumber daya yang dimiliki.

Tabel 1.7  
Determinan Utama Gaya Kebijakan Publik

	Stabilitas Tinggi	Stabilitas Rendah
Karakteristik negara	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Status pembangunan sosial ekonomi</li> <li>▪ Orientasi budaya</li> <li>▪ Pengaturan kelembagaan</li> <li>▪ Hubungan antara negara dengan masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Situasi ekonomi</li> <li>▪ Opini publik</li> <li>▪ Perubahan pemerintahan dan atau koalisi dalam pemerintah</li> <li>▪ Kondisi hubungan terkini antara publik dan privat</li> </ul>
Karakteristik kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sifat masalah</li> <li>▪ Paradigma kebijakan</li> <li>▪ Pengakuan keabsahan kebijakan dan jalur ketergantungan</li> <li>▪ Tipe sengketa dan permusuhan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tekanan terhadap masalah</li> <li>▪ Pengalaman saat ini</li> <li>▪ Kondisi pembangunan kebijakan saat ini</li> <li>▪ Konflik saat ini dan proses tawar menawar</li> </ul>

Sumber: Knill dan Tosun, (2012)

Orientasi budaya yang menentukan derajat dominasi intervensi pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat juga akan memengaruhi corak kebijakan publik. Corak ini berdekatan dengan tradisi pemerintahan dan hukum yang dianut dalam suatu negara, tetapi mungkin juga dipengaruhi oleh opini dan perilaku masyarakat yang berkembang. Pola kebijakan publik yang dikembangkan juga akan sangat dipengaruhi oleh pengelolaan kelembagaan yang pada dasarnya menentukan peluang dan kesempatan strategis bagi aktor publik dan aktor swasta dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Struktur ini kemudian memengaruhi sejauh mana gaya kebijakan menjadi semakin berorientasi pada konsensus atau sebaliknya. Tanpa adanya stabilitas pada struktur kelembagaan formal maka perubahan-perubahan yang terjadi pada pemerintah akan memberikan peluang strategis bagi aktor-aktor yang terlibat. Demikian pula pola hubungan antara negara dan masyarakat yang lebih korporatis atau pluralis akan menentukan ciri gaya kebijakan. Efek dari struktur hubungan ini akan bervariasi tergantung pada konteks di mana hubungan antara sektor publik dan swasta terjadi.

Beralih pada faktor-faktor kebijakan, sifat masalah yang dihadapi dan juga tekanan terhadap masalah tersebut akan berdampak pada gaya kebijakan publik. Misalnya, tekanan terhadap isu-isu terkait nuklir, pasar, sosial dan lingkungan akan memengaruhi gaya kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Tergantung pada tipe masalah, perbedaan aktor dan isu-isu konflik di dalamnya juga akan menentukan gaya kebijakan publik. Selanjutnya, perbedaan paradigma kebijakan juga akan membentuk gaya kebijakan yang berbeda karena pilihan solusi terhadap masalah yang berbeda.

Pengakuan kebijakan sebelumnya juga bisa berpengaruh terhadap pola kebijakan yang muncul saat ini karena mengubah sesuatu yang sudah ada dan terlembagakan memakan biaya yang besar dan berbagai penyesuaian-penyesuaian kelembagaan. Knill dan Tosun (2012) mengilustrasikan ini dari contoh kebijakan pensiun di banyak negara-negara yang menerapkan sistem '*pay as you go*' yang merujuk pada sistem pensiun di mana pegawai yang bekerja saat ini harus membayar pegawai yang sudah pensiun. Mengubah sistem pensiun sulit dilakukan karena berimplikasi pada beban ganda di mana generasi sekarang harus menanggung pensiun generasi sebelumnya dan harus menabung untuk dirinya sendiri. Terakhir, tipe konflik dan perbedaan yang ada di masyarakat juga akan memengaruhi bagaimana gaya kebijakan publik yang muncul.



## Latihan

Dalam Kegiatan Belajar 2 ini Anda sudah mempelajari hakikat kebijakan publik dari tipe, dimensi dan gaya kebijakan publik. Setelah Anda pelajari dengan saksama silakan Anda jawab beberapa pertanyaan untuk melihat sejauh mana Anda memahami apa saja yang sudah Anda baca.

- 1) Apakah manfaat yang Anda peroleh dari mempelajari tipe kebijakan publik? Jelaskan persamaan dan perbedaan tipe Anderson, Lowi, dan Wilson secara substantif!
- 2) Hood dan Margetts (2007) membuat tipe kebijakan berdasarkan prinsip dan *intrumen governance*. Jelaskan kelebihan klasifikasi kebijakan publik menurut Hood dan Margetts untuk menganalisis suatu kebijakan!
- 3) Dimensi kebijakan dapat dilihat dari dimensi-dimensi yang ada dalam siklus kebijakan publik meliputi keluaran, hasil, dan dampak kebijakan. Jelaskan perbedaan masing-masing konsep tersebut! Gunakan contoh kasus dalam menjelaskannya!
- 4) Hall (1993) membagi dimensi kebijakan menjadi tiga orde perubahan: orde pertama, orde kedua, dan orde ketiga. Jelaskan apa yang dimaksud dengan ketiga orde tersebut dan gunakan pemahaman Anda tentang ketiga orde perubahan tersebut untuk menganalisis perubahan kebijakan yang ada di Indonesia!
- 5) Apa yang Anda pahami mengenai konsep gaya kebijakan publik? Knill dan Tosun (2012) membagi gaya kebijakan publik berdasarkan karakteristik negara dan karakteristik kebijakan. Jelaskan pengklasifikasian tersebut dengan contoh kasus!

#### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Untuk bisa menjawab soal latihan Kegiatan Belajar 2 Anda perlu membaca dengan cermat materi yang sudah disampaikan di Kegiatan Belajar 2 ini.



#### Rangkuman

Pada Kegiatan Belajar 2 Anda kami ajak untuk memahami kebijakan publik dari tipe, dimensi, dan gaya kebijakan publik. Memahami tipe kebijakan publik akan membantu Anda dengan mudah mengetahui perbedaan kebijakan satu dengan kebijakan lainnya. Memahami dimensi kebijakan publik akan membantu Anda dengan mudah untuk mengidentifikasi ukuran-ukuran keluaran, hasil, dan dampak kebijakan. Memahami gaya kebijakan publik akan memudahkan Anda memahami karakteristik kebijakan publik yang berkembang dalam suatu pemerintahan atau negara.

Pemahaman terhadap dimensi-dimensi dalam siklus kebijakan publik penting agar kita mampu memahami bagaimana jalur atau mekanisme sebuah kebijakan mencapai tujuannya atau sebaliknya. Dimensi-dimensi ini akan sangat berguna ketika kita harus menetapkan indikator-indikator untuk monitoring dan evaluasi kebijakan. Hall (1993) membagi dimensi kebijakan publik menjadi tiga orde perubahan: orde pertama di mana perubahan yang terjadi hanya pada level kalibrasi terhadap instrumen kebijakan, orde kedua di mana muncul instrumen baru, dan orde ketiga di mana muncul paradigma baru. Kategorisasi Hall sangat berguna untuk memahami bagaimana level atau tingkatan perubahan kebijakan terjadi.

Gaya kebijakan dapat didefinisikan sebagai pendekatan umum yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah. Pendekatan-pendekatan umum ini merujuk pada pola-pola perilaku dan hubungan yang dilakukan oleh pemerintah yang ditemui dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik. Konsep gaya kebijakan

berguna untuk mengidentifikasi pola kebijakan publik berdasarkan karakteristik negara dan karakteristik tertentu dari kebijakan publik. Dalam kategorisasi ini dimensi politik menjadi penting menentukan gaya kebijakan yang dianut oleh suatu negara atau pemerintahan.



### Tes Formatif 2

- 1) Jelaskan apakah yang dimaksud dengan tipe kebijakan publik dan apa sajakah manfaat memahaminya?
- 2) Jelaskan apakah yang dimaksud dimensi kebijakan publik dan apa sajakah manfaat memahaminya?
- 3) Jelaskan apakah yang dimaksud dengan gaya kebijakan dan apa sajakah manfaat memahaminya?

### Tindak Lanjut

Apa yang Anda sudah pelajari dalam kegiatan belajar dua dapat Anda perdalam dengan membaca dan mengunduh beberapa materi yang ada di situs *website* dan beberapa buku teks berikut ini.

#### Web Links:

- [www.who.int/research/en/](http://www.who.int/research/en/). *Website* ini menyediakan informasi yang lengkap mengenai berbagai kebijakan kesehatan masyarakat. *Website* ini sangat berguna bagi Anda untuk mendalami berbagai prinsip *governance* dan instrumen kebijakan publik khususnya dalam bidang kebijakan kesehatan.
- [www.oecd-library.org/statistics](http://www.oecd-library.org/statistics). *Website* ini menyediakan berbagai data statistik dan laporan kebijakan di berbagai bidang di negara-negara maju dan beberapa negara berkembang. Kami sarankan Anda untuk membaca beberapa seri yang membahas tentang kebijakan pembangunan ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan pensiun untuk memperluas pemahaman Anda mengenai dimensi-dimensi kebijakan publik.
- [www.policypointers.org/PolicyAreas/](http://www.policypointers.org/PolicyAreas/). *Website* ini menyediakan banyak sekali sumber-sumber laporan analisis kebijakan dari berbagai bidang. Bagus sekali untuk Anda yang ingin mempelajari pekerjaan yang dilakukan oleh seorang analis kebijakan publik.
- [www.apsc.gov.au/publications09/smarterpolicy.htm](http://www.apsc.gov.au/publications09/smarterpolicy.htm). *Website* ini menyediakan penjelasan mengenai berbagai instrumen kebijakan, kekuatan dan kelemahannya khususnya yang dilaksanakan pemerintah Australia.

**Bahan Bacaan:**

- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy: A new introduction*. New York: Macmillan International Higher Education. *Chapter 1-2* buku ini membahas tentang konsep kebijakan publik, te, dimensi dan gaya kebijakan publik. *Chapter* tersebut menjadi bahan utama tulisan yang ada di buku ini.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. London: Routledge. *Chapter 1-4* buku ini membahas tentang kebijakan publik sebagai siklus atau tahapan-tahapan mulai dari agenda *setting* sampai dengan evaluasi kebijakan.
- Adolino, J. R., & Blake, C. H. (2010). *Comparing public policies: Issues and choices in industrialized countries*. London: SAGE. *Chapter 1-2* buku ini membahas tipe, dimensi, dan gaya kebijakan publik dengan mengambil kasus di negara-negara Eropa pada berbagai bidang kebijakan dari imigrasi, kebijakan fiskal, kesehatan, sosial, pendidikan, dan lingkungan hidup.

Kegiatan  
Belajar

## 3

## Dinamika Nilai dalam Kebijakan Publik

Pada kegiatan belajar tiga ini Anda kami ajak untuk bersama-sama mendiskusikan mengenai nilai (*value*) dalam kebijakan publik. Memahami nilai publik sangat penting karena pada hakikatnya kebijakan publik adalah hasil atau produk dari para pemangku kepentingan baik itu politisi, birokrat maupun kelompok-kelompok kepentingan yang ada dalam masyarakat mendialogkan nilai-nilai apa yang harus mendasari sebuah kebijakan publik. Nilai dalam hal ini menjadi prinsip yang membimbing perilaku dan sikap para pemangku kepentingan tersebut dalam mengambil keputusan.

Sebagaimana konsep kebijakan publik maka Anda kami ajak untuk memahami nilai-nilai dalam kebijakan publik secara dinamis. Artinya nilai-nilai yang diyakini kebenarannya oleh politisi, birokrat maupun kelompok kepentingan berbeda-beda baik dalam dimensi aktor maupun dimensi waktu. Dalam dimensi aktor nilai yang diyakini oleh setiap pemangku kepentingan berbeda-beda sangat tergantung pada kepentingan mereka. Dalam dimensi waktu setiap saat nilai yang diyakini oleh pemangku kepentingan bisa berubah-ubah. Dengan lebih lugas bisa dikatakan bahwa setiap politisi, birokrat maupun kelompok kepentingan memiliki nilai yang berbeda. Selain itu, nilai dari seorang aktor dapat berubah-ubah dari waktu ke waktu atau dari satu isu ke isu lainnya.

Lalu apakah sebenarnya nilai itu? Dalam buku teks kebijakan publik nilai didefinisikan sebagai sesuatu yang berharga yang bersumber dari kepercayaan, aspirasi maupun kebutuhan untuk bisa bertahan, kesehatan dan kekuatan fisik dan kejiwaan. Nilai dalam diri manusia menjadi pembimbing manusia untuk berbuat. Ia terejewantahkan dalam bentuk kehendak, kebutuhan, keinginan, tuntutan atau keharusan seseorang untuk bertindak. Nilai dapat dimanfaatkan baik secara implisit maupun eksplisit oleh para pemangku kepentingan yang berperan dalam pengambilan keputusan. Karena pada hakikatnya setiap keputusan adalah merupakan pilihan dari banyak nilai yang menjelaskan pendekatan dan cara pandang yang berbeda dalam melihat persoalan dan memecahkannya. Cara pandang dan pilihan tindakan ini ditentukan oleh nilai yang diyakini oleh setiap pemangku kepentingan. Oleh karena itu, peran pembuat kebijakan publik ada tiga, yaitu mendefinisikan masalah, menetapkan program sebagai cara memecahkan masalah dan menjembatani perbedaan nilai yang muncul dari setiap cara memecahkan masalah dengan nilai yang sudah disepakati dan ditetapkan dalam kebijakan. Oleh karena itu, nilai adalah prinsip, kriteria, ukuran, dan standar yang harus ada dalam setiap kebijakan publik.

## A. KEBIJAKAN PUBLIK DAN KEPENTINGAN PUBLIK

Keyakinan bahwa pemerintah harus membawa masyarakat ke arah perubahan yang lebih baik tetap sangat kuat walaupun sudah banyak penelitian dan para pakar yang menjelaskan bahwa sudah banyak pemerintah melakukan berbagai kesalahan. Ada yang mengatakan bahwa pemerintah adalah korporasi besar yang menghisap warganya. Sebagian dari pakar juga menjelaskan bahwa pemerintah merupakan budak dari ideologi pasar. Ada lagi yang mengatakan bahwa pemerintahlah aktor yang sebenarnya telah membunuh demokrasi. Pemerintah adalah pemangku kepentingan yang tidak bisa dipercaya. Mereka adalah orang-orang yang memiliki kompetensi yang rendah. Setiap hari banyak warga di dunia berdoa agar diberikan pemerintahan yang jujur dan adil. Pemerintah yang stabil dan kompeten. Namun apa yang mereka dengar dari media massa adalah kabar sebaliknya. Setiap hari telinga masyarakat selalu diperdengarkan oleh berita birokrat korup dan tidak bisa melakukan pekerjaan sebagaimana mestinya, layanan mereka pun buruk dan mereka selalu meninggalkan orang-orang miskin yang paling membutuhkan layanan mereka.

Jika kita tidak percaya pada pemerintah harus melakukan segala sesuatu dengan lebih baik, mereka mungkin hanya akan tetap melakukan segala keburukan dan menerimanya tanpa rasa bersalah. Fakta bahwa masyarakat atau publik menuntut pemerintah untuk bekerja lebih baik menunjukkan bahwa pengelolaan pemerintahan adalah aktivitas yang berdasarkan nilai. Jika kebijakan publik diartikan sebagai pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak maka adalah sangat penting untuk selalu menanyakan apakah pemerintah sudah melakukan pilihan kebijakan yang benar atau sebaliknya. Pertanyaan ini pada hakikatnya menanyakan tentang nilai yang menjadi landasan atau prinsip yang semestinya dilakukan oleh pemerintah.

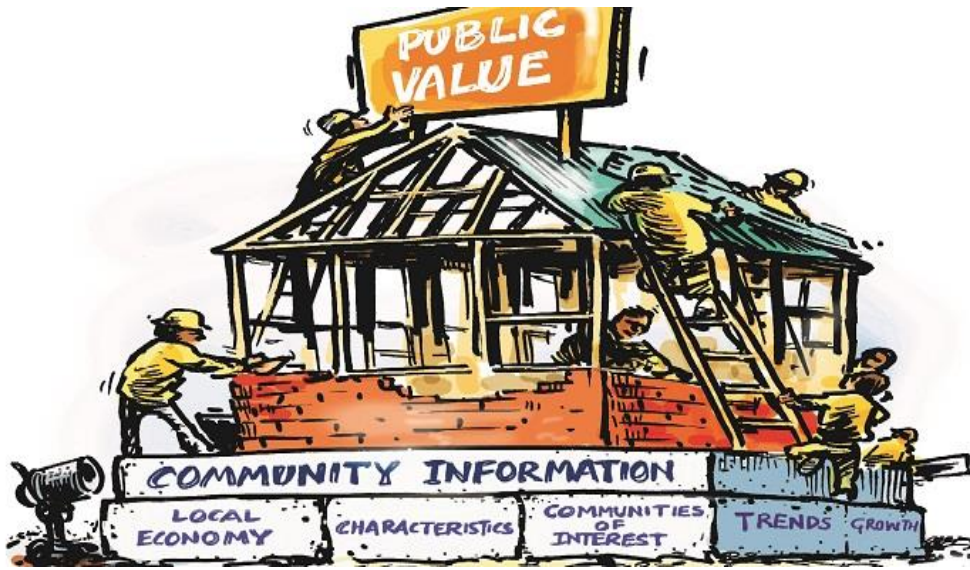
Ada berbagai alasan mengapa kita harus mencari dan memahami nilai. Nilai adalah sesuatu yang sulit untuk ditangkap, selalu berubah dan tidak sekokoh dibandingkan kepentingan-kepentingan individu lainnya. Jika politik adalah pertanyaan siapa memperoleh apa, kapan, dan di mana (*'who gets what when and how'*) dan kebijakan publik adalah mekanisme untuk melaksanakannya maka kita semestinya harus merasa cemas tentang dimensi nilai-nilai apa yang ada dalam kebijakan publik. Berlin (1992) menjelaskan bahwa nilai adalah apa yang diyakini baik dan buruk, penting dan sepele, benar dan salah, mulia dan hina. Dengan demikian nilai kebijakan adalah tujuan yang dihargai diwujudkan dalam dan diimplementasikan melalui pilihan bersama atau kolektif dalam proses kebijakan. Nilai juga mengandung makna fungsional. Dari sudut pandang ilmu perilaku dan psikologi nilai dimaknai sebagai prioritas, pembimbing atau kompas dalam diri seseorang yang memengaruhi tindakan-tindakannya (Stewart 2009). Oleh karena itu, nilai kebijakan dapat didefinisikan sebagai prinsip yang mendasari aksi kolektif baik sebagai pendorong atau motivator maupun sebagai objek. Kebijakan publik berisi ruang-ruang emosional aktor-aktor di mana nilai menjadi orientasi masing-masing aktor terhubung baik secara eksplisit maupun kadang-kadang secara implisit.



Mengapa kita khawatir tentang nilai kebijakan? Ada sejumlah alasan yang penting. *Pertama*, banyak masalah kebijakan adalah nilai-nilai yang sifatnya eksplisit. Misalnya, apakah melarang perempuan memakai jilbab? Apakah akan meliberalisasi undang-undang narkoba? Apakah mengizinkan panen sel induk janin untuk mengobati penyakit tertentu? *Kedua*, dalam arti yang lebih dalam semua pertanyaan kebijakan pasti didasarkan pada nilai-nilai. David Easton menyebut kebijakan publik pada hakikatnya adalah persoalan bagaimana nilai-nilai yang menjadi cerminan kepentingan publik seyogianya dialokasikan.

Dalam konsep demokrasi modern kebijakan publik dimaknai sebagai cetusan keinginan publik. Oleh karena itu, setiap kebijakan publik mestinya selalu ditujukan untuk memenuhi keinginan masyarakat atau publik dan tidak semata-mata keinginan satu kelompok tertentu ataupun pemerintah. Nilai kebijakan dalam demokrasi modern dengan demikian erat dengan konsep kepentingan publik. Lalu apa yang dimaksud dengan kepentingan publik? Dalam sejarah perkembangan administrasi publik telah banyak dikupas dan dijelaskan mengenai kepentingan publik. Dalam bab ini kami akan mengulasnya kembali substansinya.

Dalam sejarah perkembangan administrasi publik diskusi mengenai kepentingan publik menghangat kembali pada era manajemen publik baru yang ditandai dengan kuatnya pengaruh nilai-nilai bisnis dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Beberapa pakar meyakini perlunya menggunakan dan mentransferkan nilai-nilai dan praktik terbaik dalam sektor swasta pada penyelenggaraan sektor publik. Jargon-jargon dan istilah-istilah yang sangat terkenal menunjukkan itu, seperti *'reinventing government'*, *'public sector privatization'*, dan *'entrepreneurial government'* yang dikumandangkan baik oleh para pakar maupun donor internasional. Apakah hal tersebut bisa memperbaiki penyelenggaraan sektor publik? Studi yang dilakukan menunjukkan hasil yang parsial dan beragam. Berbagai konsekuensi negatif yang tidak terduga sebelumnya, seperti privatisasi sektor swasta di berbagai negara justru menjadi sarana swasta dan elit politik untuk mengeruk sumber daya dalam masyarakat sehingga pada akhirnya para pakar dan lembaga internasional meragukan prinsip-prinsip privatisasi sektor publik tersebut. Mereka berpendapat bahwa sektor publik secara hakikat berbeda dengan sektor swasta karena itu tidak mungkin menerapkan prinsip-prinsip bisnis pada sektor publik. Hakikat sektor publik adalah melayani masyarakat sebaik-baiknya untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat, sebaliknya hakikat sektor swasta adalah mencetak keuntungan sebanyak-banyaknya demi memenuhi kepentingan pribadi. Oleh karena itu, mereka menggarisbawahi bahwa kepentingan publik lebih sesuai dan tumbuh diterapkan dan menjadi nilai serta prinsip penyelenggaraan sektor publik.



Sumber: [www.diplomat.am](http://www.diplomat.am)

Gambar 1.6  
Nilai-nilai Publik

Dalam buku teks kebijakan publik para pakar telah menjelaskan definisi kepentingan publik. Barry (1990) mengartikan kepentingan publik sebagai kepentingan yang dimiliki oleh sebagian besar masyarakat pada umumnya. Pengertian ini lebih merujuk pada nilai-nilai bersama yang diyakini oleh sebagian besar masyarakat merupakan nilai yang baik dan karena itu menjadi tujuan bersama. Dalam hal ini peran pemerintah adalah memenuhi apa yang menjadi kepentingan dan kebutuhan sebagian besar masyarakat daripada melayani kepentingan segelintir orang atau kelompok. Implikasi dari pandangan ini adalah tugas pemerintah melalui kebijakan publik adalah memenuhi kepentingan publik.

Denhardt dan Denhardt (2003) lebih lanjut membedakan pengertian tentang kepentingan publik berdasarkan tiga sudut pandang administrasi publik: administrasi publik lama (*old public administration*), manajemen publik baru (*new public management*), dan pelayanan publik baru (*new public services*). Menurut mereka berdua administrasi publik lama memandang kepentingan publik sebagai kepentingan yang didefinisikan secara politik oleh aktor politik dan dalam bentuk aturan hukum. Sedangkan pada manajemen publik baru kepentingan publik merupakan perwakilan dari kepentingan individu-individu. Sedangkan pada pelayanan publik baru kepentingan publik dimaknai sebagai produk dari dialog tentang nilai-nilai bersama. Dalam negara demokrasi, pelibatan warga masyarakat dalam membangun nilai-nilai bersama adalah suatu hal yang harus dilakukan oleh karena itu politisi dan birokrasi harus bekerja secara baik untuk memastikan setiap warga masyarakat diberikan kesempatan yang sama untuk menyampaikan apa yang mereka butuhkan dan inginkan baik melalui mekanisme resmi, seperti pemilu maupun mekanisme informal lainnya. Pemerintah dalam hal ini harus berperan aktif dalam memfasilitasi warganya dalam mendefinisikan dan bertindak atas dasar kepentingan rakyat. Oleh karenanya pemerintah berkewajiban melibatkan

warga secara aktif dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan. Dalam hal ini kepentingan publik dimaknai bukan sebagai kumpulan kepentingan individu-individu akan tetapi merupakan hasil diskusi, musyawarah, perdebatan, penilaian, dan kesepakatan bersama antar para pihak yang kemudian menjadi kesepakatan atau konsensus bersama untuk diwujudkan.

## **B. PENTINGNYA NILAI PUBLIK DALAM KEBIJAKAN PUBLIK**

Nilai publik berfungsi sebagai motivator dan nilai sebagai dasar untuk menentukan pilihan. Nilai-nilai sebagai motivator membantu mengarahkan orientasi politik dan menjadi katalis perubahan. Sedangkan sebagai dasar untuk pilihan, nilai menyediakan struktur untuk menentukan cara dan tujuan. Dari sudut pandang praktik kebijakan, nilai-nilai merupakan kerangka kerja untuk melakukan monitoring dan evaluasi.

### **1. Nilai sebagai Pendorong Bertindak**

Fungsi pertama dari nilai publik adalah sebagai pendorong untuk bertindak. Kajian psikolog politik melakukan banyak kajian untuk mengidentifikasi hubungan antara tipe kepribadian dan perilaku politik seseorang. Dalam upayanya tersebut mereka menempatkan nilai-nilai sebagai konsep perantara (antara psikologi individu dan perilaku politik). Pada tingkat individu, nilai menjadi kompas bagi tindakan manusia, dengan memberi tahu individu apa yang dapat diterima dan apa yang tidak (Reich dan Adcock, 1976). Mereka yang percaya bahwa korupsi adalah sesuatu yang menjadi nilai umum maka mereka akan melakukannya tanpa merasa berdosa. Sebaliknya, mereka yang yakin bahwa korupsi adalah sesuatu yang merugikan orang banyak akan menolak untuk melakukannya.

Rokeach (1979) menemukan bahwa nilai beroperasi sebagai konstituen dari sistem aksi sosial yang dinamis karena kapasitasnya memengaruhi sebagai “pembawa” energi psikologis untuk menggerakkan aksi. Demonstrasi yang dilakukan oleh massa dapat digerakkan dengan mudah dengan memengaruhi nilai-nilai yang diyakini mereka. Aksi sosial mudah dimobilisir ketika individu-individu yang tergabung memiliki dorongan nilai yang sama. Oleh karena itu, nilai menjadi penting untuk menjelaskan berbagai perubahan kebijakan. Dalam konteks perubahan kebijakan nilai bekerja sebagai sumber mobilisasi politik dan tekanan politik pada pemangku kepentingan.

Beberapa pakar menemukan bahwa sikap politik seseorang yang menggambarkan kepercayaan tentang masalah tertentu sangat dipengaruhi dan terstruktur oleh nilai-nilai yang mereka yakini (Feldman, 2003). Dalam beberapa studi, ilmuwan politik menemukan hubungan kelas dengan pilihan partai politik. Nilai-nilai yang diyakini seseorang tentang kelas penting dalam menjelaskan pilihan partai politik. Misalnya, di Inggris mereka para kelas pekerja bergabung pada partai buruh karena mereka percaya bahwa partai buruh mewakili nilai-nilai kelas buruh. Sebaliknya, para kelas bangsawan cenderung berafiliasi pada partai konservatif karena nilai-nilai yang diusung partai tersebut sesuai dengan apa yang diyakininya.

## 2. Nilai sebagai Landasan Memilih Kebijakan

Fungsi kedua dari nilai adalah sebagai landasan memilih kebijakan. Masalah nilai dalam kebijakan publik adalah suatu keniscayaan karena kebijakan publik tidak pernah bebas nilai, tetapi selalu syarat akan nilai-nilai. Oleh karena itu, bagi pembuat kebijakan, nilai adalah acuan langkah baik pada saat formulasi, implementasi, monitoring, dan evaluasi. Para pembuat kebijakan semestinya memiliki kearifan dalam menentukan nilai-nilai apa yang harus diutamakan.

Dalam penjelasan Kegiatan Belajar 1, kami jelaskan bahwa kebijakan publik dapat dipahami sebagai serangkaian proses. Beberapa dari proses ini berkaitan dengan memikirkan apa yang mungkin atau disebut sebagai proses perumusan kebijakan dan yang lainnya harus dilakukan dengan menerjemahkan pemikiran menjadi tindakan atau implementasi kebijakan. Bersama-sama, proses-proses ini tercipta nilai bagi publik yang tercermin dalam ukuran-ukuran atau indikator keberhasilan pelaksanaan kebijakan yang dirumuskan. Misalnya, nilai keadilan sosial yang tercermin dalam peningkatan akses layanan pendidikan dan kesehatan bagi warga miskin, nilai ekonomi, dan efisiensi yang tercermin dari perampingan struktur organisasi dan pengurangan jumlah pegawai publik, nilai kepercayaan yang tercermin dalam peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan sebagainya.

Dalam banyak hal nilai dalam kebijakan publik merupakan sebuah pilihan pembuat kebijakan. Misalnya, kebijakan menempatkan kamera di samping jalan atau lampu lalu lintas dan menarik denda pada setiap orang yang melanggarnya. Dalam satu sisi bisa dipahami bahwa nilai yang ingin diwujudkan dalam kebijakan ini adalah keselamatan warga. Namun demikian, di sisi lain bisa juga dipahami dari sudut peningkatan kepercayaan terhadap pemerintah. Dalam hal ini coba kita pikirkan dengan kebijakan memasang kamera dalam upaya mengurangi kejahatan yang menggantikan peran petugas polisi. Tentu dalam konteks ini nilai efisiensi mengorbankan nilai kepercayaan. Contoh lain adalah kebijakan pertumbuhan ekonomi yang sering dilakukan dengan mengorbankan nilai keadilan sosial. Oleh karena itu, tingginya pertumbuhan ekonomi suatu negara diiringi dengan melebarnya kesenjangan kemakmuran antara mereka yang kaya dan miskin. Ini bukti bahwa dalam banyak hal satu nilai kebijakan sering diutamakan dan mengorbankan nilai kebijakan lainnya.

### C. JENIS-JENIS NILAI YANG DIMILIKI OLEH AKTOR KEBIJAKAN

Dalam bahasan ini Anda kami ajak untuk memahami lebih jauh nilai-nilai yang dimiliki oleh aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Kami akan menjelaskan tipe nilai-nilai yang dimiliki oleh aktor menurut Anderson, Bennington dan Moore, serta Stewart yang banyak dirujuk oleh buku teks kebijakan publik. Setelah memahami tipe nilai yang dijelaskan para pakar tersebut kami harapkan Anda akan memahami jenis-jenis nilai dan perbedaannya sehingga nantinya dapat Anda gunakan untuk menganalisis nilai-nilai yang diusung dalam satu kebijakan publik dan menjelaskan mengapa pembuat kebijakan memilihnya.

## 1. Nilai Politik

Politik berasal dari kata Yunani *politikos* yang artinya dari, untuk, atau berkaitan dengan warga yang selanjutnya merujuk pada proses pembentukan lembaga dan pembagian kekuasaan antar lembaga dalam masyarakat yang terwujud dalam proses pembuatan keputusan. Memang pengertian politik untuk pertama kalinya diperkenalkan oleh Aristoteles dalam karyanya yang berjudul “*Politikon*”. Dalam karyanya tersebut ia menjelaskan bahwa manusia secara kodrati adalah binatang politik, artinya manusia adalah makhluk sosial yang hidup dengan cara berpolitik atau mengorganisasikan dirinya bersama manusia lain dan bersama-sama membangun tatanan yang baik dalam kehidupan. Dalam ranah publik, Bennington dan Moore menjelaskan nilai politik terkait dengan perlunya menciptakan kondisi bagi demokrasi melalui keterlibatan aktif warga dalam proses kebijakan publik

Nilai politik (*political values*) merujuk pada pengertian bahwa dalam membuat suatu kebijakan, pembuat kebijakan mendasarkan pilihan kebijakannya pada kepentingan-kepentingan politik atau nilai-nilai yang menjadi kepentingan partai politik yang mengusungnya. Misalnya, sebagian besar anggota Dewan Perwakilan Rakyat selalu mementingkan kepentingan partai politiknya. Mereka menggunakan kebijakan publik sebagai alat untuk keuntungan dan kemajuan partai politiknya. Mereka menggunakan posisinya sebagai anggota parlemen untuk menekan dan agar kebijakan-kebijakan pemerintah sesuai dengan nilai-nilai politik yang diusung partainya. Kebijakan anggaran pendapatan dan belanja menjadi ajang bagi partai politik untuk memasukkan program-program yang akan dilaksanakan di daerah-daerah yang banyak konstituen partainya.

## 2. Nilai Ekonomi

Nilai ekonomi adalah nilai-nilai yang mendasari tindakan manusia atas dasar pertimbangan ada tidaknya keuntungan finansial. Secara umum nilai ekonomi dipahami sebagai tindakan manusia yang didasarkan pada pertimbangan untung dan rugi. Karena esensi ekonomi sendiri adalah melakukan sesuatu dengan biaya sedikit mungkin untuk menghasilkan hasil sebanyak mungkin. Dalam buku teks ekonomi konsep ini disebut dengan keinginan untuk membayar (*willingness to pay*) seseorang terhadap barang dan jasa. Penilaian pada konsep ekonomi ini secara luas diartikan sebagai suatu kegiatan penilaian yang berhubungan dengan perubahan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Dalam ranah publik, Bennington dan Moore menjelaskan nilai ekonomi terkait dengan perlunya perluasan lapangan kerja dan upaya membangkitkan ekonomi masyarakat.

## 3. Nilai Sosial

Nilai sosial adalah nilai yang dianut oleh suatu masyarakat mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Apa yang dianggap baik dan buruk atau apa yang dianggap pantas dan kurang pantas sangat dipengaruhi oleh tata nilai dan kebudayaan yang dianut oleh masyarakat. Dalam ilmu sosiologi, nilai sosial dipahami sebagai satu konsep dasar yang penting karena kita bisa mengetahui mengapa orang berbuat sesuai atau tidak. Dalam sudut pandang konstruksionisme, nilai sosial adalah

produk dari masyarakat artinya standar baik buruk merupakan produk dari relasi sosial antar anggota masyarakat. Misalnya, budaya Jawa yang menganut istri sebagai '*konco wingking*' bahwa tugas wanita adalah di dapur dan di rumah, sedangkan tugas laki-laki adalah mencari nafkah.

Nilai sosial dipelajari melalui proses sosialisasi dari lahir. Sebelum kita lahir, nilai sosial sudah ada. Masyarakat beserta nilai-nilai yang dipegang teguhnya ada sebelum kita. Biasanya kita mendapat sosialisasi nilai yang pertama di lingkungan keluarga. Sebagai contoh, makan dengan tangan kanan itu baik, sedangkan dengan tangan kiri itu buruk. Berbagai macam proses sosial menimbulkan penyebaran, pertukaran, dan penularan nilai. Proses sosial yang dimaksud berupa hubungan sosial, interaksi sosial, relasi sosial, dan sebagainya. Sebagai contoh, kita melihat guru kita yang tajir naik *onthel* ke sekolah. Lalu kita mendapat kesan bahwa kesederhanaan itu bernilai. Nilai sosial dapat memuaskan manusia. Artinya nilai bisa menjadi kebutuhan manusia. Misalnya, merawat anak yatim dan menyekolahkan sampai sarjana memiliki nilai yang tinggi. Ada orang yang rela melakukan demikian karena tindakan tersebut bernilai.

Kepuasan yang diperoleh bisa berupa kepuasan batin, kepuasan sosial, dan *prestise*, serta penghormatan dari masyarakat. Dalam ranah publik, Bennington dan Moore menjelaskan nilai sosial berkontribusi dalam modal sosial, persatuan sosial, hubungan sosial, identitas budaya, kesejahteraan masyarakat, keadilan sosial, pemerataan, perlindungan, dan promosi keanekaragaman budaya dan nilai-nilai lokal.

#### 4. Nilai Organisasi

Nilai organisasi (*organizational values*) merujuk pada pengertian bahwa perumus dan pelaksana kebijakan dalam menentukan pilihan kebijakan, serta tindakannya banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan organisasi. Birokrasi umumnya melakukan ini. Oleh karena itu, kita mengenal apa yang disebut dengan ego sektoral yang menggambarkan situasi birokrasi di mana masing-masing lembaga dan departemen hanya mementingkan kepentingan organisasinya sendiri. Departemen dan kementerian tertentu bersikeras untuk memenangkan agar program-programnya menjadi prioritas dan rela mengalahkan program-program dari departemen dan kementerian lainnya. Tujuannya adalah agar departemen dan kementerian mereka menonjol dan diakui oleh departemen dan kementerian lainnya dan yang terutama adalah diakui oleh presiden. Karena program oleh birokrat dianggap sebagai ladang sumber daya maka semakin banyak program dan proyek yang ia kuasai semakin besar kesempatan mereka untuk mempertahankan kekuasaan dan memperkaya diri sendiri.

#### 5. Nilai Pribadi

Nilai pribadi (*personal values*) artinya perumus dan pelaksana kebijakan menggunakan nilai-nilai pribadinya, seperti keinginan berkuasa, kaya raya, dihargai dan disanjung, ambisi jabatan dan sebagainya untuk menentukan pilihan-pilihan tindakan dalam penetapan kebijakan maupun pelaksanaan kebijakan. Misalnya, politisi yang mau menerima sogokan dan suap dalam jumlah besar agar mereka membuat kebijakan sesuai



dengan keinginan sponsor yang menyuap sebagaimana banyak kasus yang terjadi di negara kita. Lolosnya berbagai perizinan yang sifatnya kontroversial, misalnya perdagangan bebas rokok dan obat-obatan sering ditengarai adanya kepentingan oknum tertentu.

## 6. Nilai Ideologi

Nilai ideologi (*ideological values*) terjadi ketika pemangku kebijakan menggunakan landasan nilai-nilai ideologisnya sebagai acuan mereka memilih tindakan. Misalnya, pemerintah Amerika Serikat akan menggunakan nilai-nilai demokrasi liberal dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan programnya. Pemerintah China akan cenderung menggunakan nilai sosial komunismenya dalam merumuskan dan melaksanakan berbagai kebijakan dan program pemerintah. Di Indonesia pemerintah melandaskan nilai-nilai yang ada dalam Pancasila sebagai dasar mereka merumuskan dan melaksanakan kebijakan. Walaupun sering kali mereka kurang tepat menafsirkannya.

## 7. Nilai Kebijakan

Nilai kebijakan (*policy values*) merujuk situasi di mana perumus dan pelaksana kebijakan telah melakukan peran dan tanggung jawabnya dengan baik secara moral ketika mereka mampu memutuskan dan melaksanakan kebijakan sesuai dengan kepentingan publik. Misalnya, hadirnya undang-undang tentang pemberantasan korupsi di Indonesia merupakan hasil kerja keras para pemangku kepentingan untuk memecahkan masalah korupsi yang telah lama meresahkan kehidupan masyarakat Indonesia.

Nilai kebijakan dapat dibedakan menjadi nilai terkait hasil kebijakan, nilai terkait desain kebijakan, nilai terkait instrumen kebijakan dan nilai terkait administrasi kebijakan. *Pertama*, nilai hasil kebijakan dapat dinyatakan dalam berbagai cara. Misalnya, dalam Beveridge report Inggris yang menetapkan konsep negara kesejahteraan di Inggris pasca Perang Dunia II tidak mengumumkan secara tegas bahwa tujuannya adalah untuk meningkatkan persamaan kesempatan untuk semua warga Inggris. Sebaliknya, dalam laporan ini pemerintah menegaskan lima nilai kebebasan dalam kebijakan Inggris, yaitu *freedom from want*, *freedom from disease*, *freedom from ignorance*, *freedom from squalor*, dan *freedom from idleness*. Namun demikian, kita mungkin menganggap 'ekuitas' sebagai meta-nilai yang digantikan oleh prinsip-prinsip kuat dalam desain kebijakan yang dikemukakan dalam laporan Beveridge. Sebagai nilai, kesetaraan menunjukkan hubungan tertentu antara individu dan negara yang didasarkan pada prinsip keadilan yang meluas berdasarkan kesetaraan peluang



## **Ilustrasi 2: Nilai-nilai yang Dimiliki Aktor dalam Kebijakan Publik**

### **Contoh Kebijakan Pro Kontra Kenaikan Iuran BPJS**

Bisnis.com, JAKARTA — Pemerintah secara resmi mengumumkan kenaikan iuran program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial atau BPJS Kesehatan pada tahun depan. Kebijakan tersebut menuai respons yang beragam dari masyarakat, baik pro maupun kontra.

Pemerintah menyampaikan bahwa penyesuaian iuran tersebut bertujuan untuk mengatasi defisit BPJS Kesehatan yang terus melebar. Meskipun begitu, masyarakat memberikan respons beragam atas kenaikan iuran tersebut.

Kanti Martiana, ibu rumah tangga asal Bandung, menyampaikan bahwa dirinya setuju akan kenaikan iuran BPJS Kesehatan. Dia berpendapat, peningkatan pemasukan iuran terhadap BPJS Kesehatan akan memperlancar pembayaran klaim dan meningkatkan kondisi keuangan rumah sakit. Menurutnya, kondisi keuangan yang baik akan mengurangi beban para pekerja rumah sakit sehingga mereka dapat fokus melayani pasien. Hal tersebut kemudian akan mendorong peningkatan kualitas pelayanan di rumah sakit.

“Yang penting pelayanannya meningkat, apalagi di rumah sakit rujukan, seperti Rumah Sakit Hasan Sadikin. Mudah-mudahan kenaikan iuran akan membuat pelayanan semakin baik, proses administrasi semakin cepat,” ujar Kanti kepada Bisnis. Putri Ayu Larasati, salah seorang karyawan swasta di Jakarta menyatakan dirinya setuju dan ikhlas terhadap kenaikan iuran BPJS Kesehatan. Hal tersebut, menurutnya, sejalan dengan prinsip gotong royong dari program asuransi sosial tersebut.

“Ikhlas selama BPJS Kesehatan berguna untuk teman-teman yang kurang mampu,” ujar Putri. Maryam Nurbaitah karyawan swasta yang berdomisili di Jakarta menilai bahwa kenaikan iuran tidak akan memberatkan masyarakat yang memiliki pekerjaan tetap, tetapi akan menjadi beban bagi pekerja informal. Dia menjelaskan bahwa banyak peserta mandiri yang bekerja di sektor informal, sehingga dapat memberatkan mereka. “Seharusnya jika memang ingin menasar sektor informal, dibuat regulasi yang lebih tepat sasaran, tidak memukul rata peserta mandiri,” ujar Maryam.

Wina Try Saptari, karyawan salah satu perguruan tinggi di Bandung menilai bahwa kenaikan iuran tersebut berpotensi menekan kepatuhan masyarakat dalam membayar iuran. Hal tersebut menurutnya perlu menjadi perhatian besar dari pemerintah, agar tidak mengundang protes masyarakat. “Dengan biaya yang sebelumnya saja banyak masyarakat yang menunggak [iuran], apalagi jika dinaikkan,” ujar Wina.

*Sumber:* [www.finansial.bisnis.com](http://www.finansial.bisnis.com)

Namun kesetaraan sering disamakan dengan keadilan. Dalam hal kebijakan, ada baiknya untuk membedakan antara keduanya keadilan. Stewart (2009) menjelaskan beberapa daftar nilai terkait hasil yang ia kumpulkan dari seluruh negara demokrasi berbahasa Inggris pada periode pasca perang sebagai berikut. (1) Keadilan (undang-undang upah minimum; asuransi kesehatan tanpa risiko); kompensasi atas perubahan struktural yang dipaksakan); (2) *Equity* (persamaan kesempatan dalam pendidikan; pajak redistributif dan sistem pensiun); (3) Efisiensi (reformasi mikro-ekonomi; penyesuaian struktural; peningkatan kinerja; regulasi pasar); (4) Pertumbuhan (manajemen tingkat bunga; dukungan bisnis); Keragaman (multikulturalisme); (5) *Green-ness* (anti polusi; perlindungan lingkungan; keberlanjutan); Penentuan nasib sendiri (otonomi politik untuk penduduk asli); (6) Keamanan (perang melawan teror; undang-undang kontraterorisme); (7) Tanggung jawab (meningkatkan kewajiban dengan imbalan manfaat negara); dan (8) Pilihan (membuka area yang sebelumnya diatur untuk kompetisi).

*Kedua*, nilai-nilai desain mengatur pilihan kelembagaan yang melaluinya kebijakan akan diimplementasikan. Sering kali nilai-nilai ini bertentangan satu dengan yang lainnya. Seperti sentralisasi bertentangan dengan desentralisasi. Stewart (2009) mengidentifikasi nilai terkait desain kebijakan meliputi: (1) kerja sama/kompetisi/koordinasi (pilihan antar jaringan, asar, dan hierarki); (2) sentralisasi/desentralisasi (siapa yang memutuskan apa, di mana); (3) tertutup/terbuka (berapa banyak partisipasi dalam pembuatan kebijakan dan penerapan); (4) *top down/bottom up* (kontrol versus responsif); (5) kewajiban/hak (keseimbangan antara apa yang kita berikan dan apa kita menemukan bidang kebijakan sosial yang luas); (5) 'publisitas' (universalitas versus pilihan); dan (6) akuntabilitas (kepercayaan versus kontrol).

*Ketiga*, nilai terkait instrumen kebijakan merujuk pada cara atau metode yang dipilih dalam untuk mengubah perilaku yang diinginkan, Stewart (2009) menjelaskan ada lima jenis utama - penalti, insentif, persuasi, dorongan dan pembelajaran. Banyak faktor terlibat dalam pilihan satu instrumen atas yang lain - biaya, negara kapasitas dan kesesuaian ukuran. Ada juga elemen politik atau berbasis nilai yang berkaitan dengan kepercayaan tentang motivasi dan sikap kelompok sasaran. Misalnya, program yang dirancang untuk didapatkan pengangguran yang kembali bekerja dapat menggunakan sanksi (seperti pemecatan manfaat publik jika upaya tidak cukup dimasukkan ke dalam mencari pekerjaan); insentif (seperti mendorong pengusaha untuk mengambil jangka panjang penganggur); dan/atau program berbasis pendidikan yang mengatasi defisit dalam melek huruf, berhitung, dan keterampilan lainnya. Tentu saja, sebagian besar program menggunakan sejumlah instrumen.

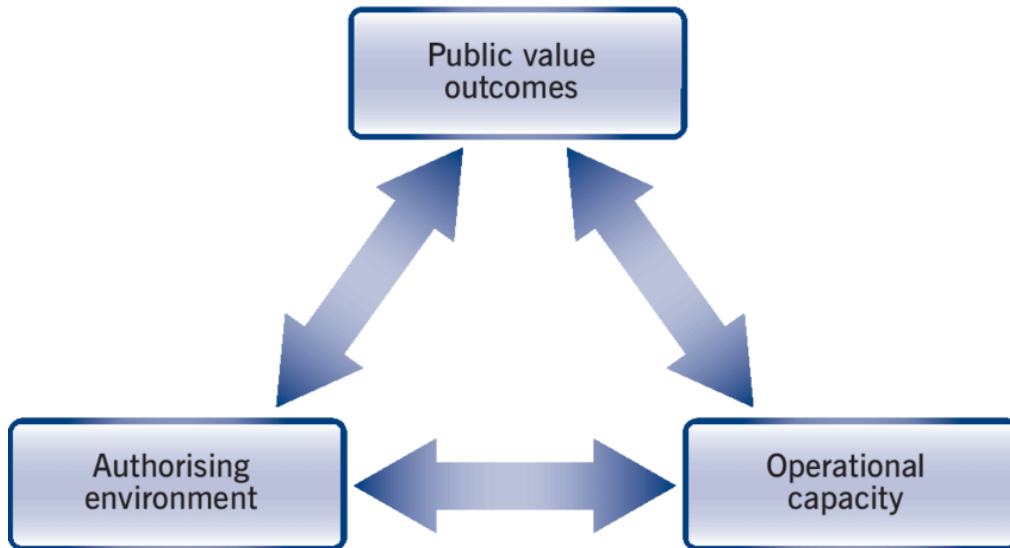
*Keempat*, nilai terkait administrasi kebijakan merujuk pada nilai-nilai yang relevan yang menjadi acuan bertindak birokrasi publik dalam melaksanakan kebijakan. Stewart (2009) mengidentifikasi lima nilai terkait administrasi kebijakan, yaitu: (1) konsistensi (keputusan setara dalam keadaan setara); (2) layanan pelanggan (klien yang memuaskan); (3) efisiensi (meminimalkan limbah); (4) netralitas (menghindari politisasi); (5) *responsiveness* (bereaksi dengan tepat terhadap kebutuhan klien dan pelanggan). Sekali lagi Anda perlu memahami bahwa di antara nilai-nilai ini mungkin terjadi saling pertentangan.

### C. STRATEGI MEMBANGUN NILAI PUBLIK

Moore (1995) dalam bukunya “*Creating Public Value*” menggagas konsep penciptaan nilai publik sebagai fokus utama para manajer organisasi sektor publik. Hal tersebut didukung oleh O’Flynn yang berpendapat menciptakan nilai publik (*public value creation*). Moore menjelaskan bahwa penciptaan nilai publik dibangun dari suatu strategi organisasional yang ia sebut sebagai ‘trilogi strategi’ atau ‘*a strategic triangle*’. Menurut konsep ini, tugas manajer publik dianalogikan hampir sama dengan tugas manajer sektor swasta. Sebagaimana para manajer sektor swasta menciptakan nilai ekonomis bagi para pemilik modal, para manajer publik diharapkan menciptakan nilai publik dalam program-program publik yang dijalankan.

Spano (2009) berpendapat bahwa nilai publik dapat tercapai bilamana layanan yang dihasilkan oleh organisasi sektor publik memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga semakin tinggi kepuasan masyarakat, semakin besar nilai publik yang diciptakan. Moore (1995) menjelaskan organisasi publik dikatakan telah menciptakan nilai publik apabila hasil manfaat yang diterima oleh masyarakat lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan termasuk di dalamnya penggunaan aspek hukum yang memaksa pengguna layanan untuk mematuhi ketentuan perundang-undangan.

Penciptaan nilai publik (*public value creation*) didasarkan pada asumsi bahwa nilai publik dapat tercapai ketika proses pengambilan keputusan didasarkan atas adanya suatu hubungan yang erat antara dimensi institusi, politik, dan korporat untuk memastikan adanya komitmen bersama di antara pihak-pihak terkait dalam keselarasan untuk mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, untuk menghasilkan nilai publik, para manajer publik dihadapkan pada tiga pertanyaan kunci, yaitu untuk apa organisasi ini dibentuk? Kepada siapa organisasi ini bertanggung jawab? Dan bagaimana mengetahui bahwa organisasi telah sukses mencapai tujuannya? Untuk menjawab ketiga pertanyaan di atas, para manajer publik perlu memahami ‘trilogi strategi’ (*strategic triangle*). Konsep ini dibangun atas suatu konsepsi akan penciptaan nilai publik melalui pemberian layanan yang secara substansi sangat bernilai (*substantively valuable*), aktivitas organisasi publik mendapat dukungan secara politik (*politically legitimate*), dan organisasi dikelola secara efektif sesuai dengan bisnis utamanya (*organisational effectiveness*). Konsep penciptaan nilai publik divisualisasikan dengan trilogi strategi sebagaimana Gambar 1.7.



Sumber: Moore, (1995)

Gambar 1.7  
Trilogi Strategi Penciptaan Nilai Publik

Pemberian layanan publik yang mendasar sangat penting karena ini adalah visi dan misi mengapa organisasi publik dibentuk. Namun sering kali pemimpin organisasi pemerintah kurang mampu mendefinisikan apa sasaran dan tujuan organisasi serta produk unggulan apa yang dihasilkan oleh organisasi yang dipimpinnya. Oleh karena itu, manajer publik diharapkan untuk mengetahui dengan jelas mengapa suatu organisasi dibentuk, apa hasil atau keluaran yang akan dinikmati oleh para pengguna layanan serta kepada siapa organisasi bertanggung jawab. Mereka dituntut untuk memberikan penjelasan yang kuat atas ketiga hal dimaksud agar dapat menjadi alasan dalam menarik atau meminta sumber daya-sumber daya yang diperlukan dalam menciptakan nilai publik. Lebih jauh, nilai yang dihasilkan akan menjadi suatu pembenaran atas eksistensinya di tengah masyarakat maupun pemerintahan. Moore (1995) menjelaskan beberapa contoh nilai publik yang mestinya harus dihasilkan oleh organisasi publik, meliputi: masyarakat yang sejahtera yang bebas dari kemiskinan, pemerintahan yang bebas dari korupsi, menjaga hak-hak asasi dan martabat manusia, menginspirasi masyarakat untuk memiliki budaya yang tinggi, dan peningkatan kesadaran masyarakat atas budaya lalu lintas dan sebagainya.

Penciptaan nilai publik dibangun atas pandangan bahwa nilai publik dapat dicapai apabila kegiatan organisasi mendapat dukungan formal dan politik yang kuat karena semakin kuat dukungan politik, semakin besar kemungkinan tercapainya nilai publik yang diharapkan. Dukungan politik bisa diperoleh dari wakil rakyat sebagai pembuat kebijakan publik dan/atau pemberi dana. Aspek ini sangat penting diperhatikan oleh para manajer publik untuk menemukan preferensi masyarakat terkait nilai publik apa yang diinginkan sehingga layanan yang dihasilkan akan lebih berorientasi pada penduduk. Hal ini didasari asumsi bahwa dinamika politik dapat sewaktu-waktu berubah sehingga kebijakan politik juga terus berkembang yang bergantung pada

konsisi ekonomi, sosial, dan politik di masyarakat. Misalnya, seorang manajer kebersihan ruang publik perlu membangun hubungan yang erat dengan masyarakat yang dilayani atau representasi masyarakat sehingga manajer dimaksud menemukan preferensi masyarakat terkait besaran tarif yang akan dikenakan termasuk apakah pengumpulan sampah dapat dilakukan oleh pihak swasta melalui teori agensifikasi pelayanan publik.

Isu utama terkait bentuk organisasi yang menyediakan barang dan jasa publik tidak mempersalahkan apakah konsep-konsep, seperti manajerialisme dan agensifikasi dapat diterapkan dalam organisasi sektor publik, melainkan apakah dengan meminjam metode-metode dimaksud akan mampu menciptakan nilai publik secara lebih tepat sasaran. Dengan demikian, para pembuat kebijakan diharapkan terus berkomunikasi dengan para wakil rakyat sebelum membuat ketentuan dasar hukum yang mendasari pembentukan satu badan pelayanan publik dan menjelaskan konsekuensi logis terkait adanya perubahan pola pengelolaan pelayanan publik dari yang bersifat birokratif menjadi cenderung kepada korporatif sehingga apabila mendapat dukungan legitimasi yang kuat, tentunya organisasi pemerintah akan memiliki kepercayaan yang tinggi dalam melaksanakan program-program yang akan dilakukan.

Kesuksesan badan-badan pelayanan umum dalam menciptakan nilai-nilai publik sangat ditentukan oleh efektivitas organisasi yang dikelola dengan kompetensi pegawai yang tinggi. Untuk mencapai kapasitas organisasi yang tinggi, tentunya pimpinan organisasi perlu terus membebani dan mengembangkan kemampuan para staf termasuk para pegawai yang terlibat langsung dalam penyediaan barang/jasa publik. Adanya inovasi dan kreativitas karyawan sangat diperlukan oleh organisasi sektor publik dalam membuat pelayanan publik menjadi lebih berkualitas serta lebih berorientasi pada masyarakat. Menurut Moore (1995), kesuksesan organisasi sektor publik diukur dari indikator-indikator, seperti efisiensi, efektivitas, dan keterjangkauan layanan oleh masyarakat, program-program yang tepat sesuai dengan kondisi masyarakat, kemampuan pemimpin organisasi publik dalam mengartikulasikan visi dan misi organisasi ke dalam sasaran dan tujuan organisasi yang dapat diukur dan mengurangi ketergantungan atau minimalisasi beban masyarakat.



### Latihan

Setelah Anda mempelajari Kegiatan Belajar 3 dengan saksama maka jawablah beberapa pertanyaan berikut ini sebagai latihan Anda. Tujuan akhirnya tentunya adalah Anda semakin memahami konsep-konsep dasar dan nantinya Anda bisa menggunakannya untuk menganalisis suatu kasus kebijakan publik.

- 1) Apa yang Anda pahami tentang nilai publik? Dan jelaskan mengapa kepentingan publik penting dalam setiap perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik? Apakah fungsi nilai publik dalam kebijakan publik?

- 2) Bagaimanakah Denhardt dan Denhardt (2003) memposisikan kepentingan publik dalam tiga pendekatan administrasi publik? Jelaskan apa implikasi pandangan mereka terhadap bagaimana Anda memandang esensi atau hakikat kebijakan publik?
- 3) Apakah manfaat yang Anda peroleh dengan memahami nilai publik berdasarkan tipenya? Jelaskan macam tipe nilai publik menurut Anderson, Bennington dan Moore, serta Stewart? Apakah persamaan dan perbedaan di antara mereka?
- 4) Jelaskan konsep trilogi strategi penciptaan nilai publik dari Mark Moore! Gunakan satu kasus untuk menjelaskannya.

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Jangan khawatir kalau Anda menemukan kesulitan dalam menjawab soal-soal latihan tersebut. Percayalah semua soal latihan tersebut sudah kita bahas sebelumnya dengan gamblang. Kalau Anda kesulitan maka silakan baca dengan saksama sekali lagi.



## Rangkuman

Dalam Kegiatan Belajar 3, Anda kami ajak untuk memahami nilai (*value*) dalam kebijakan publik. Nilai kebijakan dalam hal ini menjadi prinsip yang membimbing perilaku dan sikap para pemangku kepentingan tersebut dalam mengambil keputusan. Nilai publik didefinisikan sebagai sesuatu yang berharga yang bersumber dari kepercayaan, aspirasi maupun kebutuhan untuk bisa bertahan, kesehatan dan kekuatan fisik dan kejiwaan. Nilai dalam diri manusia menjadi pembimbing manusia untuk berbuat. Ia terejewantahkan dalam bentuk kehendak, kebutuhan, keinginan, tuntutan atau keharusan seseorang untuk bertindak.

Nilai dapat dimanfaatkan baik secara implisit maupun eksplisit oleh para pemangku kepentingan yang berperan dalam pengambilan keputusan. Karena pada hakikatnya setiap keputusan adalah merupakan pilihan dari banyak nilai yang menjelaskan pendekatan dan cara pandang yang berbeda dalam melihat persoalan dan memecahkannya. Dalam kebijakan publik, pemangku kepentingan seyogianya melandaskan tindakannya berdasarkan nilai-nilai yang mencerminkan kepentingan publik yang dimiliki oleh sebagian besar masyarakat pada umumnya. Pengertian ini lebih merujuk pada nilai-nilai bersama yang diyakini oleh sebagian besar masyarakat merupakan nilai yang baik dan karena itu menjadi tujuan bersama. Dalam hal ini peran pemerintah adalah memenuhi apa yang menjadi kepentingan dan kebutuhan sebagian besar masyarakat daripada melayani kepentingan segelintir orang atau kelompok. Implikasi dari pandangan ini adalah tugas pemerintah melalui kebijakan publik adalah memenuhi kepentingan publik.



## Tes Formatif 3

- 1) Jelaskan apa yang dimaksud dengan nilai publik dan mengapa nilai publik penting dalam setiap perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik?
- 2) Jelaskan apa yang dimaksud dengan kepentingan publik?
- 3) Jelaskan konsep trilogi strategi penciptaan nilai publik dari Mark Moore?

**Tindak Lanjut**

Apa yang Anda sudah pelajari dalam kegiatan belajar tiga dapat Anda perdalam dengan membaca dan mengunduh beberapa materi yang ada di situs *website* dan beberapa buku teks berikut ini.

**Web Links:**

- [www.who.int/research/en/](http://www.who.int/research/en/). *Website* ini menyediakan informasi yang lengkap mengenai berbagai kebijakan kesehatan masyarakat. *Website* ini sangat berguna bagi Anda untuk mendalami berbagai prinsip dan nilai *governance* dan instrumen kebijakan publik khususnya dalam bidang kebijakan kesehatan.
- [www.policypointers.org/PolicyAreas/](http://www.policypointers.org/PolicyAreas/). *Website* ini menyediakan banyak sekali sumber-sumber laporan analisis kebijakan dari berbagai bidang. Bagus sekali untuk Anda yang ingin mempelajari dan menganalisis nilai-nilai yang diusung oleh tiap *regime* kebijakan publik.

**Bahan Bacaan:**

- Mark Moore (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press. *Chapter* ini berisi ulasan yang lengkap mengenai definisi nilai publik dan aplikasinya dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Anda dapat memahami secara detail konsep trilogi strategi penciptaan nilai publik pada buku ini.
- Stewart, J. (2009). *Public policy values*. Nedherland: Springer. Dalam *chapter* 1-3 dijelaskan tentang berbagai tipe nilai publik dan aplikasinya. Anda dapat memahami lebih detail tipe nilai publik pada *chapter* tersebut.



## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

- 1) Karena masalah yang dihadapi oleh masyarakat senantiasa berkembang dan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah juga berubah maka kebijakan publik yang dirumuskan dan dilaksanakan juga senantiasa berubah-ubah.
- 2) Dimensi kebijakan dapat dibagi menjadi tiga, yaitu keluaran (*policy output*), hasil (*policy outcome*), dan dampak (*policy impact*). Memahami perbedaan masing-masing dimensi dan mempraktikkannya untuk menyusun indikator atau alat ukur di masing-masing dimensi amatlah penting sebagai panduan monitoring dan evaluasi kebijakan.
- 3) Serangkaian alat yang dipergunakan oleh pemerintah agar kebijakan publik dilakukan. Keenam alat tersebut adalah hukum dan undang-undang, pengeluaran publik dan pajak, birokrasi dan manajemen publik, kelembagaan, informasi, persuasi, dan deliberasi serta jejaring dan *governance*.

### *Tes Formatif 2*

- 1) Tipe kebijakan menjelaskan kebijakan publik berdasarkan tipe-tipenya sehingga memudahkan kita dalam memahami kebijakan publik baik dari kecenderungan politik, memaknai permasalahan, mengidentifikasi kelompok mana yang diuntungkan, dan kelompok mana yang dirugikan, serta memahami bagaimana kebijakan publik tersebut bekerja.
- 2) Dimensi kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang dimulai dari penyusunan agenda, pembuatan keputusan, adopsi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, penilaian kebijakan, adaptasi kebijakan, suksesi kebijakan, dan terminasi kebijakan. Keuntungan memahami kebijakan dari siklusnya adalah memudahkan logika kita untuk memahami tahapan kebijakan. Kelemahannya adalah pembagian proses kebijakan menjadi urutan-urutan prosedural tersebut sering kali menyesatkan karena proses kebijakan sering kali tidak berjalan dalam logika prosedural yang dihipotesiskan.
- 3) Gaya kebijakan adalah prosedur-prosedur yang dilakukan oleh politisi dan pemerintah dalam memutuskan dan melaksanakan kebijakan. Dengan kata lain, gaya kebijakan menyangkut cara-cara sistematis yang biasa ditempuh oleh politisi dan pemerintah dalam menyelesaikan masalah. Kita dapat memahami mengapa politisi dan pemerintah mengambil kebijakan tertentu dengan baik setelah kita mengerti kecenderungan gaya kebijakan yang mereka terapkan.

### *Tes Formatif 3*

- 1) Nilai kebijakan adalah tujuan yang dihargai diwujudkan dalam dan diimplementasikan melalui pilihan bersama atau kolektif dalam proses kebijakan. Nilai kebijakan adalah prinsip yang mendasari aksi kolektif baik sebagai pendorong atau motivator maupun sebagai objek suatu kebijakan dirumuskan.

- 2) Kumpulan kepentingan individu-individu akan tetapi merupakan hasil diskusi, musyawarah, perdebatan, penilaian, dan kesepakatan bersama antar para pihak yang kemudian menjadi kesepakatan atau konsensus bersama untuk diwujudkan.
- 3) Suatu konsepsi akan penciptaan nilai publik melalui pemberian layanan yang secara substansi sangat bernilai (*substantively valuable*), aktivitas organisasi publik mendapat dukungan secara politik (*politically legitimate*), dan organisasi dikelola secara efektif sesuai dengan bisnis utamanya (*organisational effectiveness*).

## Daftar Pustaka

- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The new public service: Serving, not steering*. Armonk, NY: ME Sharpe.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. London: Routledge.
- Hill, M. (1997). *The policy process*. Harlow, UK: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- John, P. (2013). *Analyzing public policy*. London: Routledge.
- John, P. (2011). *Making policy work*. London: Routledge.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy: A new introduction*. New York: Macmillan International Higher Education.
- Manning, N., & McCourt, W. (2013). The World Bank's approach to public sector management. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), 391-397.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moore, M. (2007). Recognising public value: The challenge of measuring performance in government. *A Passion for Policy*, 91-116.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Pollitt, C., Van Thiel, S., & Homburg, V. (Eds.). (2007). *New public management in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stewart, J. (2009). *Public policy values*. Nedherland: Springer.