Dasar-dasar Kebijakan Publik

(Edisi Revisi)

Leo Agustino, Ph.D.

ALFABETA

Dasar-dasar Kebijakan Publik

(Edisi Revisi)

Leo Agustino, Ph.D.

PENERBIT ALFABETA BANDUNG

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
Dilarang keras memperbanyak, memfotokopi sebagian atau seluruh isi buku ini, serta memperjualbelikannya tanpa mendapat izin tertulis dari Penerbit.

©2016, Penerbit Alfabeta, Bandung

KPb02 (viii + 204) 14,5 x 20,5 cm

Judul Buku : Dasar-dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi)
Penulis : Leo Agustino, Ph.D.
Penerbit : ALFABETA, cv
Telp. (022) 200 8822 Fax. (022) 2020 373
Email: alfabetabdg@yahoo.co.id
Website: www.cvalfabeta.com
Cetakan Keenam : Maret 2016
ISBN : 979-8433-50-6
Anggota Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI)

KATA PENGANTAR

Lebih kurang sepuluh tahun yang lalu saya pernah menerbitkan buku dengan judul yang sama dengan buku yang dipegang oleh dewan pembaca: *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Buku ini adalah edisi revisi dari buku tersebut. Ada banyak perubahan, penambahan, pengurangan, dan juga pemindahan bahasan yang disesuaikan dengan perkembangan studi kebijakan publik mutakhir. Perubahannya cukup drastis. Pada penerbitan pertama, buku *Dasar-dasar Kebijakan Publik* terdiri atas 9 bab, namun kini hanya tinggal 7 bab saja. Bab yang membahas mengenai 'Lingkungan Kebijakan' di Bab 3, 'Teknik-teknik Pengawasan Kebijakan Publik' (Bab 7), dan 'Menyertakan Partisipasi Publik dalam Proses Revitalisasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era-Otonomi' (Bab 9) ditiadakan dan sebagian dari pembahasannya digabung dengan bab lain pada buku edisi revisi ini. Harapannya, dengan penyempurnaan atau revisi buku ini, Dewan Pembaca dapat dengan mudah mengenal, mengerti, dan (terpenting) memahami kebijakan publik secara kronik dan teoretik.

Akhir sekali, buku ini merupakan sebuah perjalanan dan usaha intelektual penulis dalam mengeksplorasi teori-teori kebijakan publik. Namun malangnya, dalam perjalanan tersebut penulis menemukan batu terjal yang tidak sedikit. Sebab ada banyak teori, baik klasik maupun kontemporer, yang penulis pelajari menyodorkan kesulitan-kesulitannya tersendiri untuk dipahami. Di sini lain, tidak sedikit teori yang dipenuhi kriteria, kecanggihan kualifikasi, kerumitan gagasan, dan sebagainya. Teori lain mencoba menegaskan 'kebenaran universal' yang pada kenyataannya, menurut penulis, tidak universal. Rentangan teori kebijakan yang begitu panjang, luas, dan dalam menimbulkan kesulitan tersendiri bagi penulis untuk

melakukan revisi buku ini. Penulis sengaja mengorbankan 'kecanggihan-kecanggihan centil' untuk menjaga kemudahan pemahaman Dewan Pembaca—tanpa mengurangi kedalaman makna teori itu sendiri—dalam memahami dasar-dasar dan asas-asas kebijakan publik. Usaha ini mungkin membuat gusar dan marah para pakar kebijakan publik, tapi penulis berharap mereka akan memahami alasan penulis mengapa penulis melakukan ini.

Semoga buku (Edisi Revisi) ini bermanfaat dan lebih mudah dimengerti bagi Dewan Pembaca sekalian, dan selamat membaca.

Bandung, Februari 2016

Leo Agustino

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ..... *iii*
Daftar Isi ..... *v*

BAB 1
KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK *1*
Pertimbangan Mempelajari Kebijakan Publik *2*
Pengertian Publik dan Kebijakan Publik *6*
Tipologi dan Sifat Kebijakan Publik *19*

BAB 2
AKTOR-AKTOR KEBIJAKAN PUBLIK *27*
Aktor Negara *28*
A. Lembaga Legislatif *29*
B. Lembaga Eksekutif *31*
C. Lembaga Yudikatif *36*
Aktor Non-Negara *39*
A. Kelompok Kepentingan dan Kelompok Penekan *40*
B. Partai Politik *44*
C. Media-Massa *46*
D. Warga Negara Sebagai Individu *48*

BAB 3
PENDEKATAN DALAM KEBIJAKAN PUBLIK *51*
A. Teori Sistem *52*
B. Teori Kelompok (*Group Theory*) *55*
C. Teori Elit (*Elite Theory*) *57*
D. Teori Proses Fungsional (*Functional Process Theory*) *59*
E. Teori Kelembagaan (*Institutionalism Theory*) *60*

Nilai-nilai yang Mempengaruhi Pengambilan Keputusan Dalam Kebijakan Publik 61

BAB 4
***AGENDA-SETTING* DAN PERUMUSAN MASALAH 69**
Agenda Setting 70
Perumusan Masalah 77
Agenda Kebijakan 85

BAB 5
FORMULASI KEBIJAKAN 97
Mendefinisikan Formulasi Kebijakan 97
Model-model Formulasi Kebijakan 106
Model-model Pembuatan Keputusan 114
A. Model Rasional-Komprehensif (*The Rational-Comprehensive Model*) 115
B. Model Inkremental (*The Incremental Model*) 118
C. *Mixed-Scanning Model* 120
D. *The Garbace-Can Model* 123

BAB 6
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN 126
Mentakrif Implementasi Kebijakan 126
Pendekatan dan Model Implementasi Kebijakan 130
A. Implementasi Kebijakan Model Donald van Metter & Carl van Horn 133
B. Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III..... 136
C. Implementasi Kebijakan Model Merilee S. Grindle..... 142
D. Implementasi Kebijakan Model Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier 146
E. Implementasi Kebijakan Model Thomas R. Dye 152
F. Implementasi Kebijakan Model Charles O. Jones 154
Faktor Penentu Implementasi Kebijakan 155

BAB 7
EVALUASI KEBIJAKAN 163
Mentakrif Evaluasi Kebijakan Publik 165
Fungsi dan Pendekatan Evaluasi Kebijakan 175
Permasalahan Dalam Evaluasi Kebijakan 184
Dampak Kebijakan dan Pemanfaatan Hasil Evaluasi 187

DAFTAR PUSTAKA 194

BAB 1

KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik merupakan hasil interaksi intensif antara para aktor pembuat kebijakan berdasar pada fenomena yang harus dicarikan solusinya. Tidak hanya itu. Kebijakan publik kerap pula menyertakan partisipasi masyarakat guna menghasilkan keputusan yang terbaik. Namun, tidak jarang kebijakan merupakan hasil 'karya' yang bersifat tertutup. Dalam arti kata lain, kebijakan terjadi pada konteks politik yang tidak demokratik sehingga keputusan sangat bersifat *top-down*. Ini bukan berarti di negara-negara bersistem demokrasi, kebijakan tertutup tidak terjadi. Ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh para aktor pembuat kebijakan untuk menghasilkan keputusan-keputusan yang bersifat sempit untuk merepresentasikan kepentingan golongan, agama atau kepentingan politik tertentu saja. Akibatnya, kebijakan menjadi tidak bersifat publik lagi, meskipun terkadang harus dilaksanakan secara luas. Ini karena keputusan yang dihasilkan hanya mewadahi kepentingan segelintir orang saja.

Oleh sebab itu, untuk memahami kebijakan pubik yang bersifat publik dan merepresentasikan kepentingan banyak warga, maka bab ini akan mendiskusikan beberapa perkara penting terkait tentang kebijakan publik. Antaranya pertama, beberapa pertimbangan mempelajari kebijakan publik. Perbincangan pada bagian ini menitikberatkan pada alasan mengapa atau seberapa pentingkah kita

mempelajari kebijakan publik. Kedua, menakrif ulang arti kebijakan publik. Ketiga, memahami beberapa teori mengenai proses pembuatan keputusan (*decision making-process*). Selain itu, pada bab ini pula, penulis membahas tiga teori yang kerap digunakan untuk memahami bagaimana keputusan publik diambil, yaitu (i) teori rasional-komprehensif, (ii) teori inkremental dan (iii) teori *mixed-scanning*. Ketiga teori ini berbeda dengan ulasan pada Bab 5 'Formulasi Kebijakan Publik' sebab uraian pada bab ini lebih bersifat umum, dan untuk menjawab mengapa kebijakan dibuat; sedangkan pada Bab 5 lebih mendalam dan komprehensif.

PERTIMBANGAN MEMPELAJARI KEBIJAKAN PUBLIK

Saat ini ramai orang yang mengamati, memperhatikan, dan mempelajari kebijakan publik. Ini karena manfaat yang diberikan oleh kebijakan tidak dapat dipungkiri lagi. Tidak ada satupun masalah, gejala, atau fenomena yang bersifat publik yang tidak diselesaikan oleh kebijakan. Tapi, tidak boleh disalahkan juga apabila masih ada sekelompok orang yang apatis dengan kebijakan publik. Hal ini bisa saja terjadi karena sekelompok orang itu menilai kebijakan publik sebagai keputusan yang bersifat politik belaka—mementingkan kelompok, golongan, atau partai tertentu saja. Oleh sebab itulah, mereka apatis dengan kebijakan yang diformulasi oleh pemerintah.

Ini bisa dicontohkan dengan kebijakan pemerintah Indonesia yang melakukan penyatuan partai politik pada tahun 1973. Pada masa itu, 10 partai politik yang ada disederhanakan menjadi 3 partai politik (ada beberapa masyarakat menyatakan Golongan Karya bukanlah partai politik sehingga yang ada adalah 2 partai dengan 1 golongan). Keputusan tersebut tentu saja menuai kecaman dan tentangan dari pelbagai pihak. Namun masalahnya, rejim Orde Baru telah mengambil keputusan politik yang harus dilaksanakan.

Akibatnya, elit dan anggota partai politik yang telah difusikan menerima keputusan tersebut sebagai kebijakan yang tidak bisa ditawar-tawar kendati keputusan tersebut merugikan mereka. Selepas penyatuan itu, semakin banyaklah aktivis politik yang apatis terhadap kebijakan rejim Orde Baru.

Merujuk pada contoh di atas, dapatlah disimpulkan bahwa kebijakan publik yang dihasilkan oleh pemerintah (dalam hal ini rejim Orde Baru) tidak selalu mendapat dukungan. Malah terkadang dikritik atau bahkan ditentang. Untuk memahami lebih lanjut mengenai alasan mengapa kita perlu mempelajari kebijakan publik, maka uraian James E. Anderson (1990) dan Thomas R. Dye (1992) perlu dikutip dalam bahasan ini. Menurut mereka, setidaknya ada tiga alasan yang melatarbelakangi mempelajari kebijakan publik.

Pertama, pertimbangan ilmiah (*scientific reasons*). Kebijakan publik, menurut Anderson (1990), Dye (1992), juga Moran, Rein, & Goodin (2006), dipelajari dalam rangka untuk menambah pengetahuan yang lebih mendalam mengenai 'proses kebijakan.' Apa yang dimaksud dengan 'proses kebijakan'? Proses kebijakan adalah serangkaian alur yang perlu dilalui untuk memahami gejala atau fenomena yang perlu diselesaikan oleh sebuah atau lebih kebijakan publik. Dalam arti kata lain, proses kebijakan meliputi asal atau akar masalah, proses menyelesaikan masalah, perkembangan setelah masalah disikapi, dan akibat yang ditimbulkan oleh masalah bagi masyarakat. Alur ini pada gilirannya akan meningkatkan pemahaman kita mengenai struktur masalah yang sejati. Ia juga meliputi penemuan atas kejanggalan sistem politik, sistem sosial ataupun sistem budaya yang amat mungkin tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman.

Untuk tujuan ilmiah, kebijakan publik dapat dipandang baik sebagai variabel dependen maupun variabel independen. Dikatakan sebagai variabel dependen manakala perhatian kebijakan tertuju pada

faktor politik dan lingkungannya yang mempengaruhi atau menentukan konten kebijakan. Misalnya, sejauh manakah kebijakan dapat dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan antara kelompok-kelompok penekan atau kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat dan instansi pemerintah? Bagaimanakah urbanisasi dan pendapatan nasional dapat mempengaruhi isi kebijakan? Sedangkan kebijakan publik dipandang sebagai variabel independen ketika kebijakan berdampak terhadap sistem politik dan lingkungan sekitarnya. Sebagai contoh, apakah kebijakan partai politik mempengaruhi dukungan masyarakat terhadap sistem politik? Sejauh manakah dampak kebijakan publik atas kesejahteraan sosial warga?

Merujuk pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan perlu dipelajari dalam rangka memperluas wawasan dan khazanah pengetahuan manusia. Ia tidak terlalu peduli apakah kebijakan tersebut berimpak positif atau negatif. Yang terpenting dalam konteks ini adalah bagaimana orang mempelajari kebijakan memahami alur, cara, langkah ataupun metode yang diambil oleh rejim pembuat kebijakan dalam menyelesaikan fenomena atau masalah yang ada. Wujudnya impak negatif (maupun positif) merupakan 'bonus pelajaran' bagi mereka yang mempelajari kebijakan publik.

Kedua, pertimbangan profesional (*professional reasons*). Don K. Price (1965) memberikan penjelasan menarik mengenai hal ini. Menurutnya, terdapat perbedaan prinsip antara kepentingan pengetahuan (*scientific-estate*) dan kepentingan profesional (*professional-estate*). Beliau sama sekali tidak menyangkal pentingnya *scientific-estate* (mempelajari kebijakan untuk keperluan ilmu dan pengetahuan). Namun, sekadar mempelajari kebijakan dan berhenti pada pemerkayaan khazanah ilmu, urainya, menjadi kurang arif. Ini karena masalah atau fenomena yang telah dipelajari dan diketahui akar masalahnya, haruslah segera diambil tindakan untuk menyelesaikan masalah. Oleh sebab itu, pengetahuan dari keilmuan

itulah yang kemudiannya perlu diterapkan dalam kehidupan nyata terutama dalam memecahkan masalah sosial secara praktis. Dalam bahasa sederhana, *scientific-estate* digunakan sebagai landasan untuk menyelesaikan masalah dalam kehidupan sehari-hari. Dalam kata lain, temuan para ilmuwan dapat digunakan oleh para pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah, mengantisipasi masalah lain yang mungkin datang setelah sebuah kebijakan ditetapkan, atau menterminasi satu kebijakan yang justru merugikan banyak pihak.

Ketiga, pertimbangan politik (*political reasons*). Kebijakan publik dipelajari pada dasarnya agar setiap perundangan dan regulasi yang dihasilkan oleh keputusan-keputusan politik dapat tepat guna mencapai tujuan yang telah ditargetkan. Pertimbangan ini pula yang membawa kita pada upaya untuk memastikan bahwa pemerintah selaku pembuat keputusan politik harus menghasilkan dan melaksanakan kebijakan yang sesuai untuk mencapai tujuan yang benar. Sebagai contoh, Undang-undang No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang dibuat pernah tidak tepat guna. Alasannya sederhana karena elit partai politik masih ingin mendapatkan kursi di parlemen. Pertanyaannya, mengapa UU No. 12 tahun 2003 dianggap tidak tepat dalam konteks kebijakan publik? Sebab UU tersebut memberikan kesempatan kepada kontestan 'nomor urut jadi' (setidaknya nomor urut 1 hingga 3) untuk mendapat limpahan suara dari kontestan lain (yang masih satu partai dengan nomor jadi tersebut) atas alasan kurangnya Bilangan Pembagi Pembilang (BPP). Akibatnya, wakil rakyat pada periode tahun 2004-2009 bukan berdasar pada pilihan mayoritas rakyat, tetapi berdasar limpahan suara.

Dalam konteks UU No. 12 tahun 2003 di atas, maka pertimbangan politik untuk mempelajari kebijakan publik menjadi penting karena acap kali keputusan politik merupakan alat manipulasi kelompok tertentu untuk mempertahankan kekuasaannya. Dengan mempelajari kebijakan publik, diharapkan kita dapat

orang di luar dirinya. Dalam masa ini, seorang individu mulai berminat untuk mengerti kehidupan orang lain atau memahami akibat-akibat dari pelbagai tindakan yang dilakukannya (terhadap orang lain atau sebaliknya). Kedua, kata *public* yang juga berasal dari Yunani, *koinon*, yang diadopsi ke dalam bahasa Inggris menjadi *common* yang menekankan tentang pentingnya suatu hubungan (*relationship*) antarindividu.

Merujuk pengertian tersebut di atas, kata publik pertama-tama dapat dimengerti sebagai benda (*things*) apabila hal tersebut menyangkut suatu keputusan publik. Dan kedua, kata publik dapat berarti suatu kemampuan (*capacity*) apabila hal tersebut menyangkut kemampuan untuk berfungsi secara publik, yaitu kemampuan untuk berhubungan dengan orang lain dan kemampuan untuk mengerti hubungan antara tindakan-tindakan seorang individu dengan akibat yang ditimbulkannya bagi orang lain secara komprehensif. Sehubungan dengan itu, Frederickson dalam bukunya *The Spirit of Public Administration* (1997) menjelaskan mengenai lima model formal yang berkaitan dengan kedudukan konsep publik yang umum digunakan dalam ilmu-ilmu sosial untuk dikaji kembali dalam rangka merevitalisasi konsep tersebut. Dengan kajian tersebut diharapkan muncul suatu perspektif baru yang menjadi esensi administrasi publik modern.

Pertama, perspektif legislatif, *the legislative perspective*. Dalam kenyataannya, pemerintah demokratis kerap menggunakan sistem perwakilan tidak langsung (*representative democracy*) dalam sistem bernegaranya. Seperti juga dalam pandangan perspektif pluralis (yang akan dibahas kemudian), mengasumsikan bahwa setiap anggota legislatif diangkat untuk mewakili kepentingan, kebutuhan, dan tuntutan warga negara atau publik yang direpresentasikannya. Dengan adanya pengangkatan tersebut mereka memiliki legitimasi untuk mewujudkan perspektif publik di dalam proses kebijakan publik. Dengan demikian pejabat-pejabat yang

diangkat tersebut dianggap sebagai manifestasi tunggal dari perspektif publik. Meskipun pandangan ini merupakan pandangan yang dianggap realistik dan logis dalam pelaksanaan demokrasi modern, namun pada akhirnya disadari bahwa individu-individu dan kelompok-kelompok dalam arti publik secara luas seringkali merasa tidak terwakili oleh orang-orang yang mereka pilih. Akibatnya, *representational perspective on the public* dianggap tidak mencukupi untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan publik, baik dalam teori maupun dalam praktik kebijakan publik di lapangan.

Kedua, perspektif pluralis (*the pluralist perspective*), memandang publik sebagai konfigurasi dari berbagai kelompok kepentingan (*interest group*). Menurut pendukung perspektif ini, setiap orang yang mempunyai kepentingan yang sama akan bergabung satu sama lain dan membentuk suatu kelompok. Dalam perkembangan selanjutnya, kelompok-kelompok kepentingan tersebut berinteraksi dan berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan individu-individu yang mereka wakili, khususnya dalam konteks pemerintahan. Pandangan demikian bukalah tanpa kelemahan. Ada beberapa kritik yang dilontarkan pada kaum pluralis. Paling tidak ada tiga persoalan yang sering dilontarkan. Kritik pertama, sistem *checks and balances* dalam sistem demokrasi yang merupakan model ideal kaum pluralis sering memperlambat kinerja pemerintahan. Hal tersebut terjadi karena setiap keputusan yang diambil membutuhkan konsensus dari pelbagai kelompok kepentingan yang diwakili oleh pemimpin mereka. Dan ini memakan waktu yang tidak sebentar. Kritik kedua, kaum pluralis mengandalkan sistem perwakilan. Mereka mengasumsikan bahwa setiap kepentingan individu dapat diwakili oleh kelompok yang biasanya berarti diwakili oleh pemimpin kelompok yang bertindak untuk dan atas nama publik yang diwakilinya. Prinsip perwakilan yang demikian, mengundang persoalan, sejauhmana konsep publik, yakni berbagai kepentingan individu yang beragam dapat

dimunculkan dari suatu sistem perwakilan. Kritik ketiga, berhubungan dengan masalah efisiensi dan prinsip ekonomi yang merupakan esensi dari logika *costs and benefits* dalam kebijakan publik yang ideal.

Pandangan kaum pluralis seperti tertuang di atas sering dipandang tidak memadai untuk merepresentasikan konsep publik, karena dalam praktiknya, isu yang diangkat untuk diperjuangkan seringkali bukanlah merupakan isu yang menjadi perhatian orang banyak. Melainkan dipilih berdasarkan kepentingan kelompok yang dominan. Isu-isu yang tidak menguntungkan secara ekonomis atau politis bagi kelompok tertentu, misalnya, tidak akan muncul ke permukaan. Sebaliknya masalah yang sebenarnya banyak mengambil perhatian, seperti: kemiskinan, pelayanan kesehatan, pendidikan, dan lainnya tidak menjadi agenda perjuangan para wakil publik karena tidak menjadi perhatian para wakil kelompok-kelompok kepentingan tersebut, misalnya. Sementara, isu-isu lain yang sebenarnya lebih besifat terbatas muncul lebih mengemuka karena hal tersebut digaungkan oleh kelompok kepentingan dominan (yang memiliki pengaruh yang kuat) sehingga 'konsep publik' dalam perspektif ini masih sangat sulit untuk diterima dalam arti yang luas.

Ketiga, *the public choice perspective*; secara umum dapat dikatakan bahwa perspektif ini berakar pada tradisi pemikiran utilitarianisme yang sangat menekankan pada perihal kepentingan individual. Tradisi pemikiran ini tidak terlalu memperhatikan secara khusus nilai-nilai bersama dalam komunitas, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan etika. Menurut salah satu pendukung utamanya, Jeremy Bentham (dlm. Leo Agustino 2006a: 112), kepentingan komunitas hanyalah merupakan penjumlahan dari kepentingan-kepentingan individu yang membentuknya. Dalam pemikirannya, masyarakat terdiri dari individu-individu yang bertindak rasional di mana setiap tindakannya selalu didorong oleh tujuan-tujuan (*goal directed*) dan selalu memilih alternatif-alternatif yang paling

menguntungkan bagi dirinya. Pandangan utilitarian ini memandang publik seolah-olah sebagai konsumen dalam pasar. Dengan kata lain, perspektif ini mencoba mengaplikasikan prinsip-prinsip ekonomi pasar ke dalam sektor publik. Asumsi metodologis utama dari pandangan ini adalah bahwa tindakan publik harus dimengerti sebagai tindakan individual yang termotivasi oleh kepentingan yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya. Menurut mereka tugas pemerintah dan masyarakat adalah menyediakan lingkungan yang stabil sehingga pilihan-pilihan dapat dilakukan dengan bebas.

Seperti juga pandangan pluralis, *the public choice perspective* cenderung tidak memberikan perhatian yang cukup terhadap mereka yang kurang memiliki hak khusus dalam masyarakat. Jika seseorang memiliki sarana yang dibutuhkan, termasuk penguasaan informasi, maka ia akan dengan mudah dapat mengarahkan *public choice* oleh opini mereka. Sebagai akibatnya, institusi-institusi pemerintahan yang demokratis akan sangat tergantung pada dukungan dari mereka yang diperintah. Namun dalam kenyataannya, publik biasanya tidak akan bekerjasama dalam melaksanakan keputusan-keputusan sulit terutama yang membutuhkan pengorbanan, apalagi jika mereka tidak memiliki kepercayaan pada institusi pemerintahan dan pada pejabat-pejabat yang diangkat. Implikasinya, usaha penggalian konsep publik dari perspektif ini pun merupakan suatu keniscayaan.

Keempat, *the services-providing perspective*, yang memandang publik sebagai pelanggan (*costumer*) yang harus dilayani (hal ini sesuai dengan konsep pelayanan prima yang menganggap individu sebagai pelanggan). Menurut pandangan ini, *street-level bureaucrats* mempunyai tugas untuk melayani publik yang terdiri dari individu-individu dan kelompok-kelompok. Sampai derajat tertentu penempatan status individu dan kelompok sebagai *costumers* dapat menggambarkan perspektif publik yang dicitakan. Oleh karena itu, perspektif ini mengharapkan para pejabat yang berada paling dekat dengan masyarakat—*street-level bureaucrats*—diharapkan mampu menjadi

penyokong utama kepentingan mereka. Bahkan para pejabat-pejabat tersebut diharapkan dapat menggunakan keahlian, pendidikan, dan pengetahuan mereka untuk memberikan pelayanan terbaik bagi publik. Pandangan seperti ini merupakan salah satu 'pintu' yang dapat digunakan untuk menggali kembali konsep publik sebagai titik sentral dari setiap pelayan yang dilakukan oleh pejabat publik. Akan tetapi dalam kenyataanya, *street-level bureaucrats* sebenarnya telah terorganisir dirinya menjadi kelompok kepentingan tersendiri. Akibatnya, seperti juga dalam model-model atau perspektif-perspektif terdahulu, kepentingan pejabatlah yang mengemuka daripada merepresentasikan kepentingan publik itu sendiri (yang seharusnya menjadi titik sentral dari setiap pusat pelayanan publik). Oleh itu, konsep publik dalam perspektif ini pun mempunyai kelemahan yang substansial.

Kelima, *the citizen perspective*, merupakan salah satu pusat perhatian administrasi publik modern. Reformasi administrasi publik dan reformasi birokrasi di berbagai negara, khususnya di negara-negara berkembang (termasuk di Indonesia), akhir-akhir ini ditandai oleh dua tuntutan penting, pertama, tuntutan akan munculnya pelayanan-pelayanan publik yang lebih terdidik dan terseleksi melalui sistem merit (meritokrasi); kedua, tuntutan agar setiap warga negara diberi informasi yang cukup (*well-informed*) agar secara umum masyarakat dapat aktif dalam berbagai kegiatan publik dan memahami konstitusi secara baik. Dalam berbagai literatur, konsep *public* dapat diidentikkan dengan konsep masyarakat warga yang merupakan padanan dari *civil society*. Sumber kekuatan pendekatan kewargaan ini terutama terletak pada potensinya untuk meningkatkan dan memuliakan publik yang termotivasi oleh adanya perhatian bersama bagi kebijakan bersama. Kendati demikian, perspektif ini pun tidak luput dari kelemahannya terutama terletak pada konsepsi tentang publik itu sendiri, tapi kelemahan ini lebih terkait dengan tidak memadainya berbagai kemampuan teknisnya. Pertama,

kegagalan untuk menyadari kompleksitas isu-isu publik; kedua, kebutuhan mendesak akan keahlian yang memadai untuk memahami isu-isu publik dan kepemimpinan yang terpercaya. Ketiga, kesulitan untuk memotivasi publik untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan publik. Namun demikian, sekalipun mengandung beberapa kelemahan, perspektif ini telah menempatkan konsep publik pada tempat yang lebih terhormat dan tepat dibandingkan dengan perspektif-perspektif lainnya.

Merujuk perbincangan di atas, dapat dinilai bahwa masing-masing perspektif memiliki kekuatan dan kelemahan masing-masing. Secara konseptual, perspektif terakhir (*the citizen perspective*) lebih memberikan harapan bagi revitalisasi konsep publik dalam bidang administrasi publik yang sekaligus juga menjadi pijakan bagi perkembangan kajian kebijakan publik dan manajemen publik. Menurut Frederickson (1997) ada beberapa prinsip yang dapat diakomodasi tentang bagaimana konsep publik dapat diperkuat eksistensinya, baik sebagai ide maupun sebagai suatu seni dalam praktik. Prinsip pertama, konsep publik harus dibangun melalui pemberdayaan konstitusi. Setiap tindakan pejabat publik harus berbasis pada konstitusi, artinya, administratur publik harus mempunyai kompetensi, baik secara teknis maupun secara manajerial, untuk mengabdi pada masyarakat yang berbasis pada ketetapan konstitusi. Oleh karena itu, yang terpenting bukanlah kemampuan pejabat publik untuk menghafal konstitusi pasal-demi-pasal, melainkan komitmen mereka untuk menjadikan konstitusi sebagai dasar dari setiap tindakannya. Ini bermakna bahwa keabsahan suatu pemerintahan terutama dilegitimasi melalui tindakannya untuk menerima dan menjalankan konstitusi yang berlaku dengan tujuan pemberdayaan konstitusi dan bukan hanya ditentukan melalui proses pemilihan yang demokratis. Tindakan pejabat-pejabat pemerintahan tidak hanya diatur oleh keputusan mayoritas tetapi oleh prinsip yang

ada di dalam konstitusi. Dengan demikian, tindakan pelecehan terhadap publik oleh para pejabat pemerintah dapat dihindari.

Prinsip kedua, konsep publik harus berdasarkan pada pengertian tentang warga negara yang berbudi luhur (*virtuos citizen*). Dalam hal ini perlu disadari bahwa suatu rejim pemerintahan tidak akan lebih baik dari masyarakat yang mereka wakili. Oleh karena itu, untuk melahirkan rejim yang baik perlu dibangun warga negara yang baik pula yang merupakan sumber dari pemerintahan tersebut. Dengan dasar pemikiran tersebut, dapat diidentifikasi empat karakter yang perlu diperhatikan dalam membentuk *virtuous citizen*, yakni: pertama, setiap warga negara harus mengerti dokumen pendirian negara dan dapat menerapkan filsafat moral dalam menilai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para pejabat; kedua, setiap warga negara diharapkan mempunyai kesopanan (*civility*) dalam segala aspeknya, terutama kesabaran (*forbearance*) dan toleransi (*tolerance*); ketiga, setiap warga negara seharusnya mempunyai kepercayaan bahwa nilai-nilai yang dianut oleh rejim adalah benar dan tepat, tidak hanya sesuatu yang diterima secara mayoritas; dan akhirnya, keempat, setiap warga negara diharapkan mempunyai tanggung jawab moral individu sehingga apabila terdapat situasi kompromi dengan nilai-nilai rejim, *virtuous citizen* dapat bertindak mempertahankan nilai-nilai yang ia anggap benar.

Prinsip ketiga, konsep publik harus didasarkan pada pembentukan dan usaha mempertahankan sistem dan prosedur untuk mendengarkan dan merespon kepentingan publik. Dalam hal ini administrasi publik hendaknya tidak hanya terikat pada efisiensi dan ekonomis semata, namun juga pada keadilan sosial (*social equity*) serta nilai-nilai yang lebih luas dan umum seperti yang telah disebutkan di bagian sebelumnya.

Prinsip keempat, konsep publik harus didasarkan pada kebajikan dan kasih. Jika benar bahwa tujuan pemerintahan adalah

memperluas perlindungan nilai-nilai rejim kepada seluruh warga negara, maka administrasi publik harus memiliki suatu konsep tentang publik yang didasarkan pada kebajikan dan kasih sayang. Warga negara yang baik akan menghargai dan mematuhi hukum sebagai kepedulian pada kepentingan orang lain seperti pada kepentingan dirinya sendiri. Mereka juga akan mengusahakan dengan segala kemampuannya untuk kesejahteraan seluruh warga masyarakat yang merupakan 'saudaranya.' Demikian pula rejim yang berkuasa akan bertindak sama karena mereka adalah penjelmaan publik yang mendapat amanah yang perlu ditunaikan.

Setelah memahami lima definisi (lima prinsip) publik, penulis kemudian melanjutkan dengan mentakrifkan kebijakan publik menurut beberapa *scholars*. Robert Eyestone, misalnya, dalam bukunya *The Threads of Public Policy* (1971: 18) mendefinisi kebijakan publik sebagai: "*... the relationship of governmental unit to its environment.*" Namun, definisi ini masih terlalu luas untuk dipahami sehingga maknanya menjadi tidak menentu bagi sebagian besar mahasiswa maupun *scholars* yang mempelajarinya. "Hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya," menurut Eyestone di atas dapat meliputi hampir semua elemen dalam konteks negara. Padahal dalam lingkup yang nyata, kebijakan publik tidak selalu menggambarkan keluasan definisi Eyestone itu.

Definisi lain menjelaskan bahwa kebijakan publik: "*... what governments do, why they do it, and what difference it makes*" (Dye 1992: 2). Merujuk definisi tersebut dapatlah disimpulkan kebijakan adalah pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah (entah itu bertujuan untuk menyelesaikan masalah, meningkatkan sumberdaya manusia, menghentikan tindakan terorisme, ataupun lainnya) dan kerja tersebut menghasilkan sesuatu (*what difference it makes*). Bahkan dalam sudut pandang lain, Dye (1992: 2) menulis pula kebijakan publik sebagai: "*Anything a government chooses to do or not to do.*" Menurut takrif ini, semua pilihan-pilihan pemerintah

untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu adalah kebijakan publik.

Berbeda dengan Dye, kajian klasik Lasswell (1956: 4) menyatakan kebijakan publik sebagai: "... *a project program of goals, values, and practices*." Manakala Easton (1965: 212) memaknainya sebagai: "... *the impact of government activity*." Lebih lajut Easton menjelaskan, kebijakan publik adalah sebuah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah yang mempunyai otoritas dalam sistem politik. Mereka ialah: "... para birokrat senior (eksekutif), legislatif, para hakim, dan sebagainya" (Easton 1965: 214). Dari kedua *scholars* ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah aktivitas pemerintah yang mempunyai tujuan, memiliki nilai tertentu dan memberikan dampak (positif) bagi masyarakat luas.

Definisi lain ditawarkan oleh Friedrich (1969: 79) yang menuliskan kebijakan sebagai:

> ... *a proposed course of action of a person, group, or government within given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.*

Makna kebijakan sebagai 'serangkaian tindakan atau kegiatan', ditambahkan Friedrich (1969: 80) sebagai upaya yang selalu berhubungan dengan usaha untuk mencapai beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dicapai, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian terpenting dari definisi kebijakan milik Friedrich. Bagaimanapun juga, kebijakan harus menunjukkan 'apa yang sesungguhnya dikerjakan' daripada 'apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan' pada suatu masalah.

Definisi lain pernah juga diajukan oleh Eulau & Prewitt (1973: 465) yang menyatakan:

> [K]ebijakan adalah 'keputusan tetap' yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Usaha untuk mentakrifkan kebijakan publik juga dilakukan oleh William I. Jenkins (1978). Beliau menjelaskan, kebijakan publik:

> ... *a set of interrelated decision taken by political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decision should, in principle, be within the power of those actors to achieve (Jenkins 1978: 4).*

Jenkins memandang kebijakan publik sebagai sebuah proses, tidak seperti Dye (1992) yang menilainya sebagai pilihan pemerintah. Bahkan lebih jelas lagi, Jenkins menyatakan kebijakan publik sebagai 'serangkaian keputusan yang saling berhubungan.' Dalam kata lain, Jenkins hendak menjelaskan bahwa kebijakan merupakan proses pembuatan keputusan yang komprehensif menyertakan banyak *stakeholders*.

Sementara itu, Anderson (1990: 3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai: "*A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.*" Dalam bahasa yang sederhana, kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan. Lebih lanjut menurut Anderson (1990: 3), kebijakan adalah, "... *purposive or goal oriented action rather than random or change behavior ....*" Selain itu, "..., *policy consist of courses or patterns of action by governmental officials rather than their separate discrete decision.*" Dan, "... *policy is what government actually do in regulating ..., not*

what they intend to do or say they are going to do." Pengertian kebijakan Anderson di atas, menurut penulis, setidaknya memperkaya definisi kebijakan yang disampaikan oleh Jenkins (1978). Pertama, dilihat dari aspek aktor; kebijakan merupakan keputusan yang diambil oleh beberapa aktor pembuat kebijakan. Malah dalam perbincangan buku ini (dalam bab-bab lain buku ini lebih dijelaskan), kebijakan seringkali merupakan hasil dari diskusi panjang para aktor yang melibatkan peran *stakeholders*. Justru tidak jarang dari para *stakeholders* inilah kebijakan yang terbaik muncul. Kedua, dilihat dari aspek antara 'aksi kebijakan' dan 'persepsi para pembuat kebijakan.' Dari kedua aspek inilah definisi Anderson menyempurnakan lagi takrif kebijakan yang dibuat oleh Jenkins.

Pada level yang berbeda, Theodoulou (1995: 7) menyatakan kebijakan publik haruslah dapat menyelesaikan atau mendorong beberapa hal seperti:

> *... resolving conflict over scarce resources, regulating behavior, motivating collective action, protecting rights, and directing benefits toward the public interest.*

Dalam kata lain, kebijakan mestinya dapat menyelesaikan konflik atas kelangkaan sumber-sumber daya, mengatur perilaku, melindungi hak-hak dasar, dan lainnya. Ini semua harus dilakukan oleh kebijakan publik, karena inilah tugas penting dari sebuah negara. Wilson (2006: 154) pula menjelaskan kebijakan sebagai:

> *... the actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen).*

Pelajaran apa yang dapat dipetik dari pelbagai definisi kebijakan publik di atas? Satu yang pasti, tidak ada definisi baku mengenai kebijakan publik. Tetapi setidaknya, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik mempunyai beberapa karakteristik utama.

Pertama, kebijakan publik merupakan sebuah tindakan yang memiliki maksud atau tujuan tertentu; kebijakan tidak bersifat acak, tetapi mempunyai sasaran dan berorientasi pada tujuan. Kedua, kebijakan publik dibuat oleh pihak berwenang. Ketiga, kebijakan publik pada dasarnya merupakan keputusan yang simultan dan bukan keputusan yang terpisah-pisah. Keempat, kebijakan merupakan 'apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah' dan bukan 'apa yang hendak dikerjakan oleh pemerintah.' Kelima, kebijakan publik bisa bersifat popular (pemberian insentif, pelaksanaan bantuan keuangan kepada rakyat miskin dan lainnya) tetapi juga dapat tidak-popular (pencabutan subsidi, penerapan suku bunga tinggi dan sebagainya). Keenam, kebijakan dapat berbentuk positif maupun negatif. Untuk yang positif, kebijakan melibatkan tindakan untuk menangani suatu masalah (*a deliberately purposive action*); sedangkan yang negatif, kebijakan dapat melibatkan suatu keputusan untuk tidak melakukan suatu tindakan atau mengerjakan apapun (*a deliberately purposive decision not to take action*). Ketujuh, kebijakan didasarkan atas aturan hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

TIPOLOGI DAN SIFAT KEBIJAKAN PUBLIK

Bagian sebelum ini telah menjelaskan mengenai kebijakan publik secara luas, sedangkan bagian ini akan mengurai tentang tipologi dan sifat kebijakan publik. Mengapa tipologi kebijakan penting dibahas dalam buku ini? Alasannya sederhana: banyak tipe kebijakan yang diformulasi oleh pemerintah mulai dari kebijakan distribusi hasil pertanian, kebijakan pembuatan jalan tol, kebijakan pelarangan merokok, kebijakan perizinan pembentukan partai lokal dan lainnya, yang apabila dikategorikan semua kebijakan tersebut mempunyai kategori yang berbeda. Oleh karena itu, untuk memahami tipe-tipe kebijakan, maka bab ini memfokuskan uraiannya pada penjelasan mengenai tipologi kebijakan. Sedangkan sifat kebijakan dipelajari

oleh civitas kebijakan untuk memahami bagaimana proses kebijakan terjadi. Merujuk pada tajuk subbab ini, maka bagian awal akan menjelaskan mengenai tipologi kebijakan publik yang selanjutnya diteruskan dengan menguraikan sifat-sifat kebijakan publik.

Secara teoretik setidaknya ada lima tipe kebijakan publik, yaitu (i) kebijakan substansial dan kebijakan *procedural* (*substance* (*substantive*) *and procedural policies*), (ii) kebijakan liberal dan kebijakan konservatif (*liberal and conservative policies*); (iii) kebijakan distributif, kebijakan redistributif, kebijakan regulator, dan kebijakan *self regulatory*; (iv) kebijakan material dan kebijakan simbolis (*material and symbolic policies*); dan (v) kebijakan *collective goods* dan kebijakan *private goods*.

Tipe pertama, *substance* (*substantive*) *and procedural policies* (Anderson 1990). Kebijakan substantif menitikberatkan pada kegiatan-kegiatan atau aktivitas pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mendasar, seperti pendidikan, kesehatan, pemberian subsidi kepada masyarakat kurang mampu, atau pembangunan jalan dan irigasi, dan lain sebagainya. Atau dalam bahasa Anderson (1990: 15) yang ditulis secara *verbatim*:

> *Substantive policies are concerned with governmental actions to deal with substantive problems, such as highway construction, environmental protection, or payment of welfare benefits.*

Dengan demikian, kebijakan substantif pada dasarnya memberi tekanan pada *subject matter* dari apa yang dibutuhkan oleh warga. Sebagai contoh, pemberian Kartu Indonesia Sehat (KIS), Kartu Keluarga Sejahtera (KKS), dan Kartu Indonesia Pintar (KIP) kepada warga negara Indonesia pada era Presiden Joko Widodo (kerap disebut dengan panggilan Jokowi) adalah salah satu bentuk kebijakan substantif. Sementara itu, kebijakan prosedural meliputi siapa yang akan melaksanakan atau bagaimana hal tersebut akan dilaksanakan.

Tulis Anderson (1990: 15): "*Procedural policies, ..., are those that relate to how something is going to be done or who is going to take action.*" Jadi, secara sederhana, yang membedakan antara kebijakan substantif dengan kebijakan prosedural adalah dengan melihat konten kebijakan itu sendiri. Apabila isi kebijakan lebih mengarah pada upaya untuk mengentaskan suatu masalah yang sedang dialami oleh masyarakat, maka dapat dipastikan kebijakan tersebut adalah kebijakan substantif. Manakala konten kebijakan hanya menyampaikan siapa yang harus mengerjakan atau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan, maka ia termasuk dalam kategori kebijakan prosedural.

Tipe kedua, *liberal and conservative policies*. Menurut Lowi (1969: 15):

> *... liberal policies are those in which the government is used extensively to bring about social change, usually in the direction of ensuring greater levels of social equality.*

Dalam bahasa lain, kebijakan liberal menumpukan perhatian pada pelibatan pemerintah yang besar dalam rangka melakukan perubahan yang mendasar yang dirasakan warga masyarakat. Sebaliknya, kebijakan konservatif lebih mengarah pada keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah guna mempertahankan kondisi yang sedang berlangsung pada suatu masa. Jadi secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan liberal adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan mendasar untuk mengoreksi kelemahan yang ada dalam masyarakat. Dan, kebijakan konservatif lebih mempertahankan aturan sosial yang mereka anggap sudah baik dan mapan sehingga perubahan sosial dirasa tidak perlu (mempertahankan *status-quo*). Namun, apabila dirasa perlu ada perubahan-perubahan tersebut, maka hal itu harus dilakukan secara perlahan dan gradual serta mesti berjalan secara alamiah.

Tipe ketiga, kebijakan distributif, redistributif, regulatori, dan *self-regulatory* yang didasarkan pada dampak sosial dan hubungannya dengan pembuatan kebijakan. Kebijakan distributif merupakan langkah pemerintah untuk menyebarkan (atau mendistribusikan) pelayanan kepada individu, kelompok, dan komunitas tertentu, seperti beras untuk rakyat miskin, kartu sehat, bantuan dana secara langsung dan lainnya. Kebijakan redistributif adalah usaha hati-hati yang dilakukan oleh pemerintah untuk memindahkan alokasi dana dari kekayaan, pendapatan, atau hak kelompok rakyat tertentu kepada kelompok rakyat lainnya. Mengutip Lester & Stewart Jr. (2000: 8): "*... redistributive benefits from the "haves" to the "have-nots."*" Misalnya, pengalihan subsidi bagi masyarakat kelas menengah kepada masyarakat kelas bawah; ini bisa dilihat dari pengalihan (redistribusi) subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM). Di negara-negara yang berpaham liberal, kebijakan redistributif menjadi perdebatan keras antara kelompok liberal (yang pro) dan kelompok konservatif (yang kontra), dan berkecenderungan menjadi perdebatan yang berkepanjangan karena terkait dengan pajak pendapatan atau kekuasaan. Biasanya, mereka yang memiliki uang atau kekuasaan jarang yang mau memberikannya pada pihak lain. Inilah yang menjadi sebab mengapa perdebatan menjadi sengit dan berkepanjangan.

Kebijakan regulatori adalah kebijakan tentang penggunaan pembatasan atau larangan atas perbuatan atau tindakan bagi orang atau kelompok tertentu. Kebijakan ini pada dasarnya bersifat mengurangi kebebasan seseorang atau sekelompok orang untuk memiliki atau berbuat sesuatu. Contohnya, pembatasan penjualan obat-obat jenis tertentu, larangan untuk menjual senjata api secara bebas, larangan untuk membuang limbah di tempat-tempat umum, dan lainnya.

Sementara itu, kebijakan *self-regulatory* adalah kebijakan yang berupaya untuk mengawasi atau membatasi beberapa bahan

atau produk tertentu. Kebijakan *self regulatory* biasanya dibuat untuk melindungi atau menawarkan kepentingan terhadap kelompok tertentu. Sebuah contoh, pemberian sertifikat atau lisensi profesional kepada kelompok profesi tertentu, Harga Eceran Tertinggi (HET) untuk produk tertentu, dan lainnya merupakan sedikit dari banyak kebijakan yang bernuansa *self-regulatory*.

Tipe keempat, material and symbolic policies. Kebijakan material menurut Anderson (1990: 15): "*... either provide concrete resources or substantive power to their beneficiaries or impose real disadvantages on those adversely affected*" (bdk. Lester & Stewart Jr. 2000: 9). Dalam arti kata lain, kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan sumber-sumber material yang nyata bagi mereka yang berhak menerimanya seperti subsidi rumah bagi buruh, traktor bagi petani, kapal tempel bagi nelayan, dan lainnya. Sedangkan, kebijakan simbolis, lebih bersifat penghormatan terhadap nilai-nilai tertentu daripada pemberian dalam bentuk nyata. Misalnya kebijakan pemerintah dalam menentukan hari libur nasional pada tanggal tertentu, pemberian gelar kepahlawanan, pemberian izin untuk menentukan bendera sendiri seperti yang terjadi di Nanggroe Aceh Darussalam, dan banyak lagi. Dalam konteks material and *symbolic policies* harus dipahami bahwa sebagian besar kebijakan yang diformulasi oleh pemerintah tidak semuanya bersifat material. Malah terkadang kebijakan material justru didahului oleh kebijakan simbolis. Misalnya, kebijakan perumahan rakyat yang merupakan kebijakan material diformulasi oleh pemerintah dengan tujuan menciptakan integrasi bangsa (kebijakan yang bersifat simbolis). Oleh karena itu, kebijakan material atau simbolis harus dilihat sebagai satu rangkaian kesatuan.

Tipe kelima, kebijakan publik dapat juga dimasukkan ke dalam ketetapan yang merupakan barang kolektif (*collective goods*) atau barang privat (*private goods*). Barang kolektif adalah kebijakan yang bertujuan untuk menyediakan barang-barang dan pelayanan-

pelayanan bagi orang banyak, dan biasanya barang tersebut tidak dapat disediakan oleh lembaga privat karena cakupannya yang teramat luas. Sebuah contoh klasik dalam kebijakan ini adalah 'Pertahanan dan Keamanan.' Tidak ada cara yang lebih efektif untuk memberikan rasa aman dalam—banyak perspektif—bagi seluruh warga selain mewujudkan lembaga pertahanan dan keamanan di dalam negara. 'Pertahanan dan Keamanan' nasional juga bukan hanya memberikan rasa aman kepada beberapa warga negara, tetapi juga terhadap warga negara asing. Satu yang pasti dari 'Pertahanan dan Keamanan' adalah hal ini tidak mungkin dan tidak boleh disediakan oleh lembaga privat. Oleh Sebab itu, 'Pertahanan dan Keamanan' harus disediakan oleh pemerintah. Sementara itu, kebijakan 'barang privat' adalah kebijakan yang dapat dibagi kepada aktor tertentu di mana penggunaannya dapat dikenai biaya. Misalnya seperti keterlibatan aktor tertentu dalam membuat rumahsakit dalam rangka memberikan layanan kesehatan pada publik. Dalam hal pendidikan, *non-state actor* pun boleh terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan dengan cara mendirikan lembaga-lembaga pendidikan swasta dalam rangka menyelenggarakan pendidikan.

Selain tipe kebijakan, ada pula yang disebut dengan 'Sifat-sifat Kebijakan Publik.' Sifat-sifat kebijakan terdiri dari (i) permintaan kebijakan atau *policy demands*, (ii) keputusan kebijakan atau *policy decisions*, (iii) pernyataan kebijakan atau *policy statements*, (iv) hasil kebijakan atau *policy outputs*, dan (v) impak kebijakan (*policy outcomes*) (Anderson 1990: 4-5). Pertama, *policy demands* atau permintaan kebijakan merupakan permintaan, tuntutan, atau kebutuhan yang diajukan oleh masyarakat secara pribadi atau kelompok (*public problems*) kepada pemerintah melalui saluran-saluran yang tersedia karena adanya masalah yang mereka rasakan. Permintaan kebijakan dapat berupa tekanan dan tuntutan kepada pemerintah, di mana pemerintah diharapkan melakukan sesuatu dalam bentuk usulan kebijakan (agar menjadi *agenda setting*) dalam

rangka menyelesaikan masalah tertentu. Dalam konteks *policy demands*, tuntutan, tekanan, atau desakan publik kepada pemerintah untuk menyelesaikan suatu masalah merupakan hal utama dalam permintaan kebijakan untuk dipertimbangkan dalam mempelajari proses formulasi kebijakan publik.

Kedua, *policy decisions* adalah keputusan terbaik yang dipilih dan diambil oleh aktor-aktor kebijakan (lihat Bab II) dari beberapa alternatif kebijakan yang telah dikaji secara mendalam untuk menyelesaikan suatu masalah. Anderson (1990: 4) secara spesifik menulis, "*Policy decision are decision made by public officials that authorize or give direction and content to public policy actions.*" Keputusan kebijakan menjadi bagian terberat dalam proses formulasi kebijakan karena sebelum keputusan akhir diambil dan ditetapkan kerap terjadi tarik-menarik kepentingan di dalamnya (perbincangan mengenai hal ini dielaborasi secara mendalam pada Bab IV). Kasus penentuan pemilihan kepala daerah secara langsung (oleh rakyat) atau tidak (oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)) merupakan contoh terbaik bagaimana *policy decision* merupakan pilihan sulit karena selalu melibatkan pertentangan kepentingan.

Ketiga, *policy statements* atau pernyataan kebijakan, adalah artikulasi formal dari keputusan politik yang telah ditetapkan oleh pemerintah seperti dekrit presiden, keputusan lembaga peradilan, ketetapan kepala daerah, dan lain sebagainya. Selain itu, beberapa *scholars* seperti deLeon (1988), Howlett & Ramesh (1995), Smith & Larimer (2009), dan Peter John (2011) menyatakan bahwa *policy statements* juga termasuk pidato yang dibacakan oleh pejabat publik untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemerintah serta apa yang akan dikerjakan untuk mewujudkan maksud dan tujuan tersebut.

Keempat, *policy output* adalah hasil akhir dari proses formulasi kebijakan di mana pemerintah diarahkan untuk mengerahkan seluruh sumber dayanya untuk mengerjakan apa yang harus

mereka kerjakan seperti termaktub dalam kebijakan. Beberapa contoh dari *policy output* adalah: arahan kepada Satuan Pamong Praja (Satpol PP) untuk membenahi pedagang kaki lima (PKL), pembangunan irigasi, intensifikasi dan ekstensifikasi pajak, dan masih banyak lagi lainnya.

Terakhir, kelima, *policy outcomes* adalah impak yang diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Namun tidak semua *policy output* kongruen dengan *policy outcomes*. Misalnya, pemerintah berusaha menyelesaikan masalah transportasi warga dengan cara membangun industri kendaraan bermotor (atau membuka jalur impor), menambah panjang jalan, dan sebagainya. Di satu sisi, masalah transportasi dapat diselesaikan, tetapi di sisi lain, kadang tidak sejalan dengan *policy outcomes* karena impak yang dirasakan oleh masyarakat seperti kemacetan dan pajak yang meningkat (dalam rangka menambah panjang dan luas jalan) justru terjadi. Inilah yang dimaksud mengapa *policy output* kadang tidak kongruen dengan *policy outcomes*.[]

BAB 2

AKTOR-AKTOR KEBIJAKAN PUBLIK

Jika pada bab sebelumnya telah dibahas mengenai kebijakan publik secara utuh mulai dari pertimbangan mempelajari kebijakan publik, definisi kebijakan publik, hingga tipologi dan sifat kebijakan publik, maka bab ini menjelaskan mengenai siapa yang terlibat dalam proses kebijakan? Pembahasan mengenai siapa yang terlibat dalam perumusan kebijakan, termasuk penggagas usulan kebijakan, memang tidak mudah dideskripsikan karena banyak aktor yang terlibat di dalamnya. Selain itu, kebijakan publik bersinggungan dengan banyak fenomena, baik politik, sosial, budaya, ekonomi, dan tak luput dari kepentingan yang bersentuhan dengannya. Misalnya, siapa yang harus menyelesaikan masalah Pedagang Kaki Lima (PKL) yang 'tumpah' ke jalan? Siapa aktor yang harus terlibat dalam merumuskan kebijakan untuk menyelesaikan problem busung lapar? Siapakah yang harus turut serta dalam menyelesaikan konflik keagamaan atau konflik etnik? Atau, *stakeholders* mana saja yang ikut aktif dalam memformulasi kebijakan peningkatan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) di daerah?

Beberapa pertanyaan singkat di atas, pastinya akan bersinggungan dengan banyak aktor (*state actor* dan *non-state actor* atau *elected officials* dan *appointed officials*), ataupun institusi lainnya. Kendati begitu, secara umum ada beberapa aktor dan

institusi yang terlibat secara aktif dalam perumusan kebijakan. Dan para perumus kebijakan ini kemudian diistilahkan dengan nama 'Aktor-aktor Kebijakan' (bdk. Anderson 1990; Howlett & Ramesh 1995; Howlett 2011; John 2011; Fischer *et al.* 2015). Aktor-aktor kebijakan publik yang dimaksud dalam buku ini terkategori ke dalam dua kutub besar, pertama, aktor yang terlibat langsung dalam proses formulasi kebijakan; dan kedua, aktor yang tidak terlibat proses formulasi kebijakan (tetapi ikut serta dalam memberikan masukan dan turut mempengaruhi konten kebijakan publik). Sementara menurut beberapa *scholars* aktor kebijakan terdiri dari *the official policy makers* dan *unofficial participants* (Anderson 1990: Bab 2), *elected officials* dan *appointed officials* (Howlett & Ramesh 1995: Bab 3), *executive staff* dan *non-governmental sector* (Howlett 2011: Bab 3), dan banyak lagi. Karena itu, aktor-aktor kebijakan yang dimaksud dalam bab ini adalah aktor yang berinteraksi, bersinggungan, dan berkontribusi secara langsung dalam proses kebijakan, baik *the official policy makers*, *unofficial participants*, *elected officials*, maupun *appointed officials*.

AKTOR NEGARA

Aktor atau pejabat pembuat kebijakan adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam memformulasi hingga menetapkan sebuah kebijakan. Walau dalam kenyataannya, beberapa orang yang mempunyai wewenang untuk membuat kebijakan selalu tidak dapat melepas diri dari kendali orang lain, seperti pimpinan partai politik, kelompok penekan, ataupun investor politik (terutama dalam konteks Pilkada). Merujuk pada kehidupan nyata, aktor pembuat kebijakan adalah: legislatif, eksekutif, dan yudikatif (bdk. Anderson 1990: 35; Howlett & Ramesh 1995: 53; Lester & Stewart Jr. 2000: 88; Howlett 2011: 34). Aktor-aktor kebijakan ini mempunyai tugas yang berbeda satu sama lainnya sehingga

kebijakan yang dihasilkannya pun berbeda mengikut pada lembaga atau institusi masing-masing.

Sangat penting bagi kita yang mempelajari kebijakan publik untuk dapat membedakan antara pembuat kebijakan primer dan pembuat kebijakan sekunder (pendukung atau pelengkap). Pembuat kebijakan primer adalah aktor-aktor yang mempunyai kewenangan konstitusional secara langsung untuk memformulasi atau membuat kebijakan. Mereka adalah anggota parlemen (legislatif) yang secara teoretik mempunyai peran untuk itu. Walau begitu, bukan berarti aktor dan lembaga lain tidak dapat membuat kebijakan. Eksekutif dan cabangnya di daerah juga dapat memformulasi kebijakan; sama halnya dengan para hakim yang dapat membuat kebijakan mengikat pada konteks peradilan. Semua aktor ini adalah aktor-aktor penting dalam membuat kebijakan yang mengikat, meski dalam skala yang berbeda-beda. Pada bagian ini, penulis akan menjelaskan aktor-aktor negara yang dapat memformulasi kebijakan, mereka adalah legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

A. Lembaga Legislatif

Jika seseorang bertanya kepada kita, "Apa peran utama dari anggota legislatif?" maka jawaban yang selalu keluar dari bibir kita adalah membuat legislasi (produk hukum berupa kebijakan). Hal ini bukan berarti bahwa anggota legislatif hanya membuat berperan memformulasi kebijakan saja. Tetapi, itulah fungsi utama dan sentral dari lembaga legislatif dalam suatu sistem politik. Seperti argumen Anderson (1990: 35), "..., *that they concerned with the central political task of lawmaking and policy formation in a political system.*" Ini artinya, lembaga legislatif mempunyai tugas utama membuat atau memformulasi kebijakan.

Di Amerika Serikat (AS) (melalui Panitia Kerja (*standing committee*)), yang bersistem presidensial, parlemen mempunyai

tugas untuk membuat, menerima usulan, ataupun menganulir (terminasi) suatu kebijakan. Terkait dengan usulan kebijakan, parlemen terkadang meminta usulan dan masukan dari eksekutif tentang kebijakan yang hendak diformulasi. Kebijakan pajak, hak-hak sipil (*civil liberties* dan *political rights*), kesejahteraan warga, hingga hubungan buruh-pengusaha merupakan bagian penting yang selalu diperhatikan oleh parlemen di AS, dan selalu menunggu masukan atau usulan dari eksekutif. Malah, di bidang kebijakan luar negeri (*foreign affairs*) misalnya, Parlemen AS kerap tunduk kepada usulan eksekutif daripada mendengar pendapat dari publik. Contoh konkrit mengenai hal ini terjadi pada saat AS hendak melakukan invasi ke Irak pada tahun 2003 (pasca-serangan World Trade Center 11 September (9/11)). Parlemen tanpa mendengar suara publik langsung mengizinkan agresi tersebut karena mendapat 'bukti-bukti kuat' dari Presiden George Bush Sr. mengenai senjata pemusnah massal yang diproduksi oleh Irak.

Berbeda dengan AS, di Inggris (yang bersistem parlementer), parlemen hanya akan menyetujui usulan kebijakan yang berasal dari partai politik atau kelompok kepentingan saja. Usulan kebijakan yang berasal dari partai politik atau kelompok kepentingan kemudian akan dirumuskan dan disusun oleh staf di parlemen yang dikendalikan oleh Kantor Perdana Menteri maupun Kantor Kabinet. Manakala di Rusia, legislatifnya kerap melakukan ratifikasi atau konfirmasi atas keputusan yang telah dibuat oleh pejabat tinggi dalam partai komunis. Model ini banyak digunakan oleh parlemen di Amerika Latin yang mana dominasi eksekutifnya jauh lebih kuat (*executive heavy*) sehingga mereka hanya sedikit bertindak (memainkan perannya sebagai lembaga pembuat legislasi).[1]

[1]Untuk sistem politik *executive heavy*, para *scholars* merasa mempalajari proses pembuatan kebijakan di negara-negara yang dimaksud hanya membuang-buang waktu saja. Ini karena meskipun parlemen ada (dan mempunyai tugas utama membuat kebijakan), tetapi perannya bukan untuk memformulasi kebijakan

Sedangkan di negara-negara berkembang, tugas legislatif sangat bervariasi, mulai dari parlemen sebagai lembaga utama pembuat kebijakan sampai parlemen yang hanya menjadi alat eksekutif (*rubber-stamp*).

B. Lembaga Eksekutif

Banyak analis yang mengatakan bahwa saat ini kita hidup dalam sebuah era yang disebut dengan '*executive-center era*,' di mana efektifitas pemerintah secara substansial sangat tergantung pada pemimpin eksekutif saja, baik dalam proses formulasi maupun dalam implementasi kebijakannya. Sebagai contoh, bagaimana Presiden Amerika Serikat dapat menentukan arah kebijakan negara AS dalam melakukan invasi Irak pada tahun 2003. Demikian pula halnya dengan agresi Rusia ke Ukraina akibat desakan Vladimir Putin pada tahun 2014. Peran sentral pimpinan eksekutif dalam ranah legislatif jelas tidak dapat dipungkiri dan hal ini kadang diterima sebagai suatu keniscayaan. Dan memang dalam Konstitusi AS dibuka peluang yang besar bagi presiden untuk turut merumuskan dan membuat kebijakan-kebijakan penting.

Kekuasaan eksekutif AS dalam memformulasi kebijakan terungkap di pelbagai kepustakaan yang salah satunya ditulis oleh Shugart & Carey (1992). Menurut mereka, presiden mempunyai kekuasaan legislasi yang melekat dalam dirinya (lihat Tabel 2.1 di bawah) sehingga memiliki peran yang juga sentral dalam menentukan kebijakan-kebijakan publik. Sebagai contoh, Presiden dan Komisi Penasehat Kantor Eksekutif menjadi sumber utama yang mempunyai hak inisiatif untuk mengembangkan usulan-usulan

melainkan menyetujui usulan pimpinan ekskutif. Dalam konteks ini, parlemen berperan sebagai lembaga *rubber-stamp* semata karena hanya melegalkan kenginan dan kehendak presiden. Indonesia pun pernah mengalami masa seperti ini terutama pada era Orde Baru di mana presiden lebih berkuasa dalam memformulasi kebijakan dari pada legislatif.

kebijakan yang bersifat strategis dan penting. Bahkan, anggota parlemen (Kongres dan Senat) kerap mengharapkan presiden dan jajaran eksekutif lainnya untuk memberikan rekomendasi kebijakan kepada parlemen sebagai pertimbangan-pertimbangan bagi mereka untuk memutuskan kebijakan. Lebih jauh, Parlemen AS juga sering mengharapkan presiden dan jajaran eksekutif untuk menyediakan draf RUU guna 'memperkaya' beberapa usulan undang-undang yang hendak parlemen undangkan seperti pemerintah diminta untuk memberikan rekomendasi atas kebijakan pendidikan, pertanian, kesehatan, hukum, perdagangan luar negeri, dan bidang lainnya.

Tabel 2.1 Kekuasaan Legislasi Presiden AS

Veto/Pembatalan Keseluruhan	Veto/Pembatalan Sebagian
– Veto tanpa pembatalan	– Tidak ada pembatalan
– Veto dengan pembatalan, mensyaratkan mayoritas lebih dari 2/3 (kuorum)	– Pembatalan oleh mayoritas luar-biasa
– Veto dengan pembatalan, mensyaratkan 2/3	– Pembatalan oleh mayoritas mutlak keseluruhan anggota
– Veto dengan pembatalan, mensyaratkan mayoritas mutlak majelis atau mayoritas luar-biasa kurang dari 2/3	– Pembatalan oleh mayoritas biasa alam kuorum
– Tidak ada veto; atau veto yang hanya mensyaratkan pembatalan mayoritas biasa	– Tidak ada veto sebagian
Dekrit	**Pemberlakuan Legislasi Khusus**
– Kekuasaan khusus, tanpa pembatalan	– Tidak ada amandemen oleh majelis
– Presiden memiliki kewenangan dekrit yang sifatnya sementara dengan beberapa pembatasan	– Amandemen terbatas oleh majelis
– Tanpa kekuasaan dekrit; atau sebatas kewenangan yang dilimpahkan oleh majelis	– Amandemen tidak terbatas oleh majelis – Tidak ada kekuasaan khusus

Kekuasaan Anggaran	Usulan Referendum
– Presiden menyiapkan anggaran, tanpa boleh diubah	– Tidak terbatas
– Majelis hanya boleh mengurangi, tetapi tidak menaikkan jumlah dalam pos-pos anggaran	– Terbatas
– Presiden menetapkan batasan tertinggi total belanja yang boleh diubah oleh majelis	– Presiden tidak punya kewenangan untuk mengusulkan referendum
– Majelis baru boleh menaikkan pengeluaran jika dianggap bisa mendatangkan pendapatan baru	
– Kewenangan tidak terbatas majelis untuk menyiapkan atau mengubah anggaran	

Sumber: Shugart & Carey (1992: 150)

Di AS pula, presiden mempunyai kuasa atas undang-undang perdagangan luar negeri (*Foreign-Trade Legislation*) yang memberikan kebebasan kepada presiden untuk memutuskan kenaikan atau pengurangan tarif barang-barang impor. Selain itu, Undang-undang Stabilisasi Ekonomi (*The Economic Stabilization Act*) pada prinsipnya memberikan kebebasan kepada presiden; jika presiden menghendaki, untuk melakukan kontrol harga dan upah dalam rangka memerangi inflasi, maka dia dapat mengambil keputusan tanpa harus persetujuan parlemen terlebih dahulu. Hal ini juga terjadi di bidang kemiliteran dan luar negeri. Presiden AS mempunyai kuasa konstitusional yang lebih besar bila dibandingkan dengan kuasanya atas kebijakan dalam negeri. Kebijakan luar negeri AS sebagian besar merupakan hasil dari keputusan yang dibuat oleh presiden, bukan parlemen. Kebijakan dalam hal Perang Korea pada tahun 1950-1953, Republik Dominika pada tahun 1965, Vietnam pada tahun 1964-1973, Libanon pada tahun 1982-1983, Granada pada tahun 1983, Libya pada tahun 1986, Panama pada tahun 1989, Irak pada di tahun 1991 dan 2003, Kosovo pada tahun 1991, Afganistan

pada tahun 2001, dan lainnya, menunjukkan kuasa presiden atas Kongres (Andreas 2004: 12-36). Malahan, kebijakan luar negeri sebagian besar merupakan wewenang eksekutif.

Di negara-negara berkembang seperti Thailand, Rwanda, Ghana, dan Indonesia (pada era Orde Lama dan Orde Baru) lembaga eksekutif selalu lebih berpengaruh dalam pembuatan kebijakan daripada lembaga legislatif yang sejatinya memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan. Yehezkel (1968: 118) menulis:

> *Because there are few policy issues, a larger proportion of them can reach the cabinet level in developing countries; because there is often no professional civil service, the executive plays a larger role in highly concentrated, the political executive is free to established policies on many more issues without worrying as much about having to build coalitions.*

Struktur pembuatan kebijakan, secara singkat, lebih mudah dipahami di banyak negara berkembang. Karena secara sederhana struktur pembuatan kebijakan di negara-negara berkembang hanya terletak pada pundak eksekutif selaku pembuat kebijakan itu sendiri. Di negara berkembang seperti di Indonesia pada masa Orde Baru misalnya, lembaga legislatif kehilangan perannya dalam pembuatan kebijakan. Berbeda dengan era Reformasi sekarang ini, presiden tidak mempunyai kekuasaan semutlak pada era Orde Baru meski presiden mempunyai kekuasaan legislatif juga (yang penulis sebut dengan istilah: 'Kekuasaan legislasi presiden'). Tidak seperti sistem presidensial di beberapa negara Amerika Latin yang proses perundang-undangannya tidak menjembatani hubungan langsung antara presiden dan legislatif, sistem presidensial di Indonesia justru menetapkan bahwa eksekutif dan legislatif harus terlibat dari awal pada proses pembuatan kebijakan (sejak pengajuan RUU) hingga tahap disetujui dan disahkannya RUU itu menjadi UU; sehingga membuat presiden 'seolah-olah' mempunyai kekuasaan legislasi.

Dalam proses perundang-undangan di Indonesia, RUU bisa datang atas inisiatif presiden, DPR, atau keduanya. Tetapi, kebanyakan RUU yang terkait dengan perihal ekonomi (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, RAPBN) selalu datang dari inisiatif eksekutif. Untuk memulai proses sebuah undang-undang, kedua lembaga negara tersebut sejak awal harus setuju untuk mengagendakan RUU tersebut. Ada dua tahap pembahasan RUU, begitu pula dengan proses perundang-undangan secara umum. Tahap pertama (Pembicaraan Tingkat Satu) adalah pembahasan RUU oleh Komisi, gabungan beberapa komisi, pembahasan di Badan Legislatif (Baleg), rapat Panitia Khusus (Pansus), atau rapat Badan Anggaran (Banggar) bersama dengan menteri atau para menteri utusan presiden. Tahap berikutnya Pembicaraan Tingkat Dua, di mana pembahasan RUU dilakukan pada sidang paripurna DPR yang secara resmi menyetujui atau menolak tahap satu RUU. Keputusan apakah RUU akan dibahas oleh komisi, gabungan komisi, lembaga legislatif, atau badan anggaran, ditentukan oleh Badan Musyawarah (Bamus), yaitu semacam panitia pengarah di DPR yang anggotanya merupakan perwakilan dari partai politik yang ada di DPR.

Substansi pembahasan didasarkan pada Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang merupakan isian semua hal dalam RUU, mulai dari judul RUU, bab, pasal, hingga kalimat penutup. Karena itu, tidak heran apabila DIM berisi daftar panjang pokok-pokok bahasan. Proses pembuatan legislasi melalui suatu tahapan proses multi-tahap. Proses multitahap ini melibatkan pembahasan dari komisi atau gabungan komisi (Panitia Khusus) hingga ke Tim Perumus (Timsus) dan Tim Sinkronisasi (Timsin). Dalam rapat-rapat komisi atau Pansus, semua usulan dari para anggota atau pimpinan fraksi dibahas dan disaring. Beberapa usulan yang bisa diselesaikan akan diselesaikan saat itu juga, sementara usulan yang tidak bisa diselesaikan saat itu akan dibawa ke rapat-rapat di sub-komisi yang bernama panitia kerja.

Panitia kerja (Panja) akan membahas sisa-sisa masalah itu melalui metode yang sama seperti yang dipakai dalam komisi atau panitia khusus; hanya saja, jumlah pesertanya telah dikurangi menjadi hanya perwakilan dari masing-masing fraksi. Pengurangan ini lebih memudahkan proses pembahasan dan persetujuan. Pemerintah juga diwakili oleh beberapa orang saja. Walau begitu, sikap pemerintah dalam diskusi biasanya diwakili oleh separuh dari peserta rapat, sementara separuh lainnya tersebar dari kalangan fraksi di DPR yang terwakili dalam komisi atau sub-komisi.

Sisa-sisa masalah yang tidak bisa diselesaikan di tahap ini biasanya akan diserahkan kepada sebuah tim kecil bernama tim perumus (Timmus). Masalah ini lalu diserahkan kepada tim perumus untuk dirumuskan dengan sebisa mungkin mengakomodasi semua usulan. Tim perumus kemudian memberikan penyelesaian masalah itu kepada tim sinkronisasi jika silang pendapat antara DPR dan pemerintah tidak menyentuh substansi dari masalah. Proses ini sebenarnya membuat kedudukan eksekutif lebih kuat karena menteri (yang mewakili pemerintah) juga bisa memveto RUU, bahkan sekalipun RUU itu telah memperoleh persetujuan dalam pembahasan panitia kerja atau panitia khusus. Dalam konteks ini tergambar dengan jelas bahwa eksekutifpun mempunyai peran legislasi dalam kebijakan publik.

C. Lembaga Yudikatif

Lembaga yudikatif atau peradilan juga mempunyai wewenang untuk menentukan arah kebijakan publik, karenanya lembaga peradilan menjadi salah satu dari tiga aktor kebijakan publik selain legislatif dan eksekutif. Bagaimanakah peran lembaga yudikatif dalam konteks kebijakan? Mahkamah Konstitusi (MK) misalnya, pada 18 Februari 2015, membatalkan Undang-undang No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang selama satu dekade menjadi landasan hukum

praktik komoditisasi sumber daya air di Indonesia. Melalui undang-undang ini, perusahaan-perusahaan swasta (air mineral pada khususnya) mempunyai wewenang untuk mengelola sumber daya air bagi kepentingan komersial. Pembatalan ini disebabkan oleh kisruhnya masalah air akibat dominasi sumber daya air oleh perusahaan tertentu. Akibatnya, petani kekurangan air untuk lahan pertaniannya, warga kesusahan air karena air tanah yang biasa mereka sedot tidak lagi menyediakan air bersih, sungai tidak lagi bisa menjadi sumber daya air bagi masyarakat karena tercemar, dan lainnya, sehingga dominasi dan komoditisasi sumber daya air harus dihapuskan. Merujuk pada kesulitan rakyat tersebut, maka MK mengambil keputusan untuk membatalkan Undang-undang No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Pertanyaannya, bolehkan lembaga yudikatif menentukan arah kebijakan? Bukankah yang membuat dan menentukan arah kebijakan suatu negara adalah lembaga legislatif dan atau lembaga eksekutif?

Menjawab pertanyaan di atas tidak terlalu susah karena lembaga yudikatif mempunyai wewenang untuk melakukan peninjauan ulang hukum (*judicial review*). *Judicial review* bukan hanya kekuasaan lembaga yudikatif untuk menentukan hukum bagi produk legislasi lembaga parlemen dan eksekutif saja, tetapi juga mempunyai kuasa untuk membatalkan suatu keputusan jika didapati kebijakan publik tersebut ternyata bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi (disharmoni regulasi), terlebih lagi jika bertentangan dengan konstitusi. Meskipun lembaga yudikatif agak jarang menggunakan kekuasaannya untuk melakukan peninjauan ulang atas hukum (*judicial review*), namun dengan mempunyai kekuasaan tersebut lembaga yudikatif dapat mempengaruhi kebijakan publik.

Selain itu, lembaga yudikatif pun tidak jarang diminta untuk mengartikan dan menentukan arti dari suatu peraturan atau perundangan yang tidak jarang diinterpretasikan secara berbeda oleh

lembaga-lembaga yang sedang bersengketa. Apabila lembaga yudikatif menerima satu interpretasi di antara interpretasi lainnya, maka konsekuensi tindakannya adalah mereka memberikan pengaruh kepada kebijakan yang dipilih oleh lembaga yang menang sengketa. Di samping itu, lembaga yudikatif juga memainkan tugas utama dalam membuat kebijakan ekonomi, dalam kasus di AS misalnya. Banyak peraturan yang berhubungan dengan masalah tersebut seperti kepemilikan barang, kontrak perjanjian dagang, kerjasama, serta hubungan pekerja dan majikan yang telah dikembangkan dan diterapkan oleh pengadilan dalam bentuk hukum dan keadilan yang sudah dikenal. Tidak hanya itu, lembaga peradilan di AS (Pengadilan Federal AS) turut mengundang-undangkan beberapa peraturan mengenai pengawasan aborsi dan pernikahan sejenis yang oleh sebagian besar negara bagian di AS dinyatakan tidak sesuai dengan undang-undang federal. Ini semua menunjukkan begitu pentingnya lembaga yudikatif dalam memformulasi kebijakan yang berdampak pada masyarakat luas.

Lembaga Yudikatif juga semakin terlibat dalam proses kebijakan sebagai wujud dari terus berkembangnya suatu negara dalam kehidupan masyarakat tanpa tapal batas (*borderless world*) seperti saat ini, terutama atas sebab kegagalan lembaga legislatif dan eksekutif untuk memberikan solusi dalam banyak permasalahan kemasyarakatan. Merujuk pada situasi seperti ini, maka tidak heran jika pada periode-periode mendatang keterlibatan lembaga yudikatif dalam proses atau pembentukan kebijakan dirasa wajar. Lembaga yudikatif di negara-negara maju seperti di Kanada, Australia, dan Jerman mempunyai kekuasaan yang cukup besar seperti juga lembaga yudikatif di AS. Sedangkan di negara berkembang seperti Indonesia, lembaga yudikatif belum mempunyai pengaruh atau kuasa yang cukup besar dalam menentukan arah kebijakan negara. Meski begitu, perannya tetap dirasa krusial dalam proses kebijakan. Termasuk pada saat MK menentukan kebijakan tentang pelaksanaan

pemilihan legislatif dan pemilihan presiden secara serentak pada tahun 2019, penolakan keberatan Prabowo-Hatta pada Pemilihan Presiden 2014, penolakan terhadap peninjauan kembali Undang-undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), dan lainnya. Contoh-contoh ini menunjukkan keterlibatan lembaga yudikatif yang semakin dalam pada proses kebijakan publik.

Satu yang pasti, dalam dua dasawarsa terakhir, lembaga yudikatif telah memainkan peranan penting dalam banyak bidang, baik dalam aktivitas sosial, politik, dan ekonomi yang berkonsep-kuensi pada kebijakan suatu negara. Mereka tidak hanya menjalan-kan peran yang tidak dapat dikerjakan oleh parlemen ataupun pemerintah, tetapi lebih jauh dari itu, lembaga yudikatif juga melakukan kewajiban yang sah dan sesuai dengan undang-undang untuk membuat sistem sosiopolitik di suatu negara terus dan tetap berjalan secara demokratis.

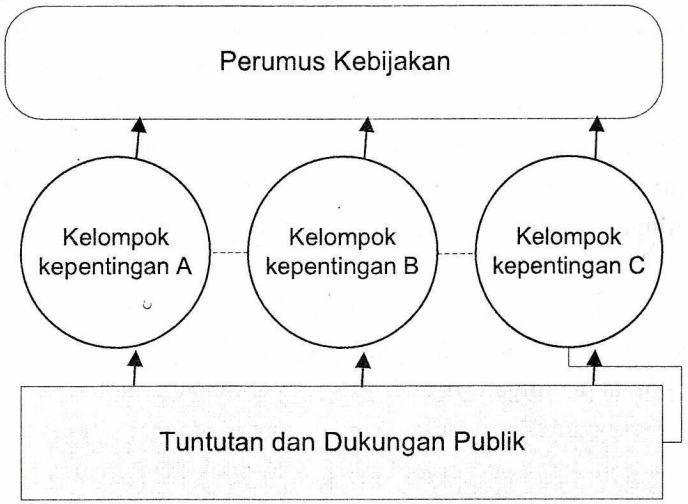
AKTOR NON-NEGARA

Selain aktor-aktor atau lembaga-lembaga utama dalam proses kebijakan publik (seperti yang telah dielaborasi pada bagian sebelumnya) ada beberapa aktor non-negara yang juga terlibat (secara langsung maupun tidak langsung) dalam proses kebijakan. Keterlibatan atau partisipasi mereka dalam proses kebijakan terutama dalam memberikan masukan terhadap formulasi dan implementasi kebijakan. Beberapa aktor non-negara yang diidentifikasi sering berpartisipasi dalam proses kebijakan publik adalah: (i) kelompok kepentingan dan kelompok penekan, (ii) partai politik, (iii) media-massa, dan (iv) warga negara secara pribadi. Keempat aktor ini dikenal juga dengan istilah partisipan non-negara (*stakeholder* sekunder) yang keterlibatannya sangat diperlukan dan penting dalam situasi-situasi tertentu walau pada dasarnya mereka tidak memiliki wewenang yang sah untuk memformulasi kebijakan publik.

A. Kelompok Kepentingan dan Kelompok Penekan

Kelompok kepentingan dan kelompok penekan memainkan peran yang penting dalam mempengaruhi proses pembuatan kebijakan di banyak negara. Di negara maju atau di negara berkembang yang demokratik, kelompok kepentingan dan kelompok penekan mempunyai peran dan fungsi untuk 'mempertemukan kepentingan' warga dengan aktor pembuat atau perumus kebijakan (lihat Gambar 2.1). Kelompok kepentingan dan kelompok penekan akan memberikan banyak informasi kepada pejabat publik, yang bahkan seringkali pada hal-hal tertentu hingga hal-hal yang bersifat teknis, mengenai kemungkinan dan akibat yang dapat ditimbulkan dari suatu usulan kebijakan yang akan diambil oleh aktor kebijakan formal. Dalam arti kata lain, kelompok kepentingan dan kelompok penekanlah yang menjadi sumber informasi utama bagi parlemen dan pemerintah dalam memproses kebijakan publik. Dari kelompok kepentingan dan kelompok penekan pulalah, biasanya, pemerintah menggali keinginan-keinginan atau kebutuhan-kebutuhan warga yang belum dapat diberikan atau disediakan dengan baik, sehingga di kemudian hari pemerintah dapat memformulasi kebijakan yang lebih komprehensif dan mampu menjawab keinginan serta kebutuhan masyarakatnya.

Gambar 2.1 Hubungan Kelompok Kepentingan dan Perumus Kebijakan



Pengaruh kelompok kepentingan dan kelompok penekan terhadap kebijakan yang sedang diformulasi oleh negara biasanya amat tergantung pada sejumlah faktor, seperti: (i) besar atau kecilnya anggota kelompok, (ii) kekompakan organisasi dalam melakukan advokasi kebijakan, dan (iii) kemampuan pimpinan kelompok dalam melakukan lobi-lobi politik. Contoh, kelompok kepentingan yang besar dan telah terorganisir dengan baik (seperti Transparency International, Greenpeace, dan World Wild Fund (WWF)) akan mempunyai peluang lebih besar untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan dibandingkan dengan kelompok kepentingan atau kelompok penekan yang ukurannya lebih kecil atau kurang dikenal.

Terkait dengan kuat-lemahnya pengaruh kelompok kepentingan dan kelompok penekan terhadap proses kebijakan publik, Zeigler & van Dalen (dlm. Leo Agustino 2008: 37) menyatakan, terdapat tiga variabel penting yang harus diperhitungkan, yakni: (i) kuat atau lemahnya kompetisi kepartaian di suatu negara, (ii) kohesi legislatif

DAFTAR PUSTAKA

Acemoglu, Daron, & Robinson, James A. 2012. *Why Nation Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishing.

Ackroff, Russel L. 1974. *Redesigning the Future: A System Approach to Societal Problems*. New York: John Willey.

Almond, Gabriel, & Sidney Verba. 1984. *Budaya Politik: Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara*. Terjemahan. Jakarta: Bina Aksara.

Anderson, James E. 1990. *Public Policymaking: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin.

Andreas, Joel. 2004. *Nafsu perang*. Terjemahan. Jakarta: Profetik.

Antoft, Kell, & Jack Novack. 1998. *Grassroots Democracy: Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia: Henson College, Dalhousie University.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton. 1970. *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press.

Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Barrett, S. 2004. Time fore a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration* 82: 249-262.

Baumgartner, Frank R. & Jones, Bryan D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.

B.H. Hoogwood. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

Birkland, Thomas A. 2007. Agenda Setting in Public Policy. Dlm. Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney (Eds). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, 63-78. London: CRC Press.

Blasé, Melving, G. 1996. *Institution Building: A Source Book*. Missouri: University of Missouri Press.

Bloom, M., Fischer, J., & Orme J.G. 2008. *Evaluation Program: Guidelines for the Helping Professional*. Eight Edition. Boston: Allyn & Bacon.

Booth, Anne. 1998. *The Indonesia Economy During Soeharto Era*. Oxford: Oxford University Press.

Braybrooke, David, & Lindblom, Charles. 1963. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation As a Social Process*. New York: Free Press.

Burger, D.H.. 1977. *Perubahan-perubahan Struktur dalam Masyarakat Jawa*. Terjemahan. Jakarta: Bhratara.

Burns, D., Hambleton, & Hoggett. 1994. *The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Democracy*. London: The Mac Millan Press.

Caiden, Gerald E. 1991. *Administrative reform comes of age*. Berlin: Walter de Gruyter.

Carley, Michael. 1980. *Rational techniques in policy analysis*. London: Henemann.

Casper, Gretchen, & Taylor, Michelle. 1996. *Negotiating Democracy: Transition from Authoritarian Rule*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Chaniago, Andrinof A. 2001. *Gagalnya Pembangunan: Kajian Ekonomi Politik Terhadap Akar Krisis Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Chelimsky, David, & Sadish, William R. 1997. *Evaluation for the 21th Century: A Handbook*. London: Sage.

Cobb, Roger W. & Elder, Charles D. 1983. *Participation in America Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Cobb, Roger W., Ross, Jennie-Keith, & Ross, March H. 1976. Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review* 70: 126-138.

Cobb, Roger W. & Ross, March H. 1997. *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*. Lawrence: University of Arkansas Press.

Cohen, M., March, James, & Olsen, Johan. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administration Science Quarterly* 17(1): 1-25.

Cope, Glen Hahn. 1997. Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(3): 461-471.

Coser, Lewis. 1967. *Continuities in the Study of Social Conflicts*. New York: Free Press.

Crawshaw, Steve, & Jackson, John. 2015. *Tindakan-tindakan Kecil Perlawanan: Bagaimana Keberanian, Ketegaran, dan Kecerdikan Dapat Mengubah Dunia*. Terjemahan. Yogyakarta: Insist Press.

Dahl, Robert A., & Lindblom, Charles E. 1953. *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved Into Basic Social Processes*. New York: Harper and Row.

Dahl, Robert A. 1958. The Concept of Power. *Journal Behavioral Science* II: 201-215.

Dahl. Rober A. 1986. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Dahrendorf, Ralf. 1957. Towards a Theory of Social Conflict. *Journal of Conflict Resolution* 2(2).

Davies, J. Clarence. 1974. How Does the Agenda Get Set? Dlm. Edwin Gaefele. *The Governance of Common Property Resources*. Baltimore: John Hopkins University Press.

deLeon, Peter. 1988. *Advice and Consent: The development of the Policy Sciences*. New York: Russel Sage Foundation.

Dimock & Dimock. 1969. *Public Administration*. New York: Rinehart & Co.

Dror, Yehezkel. 1968. *Public Policymaking Re-examined*. San Fransisco: Chandler Publishing Co.

Dubnick, Mel, & Bardes, Barbara. 1983. *Thinking about public policy*. New York: John Wiley and Sons.

Dunn, William N. 1994. *Public policy analysis: An introduction*, 2nd Ed. New Jersey: Prentice-Hall.

Dunn, William N. 1995. *Analisa Kebijaksanaan Publik*. Terjemahan. Yogyakarta: Hanindita Offset.

Dunn, William N. 1999. *Pengantar analisa kebijakan publik*. Terjemahan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dye, Thomas R. 1966. *Politics, Economics, and the Publics: Policy Outcomes in the Fifty State*. Chicago: Rand-McNally.

Dye, Thomas R. 1992. *Understanding public policy*, 7th Ed. New York: Prentice Hall.

Dye, Thomas R. & Zeigler, Harmon. 1970. *The irony of democracy*. Belmont: Wadsworth.

Easton, David. 1965. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.

Easton, David. 1965b. *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.

E.E. Schattsschneider. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

Elazar, Daniel J. 1966. *American Federalism: A View from States*. New York: Crowell.

Emmerson, Donald K. (ed.). 2001. *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Terjemahan. Jakarta: Gramedia.

Etzioni, Amitai. 1967. Mixed-scanning: A 'third' approach to decision-making. *Public Administration Review* 27(5): 385-392.

Etzioni-Halevy, Eva. 2010. *Bureaucracy and democracy: a political dilemma*, Revised Ed. London: Routledge.

Eulau, Heinz, & Prewitt, Kenneth. 1973. *Labyrinths of Democracy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Eyestone, Robert. 1971. *The Treads of Public Policy: A study in policy leadership*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Fischer, Frank, Miller, Gerald J. & Sidney, Mara S. (Eds). 2007. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. London: CRC Press.

Fitzpatrick, Jody L., Sanders, James S., & Worthen, Baline R. 2004. *Program Evaluation: Alternative Approach and Practical Guidelines*. New York: Pearson.

Frederickson, George. 1997. *The Spirit of public administration*. San Fransisco: Jossey-Bass.

Friedrich, Carl J. 1969. *Man and his government*. New York: McGraw-Hill.

Graham, K.A., & Philips, S.D. 1998. Making Public Participation More Effective: Issues for Local Government. Dlm. Graham, K.A. dan S.D. Philips, (eds.). *Citizen Engagement: Lessons*

in Participation from Local Government. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
Grindle, Merille S (ed.). 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
Gurr, Ted Robert. 1993. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*. Washington, DC.: United State Institue of Peace.
Goggin, Malcolm, Bowman, Ann O'M., Lester, James, & O'Toole, Laurence. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York: HarperCollins.
Harmon, P., & King, D. 1985. *Expert System: Artificial Intelegemcein Business*. New York: Wiley.
Huntington, Samuel P. 1971. Change to Change: Modernization, Development, and Politics. *Comparative Politics* III: 283-322.
Huntington, Samuel. 2007. *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster.
Holden, J. Debra, & Zimmerman, Marc. 2009. *A Practical Guide to Program Evaluation Planning*. California: Sage.
Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policy: Principles and Instruments*. London: Routledge.
Howlett, Michael, & Ramesh, M. 1995. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystem*. Oxford: Oxford University Press.
Irfan Islamy. 1988. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
Jenkins, William I. 1978. *Policy analysis: A political and organizational perspective*. London: Martin Robertson.
Jones, Charles O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Terjemahan. Jakarta: Rajawali Press.
John, Peter. 2011. *Making policy work*. London: Routledge.
Kluckhohn, Clyde. 1963. *Mirror for Man*. Greenwich, Connecticut: Fawcett.
Kunio, Yoshihara. 1991. *Kapitalisme Semua Asia Tenggara*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
Lasswell, Harold D. 1956. *The Decision process: Seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland Press.

Latham, Earl. 1965. *The group basis of politics*. New York: Octagon Books.
Leach, S., Stewart, J. & Walsh, K. 1994. *The Changing Organization and Management of Local Government*. London: MacMillan Press.
Lee, Yong A. 1996. An Agenda for Public Administration in Postmodern Era: the Search for Order out of Chaos. *Korean Review of Public Administration* 1(1): 1-28.
Leo Agustino. 2005 *Politik dan Otonomi Daerah*. Serang: Untirta Press.
Leo Agustino. 2006a. *Politik & Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung & Puslit KP2W Lemlit Unpad.
Leo Agustino. 2006b. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
Leo Agustino. 2014. *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*. Bandung: Alfabeta.
Lester, James P. & Stewart Jr., Joseph. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont: Wadsworth.
Liddle, William R. 1996. *Leadership and Culture in Indonesia Politics*. Sydney: Allen & Unwin.
Lindblom, Charles E. 1955. *Bargaining*. Los Angeles: Rand Corporation.
Lindblom, Charles E. 1958. Policy analysis. *American Economic Review* 48(3): 298-312.
Lindblom, Charles E. 1959. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19(2): 79-88.
Lindblom, Charles E. 1977. *The Policy-making Process*. New Haven: Yale University Press.
Lindblom, Charles E. & Cohen, D.K. 1979. *Usable knowledge: Social science and social problem solving*. New Haven: Yale University Press.
Linders, S.H., & Peters, B.G. 1990. From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy* 4(3): 237-259.
Lowi, Theodore J. 1969. *The end of liberalism*. New York: Norton.
Mallarangeng, Rizal. 2002. *Mendobrak Sentralisme Ekonomi Indonesia 1986-1992*. Terjemahan. Jakarta: KPG.
Mankiw, N. Gregory. 2000. *Pengantar Ekonomi, Jilid 1*. Terjemahan. Jakarta: Erlangga.

March, James G., & Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press

Mark, Melvin M. 2000. *Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Public and Non Profit and Program*. London: Sage.

Mas'oed, Mohtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966—1971*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.

Mazmanian, Daniel H., & Sabatier, Paul A. 1983. *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins.

Moran, Michael, Rein, Martin, & Goodin, Robert E (Eds.). 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Muhaiman, Yahya A. 1991. *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.

Nelson, Barbara J. 1984. *Making an Issue of Child Abuse*. Chicago: Chicago University Press.

Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham: Edwar Elgar.

O'Toole, Laurence., Jr. 1997. The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(3): 443-459.

Palumbo, Dennis. 1981. The state of policy studies research and the policy of the new policy studies review. *Policy Studies Review* 1: 5-10.

Parson, Wayne. 2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London: Edward Elgar.

Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy*. Terjemahan. Jakarta: Rajawali Press.

Price, Don K. 1965. *The Scientific estate*. Harvard: Harvard University Press.

Purwo Santoso (dibantu Joash Tapiheru). 2010. *Modul pembelajaran: Analisis kebijakan publik*. Yogyakarta: JPP Fisipol UGM.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). 2005. *Manual perancangan peraturan untuk transformasi sosial*. Jakarta: PSHK.

Pangestu, Mari. 1987. Survey of recent development. *Buletin of Indonesia Economic Studies* 23(1).

Polak, J.J.. 1939. *The National Income of the Netherlands-Indies in 1921—1939*. New York: Institute of Pacific Relation.

Pülzl, Helga, & Treib, Oliver. 2007. Implementing Public Policy. Dlm. Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney (Eds). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*, 89-108. London: CRC Press.

Riant Nugroho D. 2003. *Kebijakan publik: Formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Riant Nugroho. 2009. *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*. Jakarta: ElexMedia Komputindo.

Riant Nugroho D. 2014. *Public policy: Teori, manajemen, dinamika, analisis, konvergensi, dan kimia kebijakan*. Ed. 5. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Rist, Ray C. 1995. *Policy Evaluation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Samudra Wibawa. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.

Samego, Indria Dr., et al. 1998. *Bila ABRI Berbisnis*. Bandung: Mizan.

Shugart, M.S., & Carey, J.M. 1992. *President and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sidney, Mara S. 2007. Policy Formulation: Design ant Tools. Dlm. Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney (Eds). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*, 79-88. London: CRC Press.

Simon, Herbert A. 1955. A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics* 69(1): 99-118.

Simon, Herbert A. 1957. *Models of man, social and rational: Mathematical essays on rational human behavior in social setting*. New York: Willey.

Smith, Kevin B., & Larimer, Christopher W. 2009. *The Public policy theory primer*. Boulder: Westview Press.

Snyder, Jack. 2003. *Dari Pemungutan Suara ke Pertumpahan Darah: Demokratisasi dan Konflik Nasionalis*. Terjemahan. Jakarta: Gramedia.

Spaulding, Dean T. 2008. *Program Evaluation in Practice: Core Concepts and Example for Discussion and Analysis*. San Fransisco: Jossey-Bass.

Stoker, G. 1991. *The Politics of Local Government* 2nd edition. London: MacMillan Education Ltd.

Sun, Tung-Wen & John J. Gargan. 1996. A Strategic Perspective on Publik Administration Problems in Taiwan. *Asian Journal of Publik Administration* 18(1): 96-118.

Suryadinata, Leo. 1995. *Golkar dan Militer: Studi tentang Budaya Politik*. Jakarta: LP3ES.

Tempo 19-25 Januari 2015.

Thomas, Harold G. 2001. Towards a New Higher Education Law in Lithuania: Reflections on the Process of Policy Formulation. *Higher Education Policy* 14(3): 213-223.

Thomas, Norman C. 1966. *Rule 9: Politics, administration, and civil rights*. New York: Random House.

Theodoulou, Stella. 1995. The contemporary language of public policy: A starting point. Dlm. Stella Theodoulou & Matthew Cahn (Eds.). *Public policy: The essential readings*, 1-9. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Torgersen, Douglas. 1986. Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy Sciences* 19(1): 33-59.

Tripodi, T. 1987. *Program Evaluation*. New York: National Association of Social Worker.

Truman, David. 1951. *The Governmental Process*. New York: Knopf.

Udoji, Chief JO. 1981. *The African Public Servant: As a Publik Policy in Africa*. Addis Abeba: African association for Public Administration and Management.

van Meter, Donald. & van Horn, Carl. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society* 6(4): 445-488.

Weiss, Carol H. 1977. Research for policy's sake: The enlightenment functional of social science research. *Policy Analysis* 3(4): 531-545.

Wildavsky, Aaron. 1979. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown.

William Jr., Robin M. 1960. *American Society*. New York: Knopf.

Wilson, Richard. 2006. Policy analysis as policy advice. Dlm. Michael Moran, Martin Rein & Robert E. Goodin (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*, 152-168. Oxford: Oxford University Press.

Wolf, Patrick. 1997. Why Must We Invent the Federal Government? Putting Historical Development Claims to the Rest. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(3): 353-388.

Wollmann, Hellmut. 2007. Policy Evaluation and Evaluation Reserach. Dlm. Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney (Eds). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, 393-402. London: CRC Press.

Yehezkel, Dror. 1968. *Public policymaking reexamined*. Scranton: Chandler.

Dasar-dasar Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah satu studi dalam bidang ilmu sosial yang berkembang sangat pesat. Ini karena kontribusi nyatanya pada kehidupan manusia sehingga banyak pihak berusaha untuk mendalami dan mempelajarinya. Pelbagai masalah dan fenomena sosial yang terjadi dapat didekati dan (coba) diselesaikan dengan kebijakan publik. Namun menariknya, tidak semua pengambil atau pembuat keputusan (*decision-makers*) serta aktor kebijakan mempelajari kebijakan publik sebagai alat sekaligus upaya jalan keluar untuk menyelesaikan masalah-masalah publik tersebut. Oleh sebab itu, kehadiran buku ini menjadi sangat penting artinya.

Buku ini tidak hanya layak dibaca oleh para pembuat keputusan, birokrat, dan anggota legislatif saja, tetapi juga oleh akademisi (dosen dan guru), mahasiswa, aktivis NGO, dan seluruh masyarakat yang hendak mempelajari dan memahami kebijakan publik secara komprehensif dan mendalam.

Leo Agustino, Ph.D., lahir di Makassar, Sulawesi Selatan. Pendidikan SD hingga SMA diselesaikan di beberapa daerah seperti: Bogor, Jakarta, Denpasar, Bandung, dan lainnya. Memperoleh gelar Sarjana Sosial (S.Sos.) dalam bidang Ilmu Administrasi Publik dari Universitas Katolik Parahyangan (Unpar) pada tahun 1999; Magister Sains (M.Si.) Ilmu Politik dari Universitas Indonesia (UI) pada tahun 2003; dan Doctor of Philosophy (Ph.D.) Political Science dari Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM) pada tahun 2010.

Sejak tahun 2003 menjadi staf pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta), Banten. Beberapa buku yang pernah diterbitkan di antaranya: *Ekonomi-Politik Pembangunan* (2000), *Politik dan Otonomi Daerah* (2005), *Politik dan Kebijakan Publik* (2006), *Perihal Ilmu Politik* (2007), *Pilkada: Dinamika Politik Lokal* (2009), *Pendemokrasian di Indonesia* (2013), *Politik Lokal dan Otonomi Daerah* (2014), dan beberapa lagi lainnya.

Leo Agustino, Ph.D. dapat dihubungi melalui: leoagustino@yahoo.com atau twitter @leoagustino_ind

ISBN 979843350-6

Penerbit ALFABETA
Jl. Gegerkalong Hilir Bandung
Telp. 022-2008822 Fax. 022-2020373
e-mail:alfabetabdg@yahoo.co.id
website: www.cvalfabeta.com
ISBN: 979-8433-50-6
KPb02-212