

PRAKTEK PERMODELAN KEBIJAKAN

BAB I

ISU (MASALAH) KEBIJAKAN

A. PENGERTIAN ISU/MASALAH KEBIJAKAN

Mengacu kepada arti Bahasa, isu dalam Bahasa Inggris “*issue*” mengandung arti topik yang menjadi bahan pembicaraan. Isu memiliki pengertian dan konotasi yang positif yang berbeda dengan istilah rumours dan gossip. Rumours dipergunakan untuk bahan pembicaraan tanpa bukti yang jelas terhadap suatu masalah yang beredar di tengah-tengah masyarakat. Sedangkan gossip merupakan bahan pembicaraan sekelompok masyarakat terhadap kehidupan seseorang atau kelompok masyarakat yang lain. Dalam kehidupan sehari-hari, pengertian isu sudah dicampuradukkan dengan pengertian rumours dan gossip.

Dalam kacamata ilmu sosial, isu dianggap sebagai suatu reaksi informasi berlebihan (*hyperbola* atau *hyperreality*) yang mengakibatkan sebuah isu mampu memberi pengaruh besar terhadap penciptaan opini publik yang mengguncangkan masyarakat yang dilanda isu tersebut (Suryono, 2010: 102). Sehingga isu tidak sekedar sublimasi (penyesuaian) tetapi lebih jauh lagi dampaknya dapat menimbulkan keresahan dan bahkan kekuatan baru bagi masyarakat. Isu tidak dapat dinyatakan berdiri sendiri, tetapi ia muncul dan berkembang bersamaan dengan permasalahan masyarakat. Dalam konteks ini maka isu memiliki lingkup luas yang meliputi berbagai persoalan yang ada di tengah masyarakat.

Istilah isu kebijakan muatan maknanya disamakan sebagai “masalah kebijakan (*policy problem*)” (Wahab, 2010: 35-36). Istilah isu kebijakan juga dijelaskan secara tersirat oleh Gabriel Lele (dalam Subarsono, 2016: 4) yang kurang lebih bermakna masalah publik. Menurut Indiahono (2009: 58) masalah publik adalah masalah yang penyelesaiannya dapat mempengaruhi orang lain, melibatkan banyak orang secara luas dan melibatkan pemerintah. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah publik disebut kebijakan, dan dengan demikian masalah publik juga menjadi satu makna dengan masalah kebijakan (lihat, Anggara, 2014: 116).

Masalah kebijakan menurut Dunn (2003: 68) adalah nilai, kebutuhan, dan kesempatan yang belum terpenuhi, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Karenanya, masalah kebijakan memerlukan kategorisasi, karakteristik-karakteristik maupun kualitas-kualitas yang membuat suatu masalah dapat dikatakan sebagai masalah publik/kebijakan. Karakteristik dari masalah publik adalah masalah-masalah yang memiliki dampak luas dan mencakup konsekuensi-konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat, dan melibatkan pemerintah.

Secara sederhana masalah dapat didefinisikan sebagai problema publik yang saling bertentangan (konflik) satu sama lain, juga sebagai gap—adanya kesenjangan antara apa

yang seharusnya dan apa yang nyatanya terjadi, dan ketika ditanyakan mengapa terjadi gap itu, peluang jawabannya tidak hanya satu (Subarsono, 2016: 98), bahkan menimbulkan terjadinya silang pendapat atau pertentangan pandangan mengenai karakteristik permasalahan itu sendiri (Wahab, 2010: 36). Lazimnya isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan, maupun penilaian atas suatu masalah tertentu (Dunn, 2003: 54).

Pada sisi yang lain, masalah kebijakan bukan hanya mengandung makna masalah atau ancaman, melainkan juga bermakna peluang ataupun suatu tindakan positif tertentu yang memiliki nilai potensial sebagai alternatif kebijakan (*alternative policies*) (Hogwood dan Gunn dalam Anggara, 2014: 117). Alternatif kebijakan adalah informasi yang berkaitan dengan arah tindakan yang secara potensial dapat memberikan sumbangan pada pencapaian nilai-nilai dan pemecahan masalah kebijakan (Ali dan Alam (2012: 126). Nilai-nilai tersebut berpotensi signifikan melahirkan kebijakan baru yang lebih relevan dan bermanfaat. Sehingga isu kebijakan merupakan suatu alat untuk mengedepankan perubahan atau reformasi pada sektor publik (Indiahono, 2009: 55), agar lebih relevan dalam menyelesaikan masalah publik atau masalah kebijakan. Alternatif kebijakan itu harus dirancang dengan baik untuk mencapai nilai-nilai tertentu, menjadi pedoman bagi tindakan kebijakan yang diambil untuk menghasilkan kebijakan baru yang relevan dengan perkembangan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan di atas, disimpulkan bahwa masalah kebijakan merupakan kebutuhan-kebutuhan, nilai-nilai dan/atau keinginan-keinginan publik yang belum terpuaskan yang dapat diidentifikasi melalui rancangan alternatif kebijakan dan dicapai melalui tindakan kebijakan untuk menghasilkan kebijakan yang bernilai guna. Nilai guna kebijakan adalah informasi yang berkaitan dengan tingkat seberapa tinggi hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Tingkat pencapaian nilai itu kemudian menghasilkan rekomendasi kebijakan untuk kebijakan selanjutnya.

Reformasi kebijakan menjadi aspek yang menentukan apakah kebijakan itu dapat dilanjutkan atau tidak. Rekomendasi dari evaluasi kebijakan terhadap kebijakan yang sudah dijalankan adalah dilakukannya reformasi terhadap kebijakan tersebut. Tidak serta merta rekomendasi kebijakan yang tidak baik tidak dapat dijalankan, atau sebaliknya. Disitulah peran reformasi kebijakan menentukan apakah kebijakan tersebut perlu dilanjutkan atau dirubah sesuai dengan kebutuhan atau di hapus. Dari dimensi dan pendekatan kebijakan di atas menggambarkan bahwa reformasi kebijakan adalah sebagai bagian dari pencapaian dari reformasi birokrasi yang sedang digalakkan oleh pemerintah disemua level pemerintahan yang mengarah pada reformasi administrasi. Oleh karena itu, reformasi kebijakan menjadi tumpuan dari reformasi birokrasi dan reformasi administrasi. Keberhasilan reformasi birokrasi ditentukan

dari bagaimana reformasi kebijakan dilakukan. Termasuk juga menentukan pencapaian reformasi administrasi sebagai sebuah konsep dan tujuan tatanan pemerintahan yang baik.

B. SIFAT ISU (MASALAH) KEBIJAKAN

Ber macam isu kebijakan yang muncul pada tahap awal proses kebijakan, umumnya mempunyai sifat yang berbeda antara satu dengan lainnya. Hal ini yang menjadikan sifat masalah publik ada yang mudah didefinisikan dan mudah pula dipecahkan, atau sebaliknya masalah yang sulit didefinisikan dan dipecahkan. Karena para pembuat kebijakan kesulitan memahami secara pasti sifat masalah dan hubungan kausal masalah dan solusi kebijakannya. Jika sifat isu ternyata sulit didefinisikan dan dipecahkan, maka para analis kebijakan diharapkan lebih cermat mengobservasi karakteristik persoalannya agar bisa dibuat solusi kebijakan yang tepat. Juga isu secara kontinyu didefinisikan kembali berdasarkan pada informasi baru atau pemahaman baru terhadap masalah (Lester & Stewart, dalam Kusumanegara, 2010: 71).

Said Zaenal Abidin (dalam Anggara, 2014: 119) menambahkan bahwa masalah publik dapat bersifat strategis dan taktis. Kreteria strategis ditentukan oleh cakupannya luas, jangka waktunya panjang, mempunyai keterkaitannya luas, dan mengandung resiko serta keuntungan yang besar. Sedangkan kriteria taktis adalah cakupannya sempit atau terbatas, jangka waktu pendek, keterkaitannya terbatas, risikonya tidak besar dan keuntungannya kecil.

Menurut Dunn (2003: 214-215), beberapa sifat pokok masalah kebijakan adalah bersifat: saling ketergantungan, subyektif, buatan dan dinamis.

1 Saling ketergantungan (*interdependence*)

Masalah kebijakan dapat dikenali jika masalah tersebut melibatkan banyak fenomena, dan konsep yang terjadi dalam masyarakat. Masalah kebijakan di satu bidang (misalnya energi) seringkali mempengaruhi masalah kebijakan lainnya (misalnya kesehatan). Masalah kebijakan tersebut seringkali memerlukan banyak pendekatan dan tidak hanya menjadi kajian tunggal. Sistem masalah yang saling bergantung memerlukan pendekatan holistik (*holistic approach*), yaitu pendekatan yang memandang masalah sebagai bagian dari keseluruhan yang tidak dapat dipisahkan dan diukur sendirian. Misalnya saja fenomena masalah PKL di kota-kota besar tidak hanya melibatkan: penegakan Perda larangan berjualan di fasilitas umum, tetapi juga melibatkan pengangguran, kemiskinan, budaya membeli masyarakat, oknum aparat dan pendapatan retribusi daerah.

2 Subyektif (*subjective*).

Masalah kebijakan dapat dikenali jika masalah tersebut melibatkan subyektivitas banyak pihak. Masalah kebijakan demikian mau tidak mau harus dikaitkan dengan

kontekstual masalah publik supaya masalah kebijakan tersebut dikenali banyak pihak. Sebagai contoh adalah fenomena PKL, antara lain:

- a. Aktivitas ekonomi kerakyatan menyatakan PKL adalah sektor informal (usaha kecil dan menengah) yang harus dilindungi dan disupport pemerintah, membantu mengurangi pengangguran dan kemiskinan.
- b. Ahli tata kota menyatakan lokasi PKL adalah permasalahan tata kota kurang baik.
- c. Pelanggan menyatakan PKL merupakan tempat makan yang enak dan murah.
- d. Pengguna jalan yang terganggu menganggap PKL adalah masalah ketertiban.
- e. Satpol PP menganggap PKL harus dihilangkan karena bertentangan dengan Perda larangan berjualan di fasilitas umum (trotoar).
- f. Polisi lalu Lintas menganggap PKL merupakan gangguan atas arus lalu lintas karena parkir para pelanggan yang mengambil ruas jalan.

Dengan demikian masalah kebijakan memang harus dikenali secara kontekstual dan tentunya tidak mudah untuk mendapatkan kesepakatan apakah masalah publik tertentu benar-benar masalah bersama. Pemerintah harus benar-benar membuka mata, telinga dan hati untuk mencerna berbagai aspirasi yang berkembang untuk mengenali setiap masalah publik yang kontekstual.

3. Buatan (*artificial*)

Masalah publik juga dapat dikenali jika masalah tersebut artifisial dan berdampak luas. Artifisial disini bermakna bahwa masalah publik dapat lahir karena adanya keinginan untuk berubah. Perubahan inilah yang dapat menimbulkan masalah publik. Sebagai contohnya adalah jika seandainya terdapat jalan yang semula hanya dua jalur, dan karena perkembangan transportasi jalan tersebut harus dilebarkan menjadi empat atau enam jalur maka perubahan tersebut menjadi masalah publik. Keinginan untuk berubah yang menyebabkan dilibatkannya banyak pihak dan berdampak pada banyak pihak pula menyebabkan keinginan untuk berubah tersebut menjadi salah satu masalah publik.

4. Dinamis (*dynamic*)

Masalah publik juga dapat dikenali jika solusi atas masalah berbeda atau berubah karena adanya pengenalan masalah yang berbeda antar ruang dan waktu. Perkembangan jaman menyebabkan masalah publik yang semula dikenali dan didekati pada satu (atau beberapa) aspek sudah tidak relevan lagi harus dikenali lagi, sehingga harus direformulasi kembali. Meskipun konten masalahnya sama, namun bisa jadi solusi yang dilahirkan dapat berbeda di setiap tempat dan berbeda waktu. Misalnya saja masalah PKL di Kota A diberikan kebijakan pengereman dan

penggusuran, di Kota B diberikan kebijakan lokalisasi dan relokasi, dan di Kota C diberikan kebijakan pembiaran. Kebijakan tersebut kemudian dapat berubah seiring berjalannya waktu, misalnya saja di Kota A yang semula terdapat kebijakan pengereman dan penggusuran, berubah menjadi kebijakan lokalisasi dan relokasi. Dinamika kebijakan untuk menghadapi masalah publik jangan dipandang sebagai salah atau benar, atau inkonsistensi namun haruslah dipandang sebagai suatu kondisi dinamis untuk menyelesaikan masalah publik yang dihadapi.

C. RUMUSAN MASALAH KEBIJAKAN

Masalah dan pemecahannya berada dalam suasana perubahan yang terus menerus, karenanya masalah tidak akan pernah terpecahkan secara tuntas. Dunn membagi masalah kebijakan atas tiga bagian, yakni masalah yang sederhana (*well-structured*), agak rumit (*moderately-structured*), dan rumit (*ill-structured*) seperti yang terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.1 Perbedaan Struktur Masalah

Elemen	Struktur Masalah		
	Sederhana	Agak Rumit	Rumit
Pengambil keputusan	Satu atau beberapa	Satu atau beberapa	Banyak
Alternatif	Terbatas	Terbatas	Tak terbatas
Kegunaan (nilai)	Konsensus	Konsensus	Konflik
Hasil	Pasti dan berisiko	Tidak pasti	Tidak diketahui
Probabilitas	Dapat dihitung	Tak dapat dihitung	Tak dapat dihitung

Sumber: William N. Dunn (dalam Alamsyah, 2016: 9)

Masalah kebijakan yang bersifat rumit atau kompleks, membutuhkan waktu dan upaya yang banyak serta sikap kehati-hatian untuk dapat mendefinisikan masalah dengan tepat, yang akhirnya kebijakan itu dapat dirumuskan dengan baik. Tentu sekali harus mengikuti langkah-langkah yang benar serta analisis masalah yang tepat untuk perumusan masalah yang tepat. Menurut Dunn (dalam Alamsyah, 2016: 9) perumusan masalah kebijakan meliputi 4 fase yaitu: pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*) dan pengenalan masalah (*problem setting*).

1 Pencarian Masalah

Pencarian masalah adalah suatu tahap dalam rangka mengenali masalah yang dipersepsikan secara beragam oleh para stakeholder. Ranah publik merupakan ranah yang melibatkan banyak pihak, sehingga tak heran pemerintah dan analis kebijakan harus mencari masalah yang sesungguhnya dalam lapangan yang sesungguhnya. Pencarian masalah ini dapat dilakukan dengan melakukan survey kepada warga masyarakat atas suatu fenomena tertentu, meminta aspirasi dari berbagai lembaga swadaya masyarakat yang intens mengikuti isu tertentu dan juga mendapatkan informasi dari media massa. Misalnya saja terkait dengan

pendidikan dasar ada beberapa masalah yang muncul seperti: kualitas pendidik, kerusakan gedung, korupsi saat pembangunan gedung sekolah, buku yang mahal, SPP yang masih ditarik oleh pihak sekolah, luran kegiatan sekolah yang mahal (Indiahono, 2009: 65-66).

2 Pendefinisian Masalah.

Setelah mendapatkan berbagai masukan, aspirasi dan saran dari berbagai tugas analisis kebijakan adalah mendefinisikan masalah yang beragam yang dipersepsikan oleh para pihak menjadi satu atau beberapa masalah substantif yang akan dijadikan sebagai masalah formal. Dalam menjelaskan berbagai definisi masalah seringkali menciptakan ruang lingkup konflik, membangun arena perdebatan dan perkelahian, dan akhirnya siapa yang memenangkan. Menurut Christopher M. Weible, dkk (dalam Hamdi, 2013: 80), tarik menarik argumentasi, persuasi dan bahkan koersi antarkelompok masyarakat mengenai definisi masalah dapat disebut sebagai politik perumusan masalah. Berdasarkan penjelasan tersebut, politik pendefinisian masalah dapat menegaskan dua hal: Pertama, merupakan gambaran dari proses penyelenggaraan pemerintahan. Kelompok kepentingan dan partai politik berjuang memenangkan masalah (untuk program) yang menjadi tujuan atau ideologi mereka. Kedua, mencerminkan strategi yang digunakan oleh aktor kebijakan dan menjadikan argument tersebut opini publik yang luas, untuk mempengaruhi proses kebijakan untuk agenda kebijakan.

3 Penspesifikasian Masalah

Spesifikasi masalah adalah suatu proses mencari mana masalah yang akan diselesaikan terlebih dahulu oleh pemerintah, dengan mempertimbangkan segala sumber daya yang dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah substantif tersebut. Penetapan satu atau beberapa masalah substantif menjadi satu atau beberapa masalah formal merupakan aktivitas rasionalitas dan politis. Pertimbangan-pertimbangan rasional dan konstelasi politik amat menentukan penentuan masalah masalah formal kebijakan. Pengangkatan masalah substantif menjadi masalah formal harus dilakukan dengan mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki tingkat pemerintahan untuk menyelesaikan masalah tersebut (Indiahono, 2009: 66).

4 Pengenalan Masalah

Setelah ditemukan masalah formal, maka tahap berikutnya adalah para analisis kebijakan, politisi atau kelompok kepentingan dapat mengenali kembali masalah formal yang diangkat menjadi agenda pemerintah dan dicoba untuk dicarikan solusinya. Pengenalan masalah adalah proses untuk mengenali masalah secara lebih detil, sebab-sebab masalah, sumber daya yang dimiliki, kekuatan, ancaman, kesempatan dan tantangan yang akan dihadapi untuk menyelesaikan masalah tersebut. Pengenalan masalah ini penting untuk digunakan mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan untuk menyelesaikan masalah publik tersebut (Indiahono, 2009: 70). Adapun metode pengenalan masalah yang dapat dilakukan, antara lain:

metode survei, klasifikasi, analisis bertingkat, curah gagasan, karya perspektif, dan analisis *benchmarking*.

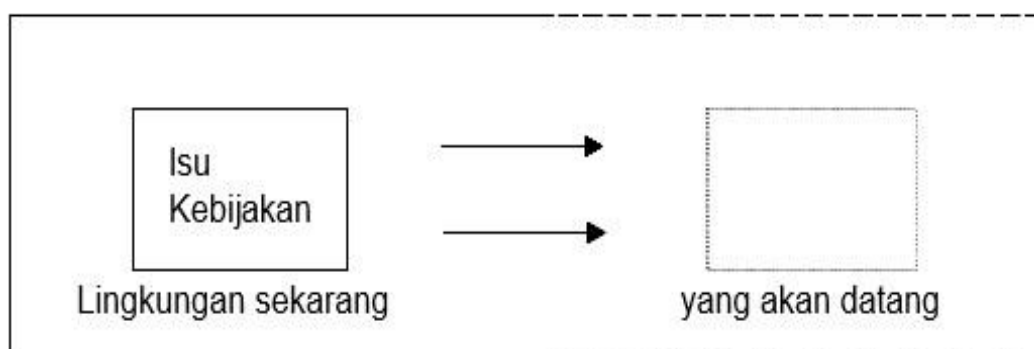
D. DINAMIKA ISU KEBIJAKAN PUBLIK

Manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat menyelesaikan masalahnya sendiri secara mandiri, membutuhkan orang lain dan Lembaga yang ada di sekitarnya. Sehingga, dari sinilah kemudian terjadi kontak sosial antara individu-individu untuk menyerahkan Sebagian hak yang dimilikinya kepada institusi yang bernama negara. Hak-hak yang diserahkan tersebut adalah hak untuk diatur, dan dikelola untuk mendapatkan kebutuhan hidup seperti: kesejahteraan, keamanan, kedamaian, kecerdasan, dan kesehatan. Kebutuhan hidup yang diserahkan kepada negara inilah yang kemudian menjadi barang dan masalah publik.

Isu kebijakan menjadi proses awal kegiatan, semua isu yang termuat melalui media masa atau media lainnya sebagai ruang publik berkembang dan menjadi ramai diperbincangkan oleh masyarakat umum (publik) dan akan mengkristal dalam berbagai pendapat publik (opini). Pendapat umum atau publik yang disetting melalui identifikasi permasalahan dan dicarikan model-model perumusan dengan mengundang berbagai komponen dalam sistem kebijakan (Ali dan Alam, 2012: 31).

Isu kebijakan akan terus berkembang dalam dinamika perubahan lingkungan, dimulai dari suatu isu dan akan berakhir dengan isu baru yang berlangsung secara terus menerus (kontinuitas), sangat dinamis dan berubah sesuai tuntutan lingkungan yang bergerak maju yang setiap saat mengalami perubahan akibat pengaruh berbagai faktor. Juga masalahnya dalam varian paradigma yang berbeda dalam setiap tahapan kebijakan publik.

Gambar 1.1 Perubahan lingkungan kebijakan, isu kebijakan dan perubahan



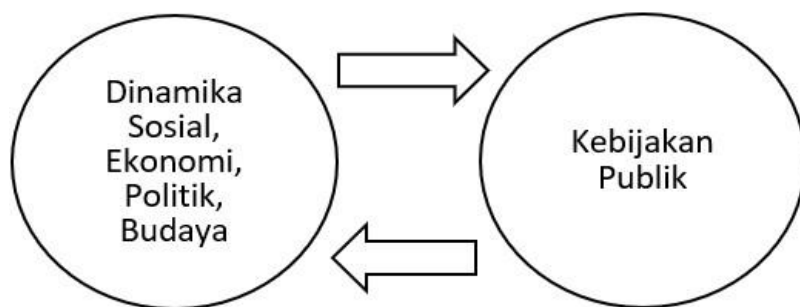
Sumber: Diolah

Isu kebijakan akan terus berkembang sesuai dengan perubahan lingkungan kebijakan. Eksistensi kebijakan sangat ditentukan oleh sejauh mana kebijakan publik relevan dengan perubahan. Gerak langkah perubahan yang berkembang pada masa-masa yang akan datang, harus selalu diantisipasi oleh para perumus kebijakan untuk selalu berubah. Bentuk masa

depan memang sulit untuk diprediksi, yang bisa dilakukan oleh aktor politik adalah selalu bersiap diri dan proaktif menghadapi segala tantangan dan hambatan masa depan yang penuh dengan ketidakjelasan. Pemerintah dan masyarakat harus mempunyai gambaran tersendiri tentang masa depan, dan dialah yang membuat masa depan itu dengan membuat “formulasi kebijakan” yang menjadikan kebijakan itu kuat dan siap melompat menuju masa depan.

Kebijakan publik adalah segala tindakan yang diambil oleh pemerintah yang merupakan cerminan respons terhadap sebuah permasalahan yang menyangkut kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Kebijakan publik senantiasa berinteraksi dengan dinamika kondisi politik, ekonomi, sosial, dan budaya setempat. Kebijakan publik dengan demikian juga mencerminkan dinamika negara dan bangsa yang bersangkutan.

Gambar 1.2: Dinamika Kebijakan Publik



Sumber: Nugroho (2012: 91)

Dinamika kebijakan publik adalah *melting pot* atau hasil sintesis dinamika politik, ekonomi, sosial dan budaya tempat kebijakan itu sendiri berada. Dengan kata lain, kebijakan publik merupakan bentuk dinamik dari berbagai dimensi pembentuk kebijakan publik itu sendiri, diantaranya adalah dimensi politik, ekonomi, hukum, sosial budaya dan sebagainya.

Dimensi politik, karena kebijakan publik merupakan bentuk paling nyata sistem politik yang dipilih. Politik demokratis memberikan hasil kebijakan publik yang berproses secara demokratis dan dibangun untuk kepentingan kehidupan bersama, bukan orang-seorang atau satu atau beberapa golongan saja. **Dimensi hukum**, karena kebijakan publik merupakan fakta hukum dari negara, sehingga kebijakan publik mengikat seluruh rakyat dan juga seluruh penyelenggara negara, terutama penyelenggara pemerintahan. Fakta ini ditekankan karena hukum yang buruk adalah hukum yang berlaku untuk rakyat (terutama rakyat kecil) dan bukan untuk pembuat atau penegak hukum (atau besar). **Dimensi manajemen**, karena kebijakan publik perlu untuk diran cang atau direncanakan, dilaksanakan melalui berbagai organisasi dan kelembagaan, dipimpin oleh pemerintah beserta organisasi eksekutif yang dipimpinnya, yaitu birokrasi, bersama-sama dengan rakyat, dan untuk mencapai hasil yang optimal, maka implementasi kebijakan publik harus dikendalikan. Fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian adalah fungsi manajemen.

E. RANGKUMAN

Isu dalam sebuah kebijakan memiliki lingkup luas yang meliputi: berbagai persoalan yang ada di tengah masyarakat. Isu tidak hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman, tetapi juga peluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan yang dipersepsikan memiliki nilai. Masalah kebijakan merupakan kebutuhan-kebutuhan, nilai-nilai dan/atau keinginan-keinginan publik yang belum terpuaskan yang dapat diidentifikasi melalui rancangan alternatif kebijakan dan dicapai melalui tindakan kebijakan untuk menghasilkan kebijakan yang bernilai guna. Nilai guna kebijakan adalah informasi yang berkaitan dengan tingkat seberapa tinggi hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Tingkat pencapaian nilai itu kemudian menghasilkan rekomendasi kebijakan untuk kebijakan selanjutnya. Isu kebijakan terus berkembang dalam dinamika perubahan lingkungan dalam varian paradigma yang berbeda dalam setiap tahapan kebijakan publik. Dinamika kebijakan publik merupakan hasil sintesis dari berbagai dinamika politik, ekonomi, sosial dan budaya yang berkembang.

BAB II

PROBLEMA KEBIJAKAN PUBLIK

A. PROBLEMATIKA KEBIJAKAN PUBLIK

Problema kebijakan publik terjadi dalam kondisi sulit untuk menentukan pilihan kebijakan yang menguntungkan, terutama dalam tataran praktik (Suharno, 2020: 17). Contoh, semua warga masyarakat setuju apabila jalan menuju kampung tersebut cukup representative, lebar dan halus. Namun belum tentu anggota masyarakat tersebut setuju menyumbangkan dananya untuk proyek itu dan merelakan tanahnya untuk keperluan jalan. Dennis Muller menyatakan bahwa penyediaan barang atau jasa publik selalu terjebak pada persoalan visioner-delema, yaitu sikap individu memiliki cita-cita untuk berbuat demi kelompoknya, tetapi pada kenyataannya demi kepentingan pribadi justru sering berkhianat dan merugikan kelompok sendiri.

Selanjutnya dalam tata kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan bangsa Indonesia telah banyak kebijakan publik yang dibuat oleh organisasi publik di tingkat pusat maupun daerah dengan maksud sebagai pedoman, petunjuk dan bimbingan. Pedoman dan petunjuk yang dimaksud ada yang berupa pegangan hidup (atau falsafah) sampai pada panduan praktis dalam segenap tata hidup dan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Namun dalam realita di lapangan, ternyata terdapat pula dampak negatif yang ditimbulkannya, yaitu berupa suasana dilematika dan problematika-problematika yang timbul sebagai dampak dari dilahirkannya berbagai kebijakan dan pedoman seperti itu (Subijanto, 2004: 86).

Dengan begitu, nilai-nilai demokratik mendapat tantangan yang lebih besar, bahkan kelangsungan hidup bangsa-negara sedang dipertaruhkan. Aturan yang dibuat acapkali bukan lagi menjadi “pengatur”, melainkan menjadi “penghalang” pembangunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Seperti yang dikatakan Nugroho (2012: 88), kebijakan yang baik belum tentu benar, kebijakan yang baik dan benar pun belum tentu relevan dan memberikan kebermanfaatan yang tinggi. Sehingga banyak sekali kebijakan publik yang bermasalah menjadi penyebab organisasi publik tidak dapat bekerja dengan maksimal.

Banyaknya peraturan daerah yang membebani masyarakat menimbulkan polemik tentang Perda bermasalah. Dijelaskan oleh Suhardi (2006) bahwa masalahnya adalah Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum, menyebabkan biaya tinggi dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (Suhardi, 2006). Terhadap Perda bermasalah ini, diutarakan pula oleh Presiden Indonesia Joko Widodo pada saat berpidato di *Indonesia Business and Development Expo 2017* di Jakarta 20 September 2017 lalu, bahwa “banyak aturan di Indonesia yang saling tumpang tindih. Jumlahnya masih banyak sekali, 42 ribu aturan” (Supriyanto dkk, 2017). Terkait lontaran presiden Joko Widodo tersebut

menegaskan keprihatinan bahwa ternyata tak selamanya inisiatif dan kreativitas birokrasi pemerintahan menghasilkan sesuatu yang baik. Banyak regulasi diterbitkan bukannya untuk memecahkan persoalan dan menjawab tantangan meningkatkan perekonomian tapi justru menghambat.

Hal yang perlu dicermati, kebijakan publik bukanlah bagian dari politik semata. Jika kebijakan publik menjadi bagian politik saja atau hanya menjadi bagian dari kekuasaan, maka itu bukan namanya kebijakan publik melainkan kebijakan penguasa karena didasarkan pada selera kekuasaan. Akibatnya banyak kebijakan publik yang tumpang tindih dan tidak sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat (Nugroho, 2012: 92).

Aturan yang terlalu banyak dan tumpang tindih membuat pelaku ekonomi kehilangan gairah, pelayanan publik menjadi tidak optimal, kinerja aparatur pemerintahan memburuk, dan seringkali justru membuat birokrasi terjerat hukum yang mereka buat sendiri. Komitmen pemerintah dan pemerintah daerah untuk membatalkan aturan-aturan yang membikin ruwet itu perlu dilakukan. Dari jumlah Perda bermasalah tersebut, sebanyak 3.143 peraturan daerah telah dibatalkan karena dianggap menghambat kecepatan dalam menghadapi kompetisi meningkatkan investasi atau menghambat laju pertumbuhan ekonomi (Supriyanto, dkk, 2017). Ketika organisasi publik gagal membuat kebijakan publik yang unggul, ketika itu pula negarabangsa tersebut terseret pada kejatuhan (Nugroho, 2012: 91).

Perda yang dibatalkan tersebut terdiri atas: 1.765 Perda/Perkada Propinsi; sebanyak 1.276 Perda Kabupaten/Kota dibatalkan oleh Gubernur; dan 111 Peraturan Mendagri termasuk peraturan di tingkat Dalam Negeri. Perda yang dibatalkan ini khususnya terkait dengan perekonomian di daerah, keuangan di daerah, dan hubungan dengan iklim investasi di daerah. Selain itu, sedang dikaji Perda yang akan dibatalkan yaitu Perda yang menghambat semangat kebhinekaan dan persatuan dalam berbangsa dan bernegara, serta bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika aturan-aturan yang tumpang tindih itu tidak segera dipangkas, maka Indonesia akan kesulitan sendiri di masa yang akan datang untuk berinovasi.

Kebijakan publik sebagai instrumen yang mensinergikan peran pemerintah dan publik belum berjalan secara optimal (Sururi, 2017: 14). Terjadinya fenomena beberapa kebijakan yang dibatalkan atau direvisi oleh Pemerintah merupakan indikasi masih adanya tumpang tindih kebijakan dan rendahnya kemampuan berinovasi (*ability to innovate*) dan kemauan berinovasi (*willingnes to inovate*) pejabat publik. Untuk itu diperlukan inovasi kebijakan yang secara substantif dapat memberikan penguatan dalam menyelesaikan permasalahan di tengah masyarakat. Di Indonesia penerapan regulasi tentang inovasi terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Disebutkan inovasi daerah diperlukan dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat

melakukan inovasi. Inovasi adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inisiatif inovasi dapat berasal dari kepala daerah, anggota DPRD, aparatur sipil negara, Perangkat Daerah, dan anggota masyarakat.

Menurut Subijanto (2004: 90), dengan memperhatikan berbagai aspek yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan publik tersebut, maka dilematika dan atau problematika yang mungkin timbul, diduga kuat berasal dari berbagai hal yaitu: (1) sumber pembuat kebijakan, (2) perbedaan waktu antar pembuatan kebijakan itu dilakukan dan ditetapkan, (3) perbedaan tempat dan lingkungan yang melingkupinya dalam proses pembuatan kebijakan, dan (4) suasana obyektif maupun suasana kebatinan pada saat kebijakan itu dirumuskan.

1. Dimensi sumber pembuatan.

Dilihat dari sumber pembuatan sangat beragam jenisnya, yaitu baik yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat sendiri maupun yang ditetapkan dan disahkan secara resmi oleh berbagai lembaga negara untuk diperhatikan sebagai patokan/norma dalam menyelenggarakan kegiatan-kegiatan. Setiap sumber pembuatan kebijakan memiliki kepentingan dan pesepsinya sendiri-sendiri atas kebijaksanaan yang dirumuskan dan ditetapkannya, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawab yang dimilikinya.

2. Dimensi waktu pembuatan.

Perbedaan waktu pembuatan kebijakan sangat besar pengaruhnya terhadap muatan substansi yang dirumuskannya, karena kenyataan adanya perbedaan perkembangan kebutuhan dan atau kepentingan sesuai dinamika perubahan yang terjadi baik di lingkungan internal maupun lingkungan eksternalnya. Pada saat ini situasi, kondisi, dan bahkan efektivitas pengelolaan sumberdaya sangat tergantung pada dimensi waktu yang bergerak sangat cepat dan terus bergulir dari waktu ke waktu. Bahkan dalam era *hypercompetition* seperti sekarang ini, dimensi waktu menjadi perihai yang sangat mendasar.

3. Dimensi tempat pembuatan.

Perbedaan tempat pembuatan kebijakan juga sangat menentukan perbedaan muatan dan jenis kebijakan yang dirumuskannya. Karena perbedaan tempat membawa implikasi pada perbedaan muatan lokal dan perbedaan persepsi dan adaptasi atas interpretasi kebijakan publik maupun perbedaan responnya terhadap lingkungan strategis yang melingkupinya. Perbedaan tempat juga berpengaruh pada perbedaan gaya dan cara merespon suatu keadaan dari partisipan di tempat yang bersangkutan. Potensi secara alamiah telah ada di suatu tempat dan proses perkembangannya sangat ditentukan oleh nilai-nilai emperik yang dialami oleh para partisipan di wilayah tersebut.

4. Dimensi lingkungan pembuatan.

Demikian juga suasana kebatinan yang mengandung pemahaman situasi dan kondisi terkini saat pembuatan kebijakan itu dirumuskan, sifatnya sangat spesifik dan unik, baik

ditinjau dari aspek tempat tempat, waktu, maupun personil personil yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Keaneka-ragaman faktor-faktor yang melatar-belakangi pembuatan aturan atau norma seperti itulah, yang bisa mempengaruhi untuk sampai pada suatu kesimpulan bahwa patokan dan/atau aturan tersebut di atas masih dirasakan simpang siur dan tidak jelas antar hubungan satu sama lain. Keadaan yang tidak menguntungkan tersebut sangat menghambat pemahaman maksud-maksud atau kebijaksanaan pemerintah oleh rakyat dan juga menyulitkan upaya-upaya pemupukan kesatupaduan antara penguasa dan pengikutnya.

B. DINAMIKA KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam tulisan ini dibedakan antara: *public policy* dan *social policy*. *Public policy* adalah kebijakan bagi kepentingan rata-rata penduduk, seperti kebijakan tarif transportasi umum, tarif listrik, harga BBM, retribusi pedagang pasar, perbaikan jalan raya, membangun sarana rekreasi, memperhatikan sistem keamanan kota, menata daerah pemukiman, industri, daerah perdagangan, dan lain-lain bagi kepentingan rata-rata penduduk. *Social policy* berkaitan dengan kebijakan yang sebagian orang kemampuannya di bawah rata-rata mengganggu kebijakan tersebut sangat membebankan, sehingga diperlukan komplemen *social welfare policy* (Muhadjir, 2000: 33). Sehingga munculah kebijakan tarif khusus bagi pelanggan listrik 450 watt, kebijakan penundaan cicilan angsuran khusus bagi tukang ojek, supir taxi dan nelayan, dan lain sebagainya.

Mencermati lebih jauh, maka rumusan *social policy* diperluas menjadi kebijakan bagi yang di bawah rata-rata dan kebijakan bagi kepentingan publik yang secara ekonomi perlu subsidi dan partisipasi masyarakat. Pemerintah ketika mereduksi anggaran sosial untuk menghadapi bencana gempa bumi, bencana non alam seperti Covid 19 yang diajukan kepada parlemen, dapat mengakibatkan banyak pos-pos anggaran yang lain dipindahkan dalam upaya memperbesar anggaran sosial dan menyajikan program bantuan sosial dan kesehatan bagi strata bawah yang lebih besar. Namun pemerintah tidak dapat menghadapinya sendiri, oleh karenanya perlu partisipasi masyarakat dan swasta untuk menghadapi permasalahan sosial tersebut. Solidaritas antar warga masyarakat lokal, nasional dan global menjadi landasan *social policy*. Dalam perkembangan selanjutnya muncul istilah *collaborative governance*.

Kebijakan sosial (*social policy*) adalah kebijakan publik (*public policy*) yang penting di negara-negara modern dan demokratis. Kebijakan sosial merupakan apa yang dilakukan pemerintah untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang berkualitas, maju dan demokratis. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (dalam Suharto, 2006), *In short, social policy refers to what governments do when they attempt to improve the quality of people's live by providing*

a range of income support, community services and support programs. Artinya, kebijakan sosial menunjuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan dan program-program tunjangan sosial lainnya.

Menurut Suharto (2006) kebijakan sosial memiliki fungsi preventif (pencegahan), kuratif (penyembuhan), dan pengembangan (developmental). Kebijakan sosial adalah ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratif) dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya.

Namun, penentuan pilihan sosial (*social choice*) itu masih diperdebatkan terutama menyangkut kepentingan dan cara pandang. Penganut paham *humanism* berpandangan memperlakukan manusia sebagai tujuan bagi dirinya sendiri, bukan sebagai alat dari kepentingan orang lain. Sehingga demokrasi bagi kaum *humanism* adalah tidak ada satu pun hak individu harus dikorbankan. Sedangkan bagi penganut paham *majority roles* sah-sah saja dalam demokrasi untuk berkompetisi meraih sebanyak mungkin suara dan pemenangnya adalah yang berhak menentukan putusan kebijakan (Fermana, 2009: 42).

Dalam kehidupan demokratis, setiap warga negara memiliki persamaan hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Di Indonesia, model demokrasi diyakini mampu menyalurkan aspirasi masyarakat. Namun, yang menjadi problemnya adalah bagaimana kerja demokrasi dapat mengakomodir setiap aspirasi masyarakat atau menemukan kesepakatan dalam pilihan sosial (kebijakan sosial) yang tidak merugikan siapa pun atau berkeadilan sosial? Jalan yang diberikan oleh Fermana (2009: 43) adalah dengan merumuskan dasar filosofis yang etis rasional dalam pilihan sosial, yang kemudian kumpulan pilihan dari preferensi tersebut dituangkan dalam kebijakan sosial.

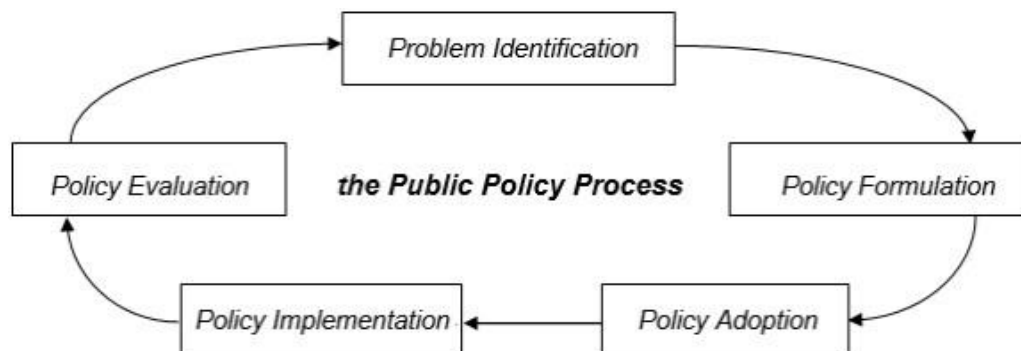
Hingga saat ini masih banyak para pakar konservatif yang *economic positivist minded*. Mereka masih mempertahankan pola analisis yang mengandalkan logika-logika ekonomis dan perhitungan angka positif, dan kelompok ini pada masa sekarang masih mayoritas dalam lingkup analisis kebijakan publik. Terutama pada bagian ini adalah pandangan mereka tentang penentuan persoalan pilihan sosial yang dituangkan dalam kebijakan. Sementara argumentasi kaum utilitarian berpandangan dalam pilihan sosial yang rasional memaksimalkan jumlah terbesar kebahagiaan seluruh individu dalam masyarakat. Bagi Rawls yang membantah teori pilihan rasional utilitarian ini berpendapat pilihan rasional adalah menggunakan kekuatan otonomi rasio individu dalam *justice as fairness* untuk menata hasratnya guna menciptakan saling terpenuhinya seluruh kepentingan individu dalam masyarakat secara harmonis.

Sebelum kebijakan diberlakukan, pada umumnya kebijakan tersebut akan diberikan peninjauan ulang yang berisi rekomendasi kebijakan untuk dipilih secara rasional oleh pembuat kebijakan, dan divisualisasikan. Dunn (2016) memberikan keterangan bahwa kebijakan publik merupakan proses kegiatan yang bersifat politis. Proses itu menerangkan serangkaian tahap yang saling bergantung antara agenda setting, *policy formulation*, *policy adoption*, *policy implementation*, and *policy evaluation*. Oleh karena itu setelah dirumuskan sebuah kebijakan maka perlu dilakukan penyusunan model kebijakan sebelum kebijakan tersebut betul-betul diimplementasikan.

C. PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik adalah segala tindakan yang diambil oleh pemerintah yang merupakan cerminan respons terhadap sebuah permasalahan yang menyangkut kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Pemerintah merancang sebuah kebijakan publik dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat dan terpenuhinya kebutuhan masyarakat tersebut (*Government designs public policies with the broad purpose of expanding the public good*). Penyusunan kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah melalui beberapa tahapan, yakni identifikasi permasalahan yang berkembang di masyarakat (analisis situasi dan kondisi), formulasi kebijakan, pengadopsian kebijakan, pelaksanaan kebijakan, serta monitoring dan evaluasi kebijakan.

Gambar 2.1 Proses Perumusan Kebijakan Publik



Problem identification atau identifikasi masalah adalah tahap pertama yang harus dilakukan dalam suatu analisis kebijakan publik, mulai dari kegiatan memetakan, mengklasifikasi, menentukan metode penyusun, merumuskan hingga analisis masalah (Pasolong, 2013: 43).

Policy formulation (formulasi kebijakan) adalah pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, yaitu pada tahap para analis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain. (Woll dalam Anggara, 2014: 184).

Policy adoption merupakan pengambilan keputusan dengan memilih alternatif kebijakan yang selanjutnya ditetapkan menjadi kebijakan untuk kemudian diimplementasikan (Dunn, 2004 dalam Iswahyudi, dkk., 2020: 119).

Policy implementation (implementasi kebijakan) adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2012: 674). Implementasi kebijakan ini dapat dilaksanakan melalui program atau peraturan yang lebih operasional.

Policy evaluation (evaluasi kebijakan) merupakan kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak” (Winarno, 2007: 226). Evaluasi dilaksanakan setelah kegiatan selesai dilaksanakan (tuntas) atau telah dilaksanakan sesuai target waktu (masih berjalan tetapi telah dilaksanakan di atas 3 (tiga) tahun).

D. AKTOR-AKTOR YANG BERPERAN DALAM PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam proses kebijakan, menurut Charles O Jones (dalam Wahab, 2010: 29), sedikitnya ada 4 golongan atau tipe aktor yang terlibat, yakni: golongan rasionalis, golongan teknisi, golongan inkrementalis, dan golongan reformis.

1. Golongan Rasionalis.

Ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijakan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah: 1) mengidentifikasi masalah, 2) merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu, 3) mengidentifikasi semua alternatif kebijakan, 4) meramalkan atau memprediksi akibat-akibat dari tiap alternatif, 5) membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan, 6) memilih alternatif terbaik. Berdasarkan pada ciri-ciri tersebut, maka perilaku golongan aktor rasionalis ini identic dengan peran yang dimainkan oleh para perencana dan analis kebijakan yang professional yang amat terlatih dalam menggunakan metode-metode rasional apabila menghadapi masalah-masalah publik. Golongan rasional sering dikritik terlalu idealis sehingga tidak cocok dengan keterbatasan kemampuan manusia dalam mengatasi masalah.

2. Golongan Teknisi.

Golongan teknisi dalam melaksanakan tugasnya pada lingkup pekerjaan dan keahliannya. Biasanya mereka bekerja di proyek-proyek yang membutuhkan keahliannya, namun apa yang harus mereka kerjakan biasanya ditetapkan oleh pihak lain. Peran yang mereka mainkan dalam hubungan ini adalah sebagai seorang spesialis atau ahli yang dibutuhkan tenaganya untuk menangani tugas-tugas tertentu. Golongan teknisi umumnya menunjukkan rasa antusiasme dan rasa percaya diri yang tinggi apabila mereka diminta untuk bekerja dalam batas-batas Pendidikan dan keahliannya, namun cenderung enggan untuk

melakukan pertimbangan-pertimbangan yang amat luas melampaui batas-batas keahliannya tersebut. Golongan aktor teknisi seringkali dituduh memiliki pandangan picik karena hanya peduli terhadap masalah-masalah sempit sebatas pada bidang keahliannya semata dan kurang peduli terhadap masalah-masalah publik yang luas, yang kemungkinan melampaui bidang keahlian yang dikuasainya.

3. Golongan Inkremental.

Golongan aktor incremental ini dapat kita identikkan dengan para politisi, cenderung memiliki sikap kritis namun acapkali tidak sabaran terhadap gaya kerja para perencana dan teknisi, walaupun mereka sangat tergantung pada apa yang dikerjakan oleh para perencana dan para teknisi. Aktor ini umumnya sudah cukup puas dengan melakukan perubahan-perubahan kecil atau secara sedikit demi sedikit (*gradual change*). Gaya kerja golongan inkrementalis ini dapat dikategorikan sebagai seseorang yang mampu melakukan tawar menawar atau bargaining yakni dengan secara teratur mendengarkan tuntutan, menguji beberapa jauh intensitas tuntutan tersebut dan menawarkan kompromi. Golongan incremental seringkali dianggap memiliki sikap konservatif sebab mereka tidak terlalu tanggap terhadap perubahan sosial atau bentuk-bentuk inovasi yang lain.

4. Golongan Reformis (pembaharu).

Tekanan perhatiannya adalah pada tindakan sekarang, karena urgensi dari persoalan yang dihadapi. Umumnya ditempuh oleh para lobbyist (orang-orang yang berperan selaku juru kasak-kusuk atau perunding di parlemen). Nilai-nilai yang mereka junjung tinggi ialah yang berkaitan dengan upaya untuk melakukan perubahan sosial, kadangkala demi perubahan sosial itu sendiri, namun lebih sering bersangkut paut dengan kepentingan kelompok-kelompok tertentu. Gaya kerja golongan aktor reformis ini umumnya sangat radikal, kerap kali disertai dengan tindakan-tindakan demonstrasi dan konfrontasi dengan pihak pemerintah. Golongan aktor reformis seringkali dituduh mau menang sendiri, tidak sabaran, tidak kenal kompromi dan karena itu tidak realistis.

Tabel 2.1: Aktor-Aktor yang Terlibat Dalam Proses Kebijakan dan Perilakunya

Golongan Aktor	Peran	Nilai-Nilai	Tujuan	Gaya Kerja	Kritik
Rasionalis	Analisis kebijakan/ Perencana	Metode	Ditetapkan sebelumnya	Komprehensif	Tidak memahami keterbatasan manusia
Teknisi	Ahli/Spesialis	Keahlian	Ditetapkan pihak lain	Eksplisit	Terlalu picik
Inkrementalis	Politisi	Status quo	Tuntutan baru	Juru tawar	konservatif
Reformis	Pelobi	Perubahan sosial	Masalah mendesak	Aktivis	Unrealistis/tidak kenal kompromi

Sumber: Charles O. Jones (dalam Wahab, 2010: 33)

Dalam proses kebijakan publik, pemerintah bukan merupakan aktor tunggal, akan tetapi dipengaruhi oleh posisi dan perilaku aktor-aktor lain. Aktor-aktor lain tersebut antara lain kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*), partai politik eksisting, media massa, lembaga-lembaga kajian dan pemikir (*scientist/think-tank Institution*), termasuk masyarakat itu sendiri yang merupakan objek dan penerima manfaat dari kebijakan yang dibuat pemerintah (Anugrah, 2021).

Utama dan Rahman (2022: 31) mengatakan bahwa unsur pentahelix dapat menjadi model penting dalam penanggulangan bencana. Pemerintah berperan mengeluarkan kebijakan, pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan. Akademisi berperan melaksanakan kajian ilmiah, pelaksanaan sosialisasi, dan pendampingan masyarakat. Dunia usaha berperan dalam menerapkan *corporate social responsibility* (CSR) di daerah bencana, dan menjaga roda perekonomian. Media massa membuat instrument edukasi, sosialisasi dan penyebaran informasi kepada masyarakat. Masyarakat atau komunitas memberikan perilaku kebijakan dan memonitor dampak dari kebijakan pemerintah berskala mikro. Selain itu, solidaritas antar warga masyarakat lokal, nasional dan global menjadi landasan *social policy* (Muhadjir, 2000: 37). Dalam perkembangan selanjutnya muncul istilah *collaborative governance*.

E. RANGKUMAN

Kebijakan publik merupakan proses kegiatan yang bersifat politis, sedikitnya ada empat tipe aktor yang terlibat, yakni: golongan rasionalis, golongan teknisi, golongan inkrementalis, dan golongan reformis. Proses itu menerangkan serangkaian tahap yang saling bergantung antara *agenda setting*, *policy formulation*, *policy adoption*, *policy implementation*, and *policy evaluation*. Selanjutnya pengetahuan yang komprehensif tentang masalah publik menjadi modal dasar untuk pengembangan alternatif kebijakan dalam proses kebijakan publik. Proses kebijakan publik merupakan tahapan membangun kebijakan publik yang dimulai dari identifikasi masalah, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Oleh karena itu setelah dirumuskan sebuah kebijakan maka perlu dilakukan penyusunan model kebijakan sebelum kebijakan tersebut betul-betul diimplementasikan.

BAB III

PERMODELAN KEBIJAKAN DAN INSTRUMENNYA

A. PENGERTIAN MODEL

Model secara umum diartikan sebagai sebuah konsep-konsep yang paralel dengan realitas yang dibayangkan (Hill, 2005), atau merupakan abstraksi dari realitas (Suwitri, 2007: 1.27; Hartanto, 2022). Realitas obyektif maupun subyektif sangat tergantung sistem keyakinan dan perasaan manusia, lalu berkembang opsi ketiga yang disebut realitas intersubyektif yang sangat bergantung kepada fungsi interaksional banyak manusia (Ariko, 2018). Realitas sosial ini oleh Muadz (2013: 75) merupakan fitur kebaruan (*emergent properties*)-sebagai akibat yang dimunculkan oleh fungsi dari interaksi keseluruhan komponen di masing-masing level sistem sosial, bukan properti yang secara intrinsik disebabkan oleh komponen-komponen fisiologis tertentu atau komponen-komponen sistem sosial.

Model menurut Thomas R. Dye “... *is merely an abstraction or representation of political life*” (Halim 2005: 3). Pendapat ini menekankan bahwa model diperlukan untuk pemecahan masalah atas kepentingan masyarakat oleh pemerintah. Dengan demikian, model akan menggambarkan produk dari interaksi dari keseluruhan subkultur pemerintahan (*governance*) untuk pemecahan masalah yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Model tersebut dalam konsep *governance* harus terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan (Sumaryadi, 2016: 5), untuk mewujudkan *good governance*.

Menurut Lathifan, dkk. (2014) model adalah representasi mengenai hubungan-hubungan suatu realitas kompleks untuk mempertajam pemahaman realitas dan mempunyai seluruh fitur yang diperlukan untuk tugas pemecahan masalah. Model dalam pemecahan masalah tersebut, harus dipahami dengan apa masalah itu dapat dipecahkan, nilai-nilai yang diyakini dan tujuan-tujuan yang diharapkan. Keadaan seperti itu menurut Lasswell perlu mengembangkan strategi untuk mempertahankan dan memperluas nilai-nilai yang diyakini dan tujuan sosial, yang hal ini dijelaskan oleh bidang keilmuan “kebijakan” (Persons, 2011: 19). Penyusunan model (*modeling*) awalnya dilakukan dengan pengklasifikasian dan pengelompokan fitur-fitur pembentuk model agar lebih mudah untuk dipahami, didefinisikan, diukur, divisualisasikan, atau disimulasikan. Model digunakan untuk membangun asumsi-asumsi yang sifatnya spesifik terkait seperangkat parameter dan variabel tertentu secara spesifik (Santoso, 2010: 13).

Model digunakan karena adanya eksistensi masalah publik yang kompleks. Model adalah sebuah kerangka sederhana yang merupakan sebuah usaha untuk mempermudah penjelasan terhadap suatu fenomena (Indiahono, 2009: 19). Model banyak digunakan untuk memudahkan para pembelajar atau para pemerhati untuk terjadinya persamaan persepsi

terhadap hal yang nyata (fisik) maupun abstrak. Untuk mempermudah dalam menjelaskan suatu gedung, pasar, rumah, pesawat dan benda lainnya yang mesti dijelaskan di mana-mana, hanya dapat dijelaskan dengan suatu model (miniature fisik suatu benda). Begitupula untuk menjelaskan suatu konsep pemerintah, partisipasi, kesejahteraan, kemiskinan, dan fenomena-fenomena lainnya, dapat digambarkan hanya dalam bentuk suatu model yang bersifat teoritik ataupun pendekatan-pendekatan.

Model adalah menyederhanakan dari realitas yang diwakili (Hamri, dkk., 2013), artinya dibuat sebagai wakil ideal dari situasi-situasi dunia nyata. Contoh dalam model fisik antara lain: model pesawat terbang, model pakaian, model rumah merupakan reproduksi ukuran kecil dari benda atau objek fisik untuk menggambarkan bentuk asli dari benda yang ingin digambarkannya. Contoh lain dalam model abstrak adalah penyederhanaan fenomena sosial atau konsep-konsep tertentu yang dinyatakan dalam bentuk pernyataan-pernyataan teoritis, simbol-simbol, gambar atau rumusan-rumusan matematis mengenai fenomena yang dideskripsikannya. Dengan demikian, fungsi utama model adalah untuk mempermudah menerangkan suatu benda atau konsep tertentu (Hamri, dkk., 2013). Juga mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidak adanya perubahan-perubahan karena faktor penyebab (Suwitri, 2007: 35).

Silalahi, 1989 (dalam Anggara, 2014: 182) mendefinisikan model adalah sarana untuk menggambarkan situasi atau serangkaian kondisi sedemikian rupa sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Menurut Thoha (2010: 124) model yang digunakan dalam kebijakan publik termasuk golongan model konseptual. Model secara konsep merupakan sebuah teori dan sebuah pendekatan yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah (Ali dan Alam, 2012: 95). Dari sisi yang lain, ada model secara fisik dapat digambarkan dalam bentuk skematik model (seperti *flow chart* dan *arrow diagram*), fisikal model (seperti miniatur), *game model* (seperti adegan latihan kepemimpinan, latihan manajemen), simbolik model (seperti ekonometrika dan program komputer) (Suwitri, 2007: 35).

Model dapat diartikan sebagai teori, proses berpikir yang dapat digunakan memecahkan masalah (Ali dan Alam, 2012: 95). Sebagai teori, maka model kebijakan adalah teori kebijakan yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah yang berkaitan dengan kebijakan. Penjelasan tentang model kebijakan sebagai teori datang dari Limdblom (dalam Ali dan Alam, 2012: 97) bahwa ciri model kebijakan banyak diungkapkan secara teori walaupun dalam praktik kurang digunakan. Artinya bahwa teori merupakan landasan yang penting untuk menjelaskan tentang nilai-nilai dan tujuan-tujuan tertentu yang diperlukan untuk analisis kebijakan dan untuk memecahkan masalah kebijakan.

Model dapat pula diartikan sebagai pendekatan (Ali dan Alam, 2012: 96). Oleh karena itu setiap pendekatan tidak sekedar memperlihatkan satu pendekatan tertentu terhadap suatu kebijakan tetapi dapat pula mencukupi beberapa atau gabungan dari beberapa pendekatan yang dirumuskan ke dalam suatu pendekatan tertentu. Pendekatan akan dapat membantu dalam memahami kehidupan pemerintahan, kehidupan politik, proses kebijakan, sistem kebijakan, analisa kebijakan dan sistem pemerintahan. Dengan pendekatan yang digunakan akan melahirkan bentuk-bentuk model, yang kemudian setiap model menghasilkan rekomendasi sebagai hasil dari model analisis yang digunakan. Rekomendasi merupakan proses rasional dimana analisis menghasilkan informasi dan argument yang masuk akal mengenai pemecahan masalah.

Model dalam pemecahan masalah, maka harus dipahami dengan apa masalah itu dapat dipecahkan, nilai-nilai yang diyakini dan tujuan-tujuan yang diharapkan. Keadaan seperti itu menurut Lasswell perlu mengembangkan strategi untuk mempertahankan dan memperluas nilai-nilai dan tujuan sosial, yang hal ini dijelaskan oleh bidang keilmuan “kebijakan” (Persons, 2011: 19). Dalam kerangka substantif, ilmu kebijakan merupakan ilmu yang mempelajari segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik. Menurut Indiahono (2009: 19), kebijakan publik diarahkan untuk memecahkan masalah publik untuk memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik. Oleh karena itu, nilai rasional dari kebijakan publik harus tetap diupayakan berada dalam rel kebijakan yang beraras pada sebesar-besarnya kepentingan publik. Karena masuk dalam ranah kepentingan publik, maka banyak aktor-aktor yang berkepentingan di dalamnya untuk memperjuangkan kepentingan publik. Sampai titik ini diperlukan komitmen aktor politik untuk memperjuangkan nilai-nilai kepentingan publik tersebut.

B. PENGERTIAN MODEL KEBIJAKAN

Sebelum mendefinisikan model kebijakan, kami mengajak para praja atau mahasiswa untuk membuka kembali pemahaman tentang pengertian kebijakan yang telah dipelajari dalam mata kuliah kebijakan publik. Konsep kebijakan memiliki makna yang luas dan multiinterpretasi (Kusumanegara, 2010: 1). Contohnya, United Nations, 1975 mengartikan kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak (Wahab, 2010: 2). Kebijakan dalam makna yang luas tersebut mungkin dimaksudkan sebagai suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu rencana atau program-program dari aktivitas-aktivitas tertentu. Makna yang luas lainnya, James E. Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor atau stakeholder dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Indiahono, 2009: 17). Makna studi kebijakan dari pendapat tersebut adalah studi tentang perilaku dan kegiatan para aktor dalam berbagai bidang kegiatan yang memiliki relevansi

dengan sang aktor. Aktor dapat berupa individu atau organisasi, pemerintah atau nonpemerintah. Demikian juga dengan istilah kegiatan tertentu bisa diartikan kegiatan administratif, politis, ekonomi, dan lain-lain. Bentuk kegiatannya pun luas dapat berupa pencapaian tujuan, perencanaan, program dan sebagainya.

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008: 9) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan: Apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah. Pendapat ini mungkin merujuk kepada definisi kebijakan publik yang mashur dari Thomas R. Dye yaitu *whatever governments choose to do or not to do*. Dye hendak menyatakan bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implecit merupakan kebijakan. Dengan demikian, perlu dilakukan *policy analysis* sebagai studi tentang proses pembuatan kebijakan: 1) mendeskripsikan kebijakan publik untuk mengetahui apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan berbagsa dan bernegara. 2) mengkaji alasan-alasan yang mendorong pemerintah melakukan kegiatan tertentu, dan 3) meneliti dampak kebijakan terhadap masyarakat.

Kedua definisi baik dari Dye dan Edwards III dan Sharkansky sama-sama menyetujui bahwa kebijakan publik juga termasuk juga dalam hal “keputusan untuk tidak melakukan tindakan apapun”. Suwitri (2008: 11) memberi contoh bahwa keputusan pemerintah untuk menunda pelaksanaan Undang-Undang Anti-Pornografi dan Pornoaksi sehingga dalam hal ini pemerintah tidak melakukan tindakan apapun untuk menjalankan Undang-Undang tersebut juga termasuk kebijakan publik. Contoh yang lain juga sebagaimana kita melihat banyak jalan dan jembatan yang rusak, akses masyarakat menuju layanan publik yang amat sulit, kemudian Anda mengira bahwa pemerintah tidak berbuat apa-apa, maka diamnya pemerintah itu menurut Dye adalah kebijakan. Interpretasi dari kebijakan menurut Dye di atas harus dimaknai dengan dua hal penting: pertama, bahwa kebijakan haruslah dilakukan oleh badan pemerintah, dan kedua, kebijakan tersebut mengandung pilihan dilakukan atau tidakdilakukan oleh pemerintah.

David Easton dalam Subarsono (2005: 2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat”, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Definisi ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik juga menyentuh nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Suwitri (2008: 13) mencontohkan bahwa pergeseran nilai-nilai masyarakat dapat mengakibatkan pergeseran kebijakan publik seperti dicontohkan negara tentang program KB yang mula-mula ditentang sebagian kalangan masyarakat pada akhirnya dapat diterima oleh masyarakat setelah pemerintah membuat

kebijakan tentang KB, memberi penyuluhan, menyediakan sarana dan prasarana dan merangkul pemuka-pemuka agama untuk mendukung program tersebut.

Pembicaraan tentang kebijakan ini memang tidak lepas dari interaksi berbagai kepentingan antar kelompok, baik pada tingkat pemerintahan maupun dalam komunitas masyarakat. Dalam negara demokratis, kebijakan publik mengatur, mengarahkan, dan mengembangkan interaksi di dalam komunitas, dan antara komunitas dengan lingkungannya, untuk kepentingan agar komunitas tersebut dapat memperoleh atau mencapai kebaikan yang diharapkan secara efektif (Nugroho, 2018: 31). Pendapat tersebut memberikan makna bahwa kebijakan publik adalah alat (*tool*) dari suatu komunitas yang melembaga untuk mencapai *social beliefs about goodness*-nya dalam kehidupan demokrasi.

Arti kebijakan menurut Titmuss yang dikutip Soharto (2014: 7) adalah prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Pendapat tersebut mengarahkan bahwa kebijakan sebagai kerangka kerja untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, setiap kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-oriented*) dan tindakan (*action-oriented*), juga berorientasi kepada konsensus (*consensus oriented*) untuk memediasi berbagai kepentingan masyarakat. Kebijakan menjadi suatu konsensus yang luas dalam masyarakat tentang apa yang menjadi kepentingan terbaik dari seluruh masyarakat dan bagaimana hal ini dapat dicapai dengan rasional.

Seperti yang dikatakan oleh Lasswell (dalam Persons, 2011: 17), kebijakan umumnya dipakai untuk menunjukkan pilihan terpenting yang diambil dalam kehidupan organisasi atau privat. Persons (2011: 15) mengartikan kebijakan sebagai sebuah usaha mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Dalam hal ini, elite politik harus memberikan alasan rasional atas usulan atau terhadap hal-hal yang mereka lakukan sebagai suatu solusi. Menurut Woll sebagaimana dikutip Anisa Ismi (2021: 105) menyatakan kebijakan merupakan sebuah kegiatan pemerintah agar dapat menemukan solusi dalam permasalahan yang sedang terjadi di masyarakat, dapat secara langsung maupun melalui berbagai badan yang mempengaruhi aktivitas masyarakat. Harapan masyarakat, pemerintah memiliki sebuah kebijakan yang membantu masyarakat mengorganisasikan kegiatannya dan berpartisipasi dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya (Muhadjir, 2000: 21).

Berangkat dari pengertian model dan pengertian kebijakan yang telah dipaparkan di atas, maka, model kebijakan (*policy models*) merupakan produk yang mempresentasikan suatu proses interaksi komponen-komponen kebijakan untuk mempermudah pemecahan masalah kebijakan dengan menggunakan metode-metode tertentu. Secara teoritik model kebijakan adalah representasi sederhana tentang aspek-aspek yang dipilih dan diseleksi dari sebuah masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Model kebijakan publik dinyatakan

sebagai konsep, diagram, grafik atau persamaan matematis dan dapat digunakan tidak hanya menerangkan, menjelaskan dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu.

Kegunaan model kebijakan menurut Thoha (2010: 125) adalah: 1) menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran tentang *public policy*; 2) mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan kebijakan; 3) menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek (*features*) yang esensial dalam kehidupan politik; 4) mengarahkan usaha ke arah pemahaman yang lebih baik mengenai *public policy* dengan menyarankan hal-hal yang dianggap penting dan yang tidak penting; 5) menyarankan penjelasan untuk *public policy* dan meramalkan akibatnya.

C. PERMODELAN KEBIJAKAN DAN INSTRUMENNYA

Pemodelan menurut KBBI adalah sebuah proses, cara atau kegiatan pembuatan model (diakses dari <https://kbbi.lectur.id/pemodelan#>). Pemodelan kebijakan bertujuan mencari cara efektif untuk analisis dan evaluasi kebijakan yang melahirkan rekomendasi kebijakan yang dipilih (Andika, 2019: 27). Senada dengan itu, Alamsyah (2016: 34) menyatakan bahwa model kebijakan adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Seperti halnya masalah-masalah kebijakan publik yang merupakan bangunan mental yang berdasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi elemen-elemen kondisi masalah, model-model kebijakan publik merupakan rekonstruksi artificial dari realitas dalam wilayah yang merentang dari energi dan lingkungan sampai ke kemiskinan, kesejahteraan dan kejahatan. Jadi, pemodelan kebijakan akan tergantung kepada instrumen kebijakan itu sendiri, diilustrasikan pada Tabel berikut.

Tabel 3.1 Instrumen dan Pemodelan Kebijakan

No	Permodelan kebijakan	Instrumen
1	Ekonomi	Investasi langsung, fiskal/keuangan, instrumen berbasis pasar
2	Informasi dan Pendidikan	Advokasi implementasi pendidikan; penyediaan informasi, label kinerja, pelatihan profesional dan kualifikasi
3	Dukungan kebijakan	Pembentukan institusi, perencanaan strategis
4	Penelitian dan Pengembangan	Program penelitian, demonstrasi dan publikasi (hasil penelitian)
5	Inovasi	Difusi, adopsi, penelitian, kreativitas

Sumber: Andika (2019: 28)

Permodelan kebijakan adalah analisis ilmiah yang merunutkan dinamika dan rantai sebab akibat suatu problema kebijakan tertentu dengan menggunakan kacamata yang holistik

dan lintas sektor. Estrada & Park (2018: 4) menemukan bahwa pemodelan kebijakan dapat didefinisikan sebagai sebuah penelitian akademik yang didukung oleh penggunaan teori dan teknik analisis untuk mengevaluasi masa lalu (penyebab) dan masa depan (efek) dari kebijakan apapun pada masyarakat, dimana saja dan kapan saja. Selain itu permodelan kebijakan adalah analisis ilmiah yang merunutkan dinamika dan rantai sebab akibat suatu isu pemerintahan tertentu dengan menggunakan pendekatan yang holistik dan lintas sektor. Pendekatan ini bertujuan untuk mengantisipasi kompleksitas lapangan secara proporsional agar tidak datang secara mengejutkan dengan ongkos kepercayaan publik dan sumber daya pembangunan lainnya. Selain itu, permodelan kebijakan memberikan informasi dampak kebijakan di satu sektor terhadap sektor lainnya, sehingga menjadi titik temu untuk koordinasi yang efektif dan tepat sasaran.

D. RANGKUMAN

Model adalah sebuah kerangka sederhana yang merupakan sebuah usaha untuk mempermudah penjelasan terhadap suatu fenomena. Model memiliki fungsi: 1) Membantu kita untuk memperoleh pemahaman tentang peroperasinya sistem alamiah atau system buatan manusia. Model membantu kita menjelaskan sistem apa, dan bagaimana sistem tersebut beroperasi. 2) Membantu kita dalam menjelaskan permasalahan dan memilah-milah elemen-elemen tertentu yang relevan dengan permasalahan. 3) Membantu kita memperjelas hubungan antara elemen-elemen tersebut. 4) Membantu kita dalam merumuskan kesimpulan dan hipotesis mengenai hakekat hubungan antar elemen. Model kebijakan diartikan sebagai teori atau pendekatan terhadap kebijakan, dan oleh karena itu, ia dapat digunakan untuk pemecahan permasalahan yang diatasi oleh kebijakan.

BAB IV

PERMODELAN KEBIJAKAN SEBAGAI TEORI DAN PENDEKATAN

A. PERMODELAN KEBIJAKAN SEBAGAI TEORI

Model yang digunakan dalam kebijakan publik termasuk golongan model konseptual. Model secara konsep merupakan sebuah teori dan sebuah pendekatan yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah. Seperti halnya masalah-masalah kebijakan publik yang merupakan bangunan mental yang berdasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi elemen-elemen kondisi masalah. Model kebijakan adalah teori kebijakan (Ali dan Alam, 2012: 97). Dengan demikian hubungan antara teori kebijakan dengan model kebijakan tidak terlalu jauh berbeda, bahkan saling berkaitan erat. Teori yang sifatnya abstrak maka diperlukan model/metode untuk menjelaskannya. Hubungan teori dan model dikuatkan oleh pendapat Werner J. Severin dan James W. Tankard, Jr. "*Models help formulate a theory and suggest relationships*". Artinya Model membantu merumuskan suatu teori dan menyarankan hubungan (Maghfirullah, 2020: 3). Teori sebagai abstraksi obyek/gagasan, sedangkan model merupakan perwujudan dari teori tersebut sebagaimana yang dikatakan oleh Schermerhorn (dalam Nugroho, 2012: 293) bahwa teori adalah *a set of concept and ideas that explains and predict physical and social phenomena* atau seperangkat konsep dan ide yang menjelaskan dan memprediksi suatu fenomena.

Menurut Nugroho, teori terbagi atas dua pemahaman yaitu *lay theory* dan *scientific theory*, dimana *lay theory* adalah teori yang dikembangkan dari pengalaman, dan *scientific theory* adalah teori yang dikembangkan melalui metode-metode ilmiah (Nugroho, 2012: 293-294). Lebih lanjut Nugroho mengatakan bahwa teori kebijakan seperti sebagian besar teori-teori manajemen baik sektor publik maupun bisnis dikembangkan dari *best practices* yang kemudian diverifikasi, divalidasi dan kemudian dikodifikasikan menjadi *lay theory* (Nugroho, 2012: 294).

Jadi, teori kebijakan merupakan teori dari pengalaman terbaik, bukan diawali dari temuan atau penelitian ilmiah. Artinya teori kebijakan adalah *lay theory*, bukan *scientific theory* yang merupakan teori dasar dari ilmu-ilmu alam yang dikembangkan dari penelitian ilmiah, yang kemudian dikembangkan menjadi praktik. Dengan demikian, pengembangan teori kebijakan di masa mendatang sangat ditentukan oleh keberhasilan-keberhasilan dan kegagalan-kegagalan yang terjadi pada lingkungan administrasi publik yang melahirkan pengalaman terbaik. Jadi, *Lay theory* merupakan model teoritik berdasarkan pengalaman terbaik. Menurut Muadz (2013: 26), model teoritik (*general theoretical model*) berkaitan dengan kekuatan sebuah teori dalam menjelaskan fenomena yang telah dideskripsikan dengan mudah dan sederhana.

Oleh karena itu, membangun model dalam menyederhanakan kompleksitas realitas, sangat dianjurkan menggunakan alat bantu berupa teori. Teori bisa dipahami sebagai suatu alat bantu untuk memahami realitas, namun tidak berarti bahwa postulat-postulat yang tidak mencapai status sebagai teori tidak bisa digunakan sebagai alat bantu untuk melakukan analisis. Postulat-postulat tersebut biasanya dikenal dengan nama model atau *framework* (Purwo Santoso, 2010: 48). Elinor Ostrom membedakan ketiganya sebagai berikut:

- Sebuah *framework* membantu mengidentifikasi elemen-elemen yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang sistematis, menyediakan daftar variabel-variabel, dan bahasa metaforis yang bisa digunakan untuk memperbandingkan berbagai teori.
- Teori memungkinkan analisis untuk melakukan spesifikasi terkait elemen mana dari *framework* yang relevan untuk permasalahan yang dihadapi dari membuat asumsi umum tentang bagaimana elemen tersebut bekerja. Bisa dikatakan, teori berfokus pada suatu *framework* dan membuat asumsi-asumsi spesifik yang dibutuhkan seseorang analisis untuk mendiagnosa suatu fenomena, menjelaskan fenomena, dan memprediksi dampaknya. Ada sebagian teori yang cocok untuk digunakan dalam *framework* mana saja.
- Model digunakan untuk membangun asumsi-asumsi yang sifatnya spesifik terkait seperangkat parameter dan variabel tertentu secara spesifik. Membuat model (*modelling*) berarti merupakan langkah penyederhanaan, membuat klasifikasi dan pengelompokan.

Suatu kompleksitas yang sama bisa disederhanakan dengan cara yang berbeda-beda (Nugroho, 2006: 60) oleh para analisis ataupun para ilmuwan. Setiap langkah penyederhanaan mengisyaratkan nalar (kerangka berpikir) tertentu. Pada saat yang sama, langkah penyederhanaan tersebut sebetulnya abai terhadap kerangka berpikir yang lain. Oleh karena itu model yang dipakai untuk mengulas suatu kebijakan juga memiliki kegunaan yang spesifik, dan belum tentu bisa diandalkan untuk menjawab kepentingan lain. Sebagai gambaran, suatu miniatur bangunan gedung yang merupakan penyederhanaan bentuk Gedung yang dibangun hanya berguna untuk mendeskripsikan bangunan gedung dari segi bentuk. Miniatur Gedung tidak bisa menjelaskan bagaimana gedung bisa dibangun dengan tepat waktu. Diperlukan model baru tersendiri untuk menjelaskan bagaimana gedung bisa dibangun dengan tepat waktu, dikerjakan dengan benar sesuai struktur dan perencanaan bangunan, tidak ada masalah administrasi, dan sebagainya.

Dalam disiplin ilmu-ilmu sosial terdapat sejumlah teori yang bersaing, sekalipun semuanya memiliki obyek kajian yang sama yaitu manusia--baik langsung maupun tidak langsung—masing-masing memiliki asumsi-asumsi dasar yang berbeda tentang hakekat manusia (*human nature*). Sehingga, tidak mengherankan komunikasi antar disiplin tidak mudah dilakukan dalam ilmu-ilmu sosial. Berdasarkan gambaran tersebut, para ilmuwan sosial agaknya dihadapkan pada dua pilihan yang sulit: pertama, membiarkan ilmu-ilmu sosial

berjalan sebagaimana yang ada sekarang ini, atau pilihan yang kedua, secara kreatif mencoba mengikuti model pendekatan pengkajian yang selama ini dipraktikkan dengan sangat berhasil dalam ilmu-ilmu eksakta.

Dalam sebuah seminar para ahli filsafat etika yang diadakan oleh UNESCO beberapa dekade yang lalu di Paris mempertanyakan apakah “ilmu” yang berkaitan dengan kemungkinan umat manusia bisa hidup rukun dan damai adalah berada dalam ranah pengetahuan manusia atau ia justru berada di luar kapasitas manusia untuk mengetahuinya (*cognitive-closure*). Jika mengikuti alternatif pertama, maka betapapun kita bekerja keras, tidak akan mampu membuahkan hasil yang diharapkan, setidaknya tidak dalam jangka waktu yang dekat. Sebaliknya, jika mengikuti alternatif kedua, kita akan berhadapan dengan kompleksitas dan heterogenitas data dalam ilmu-ilmu sosial. Dalam kondisi keterbukaan data, model ini dapat dikembangkan untuk memahami persoalan dengan memadai (Muadz, 2013: 28).

Bila kita cermati kembali apa yang terjadi dalam ilmu-ilmu eksakta, setidaknya melalui tiga hal krusial: 1) adanya data yang mendukung yang relatif sederhana dan homogen; 2) adanya model teoritik dengan struktur tertentu yang ditawarkan; 3) karena 1) dan 2), terdapatnya kemajuan ilmiah yang sangat pesat. Sebaliknya dalam ilmu-ilmu sosial, karena 1) dan 2) tidak memadai, maka kondisi pada 3) sulit atau tidak terjadi. Ini berarti, secara rasional, bila problem yang berkaitan dengan 1) bisa diatasi atau direkonseptualisasi, maka bentuk awal dari 2) bisa dikonstruksi sehingga suatu saat nanti, bila model teoritiknya telah mengalami penyempurnaan yang memadai, kita berharap 3) akan menjadi kenyataan dalam ilmu-ilmu sosial.

Berdasarkan safari pemikiran di atas, berbagai pembelajar dan praktisi analisis kebijakan, maka Nugroho (2012: 432) menemukan analisis kebijakan adalah ilmu dengan alasan: **Pertama**, perubahan-perubahan yang cepat dalam praktik pada akhirnya tidak mampu diadaptasi oleh ilmu itu sendiri. Ilmu-ilmu sosial akhirnya hanya mampu memahami sisi-sisi terluar, dan tidak memahami proses yang terjadi dalam realitas sosial kebijakan publik. **Kedua**, analisis kebijakan pada dasarnya adalah teknologi untuk menyelesaikan masalah tentang bagaimana pengambil keputusan memastikan bahwa kebijakan yang dibuatnya benar-benar *excellent*. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Quade, 1982 (dalam Nugroho, 2012: 432), analisis kebijakan diperlukan karena banyak perumusan kebijakan yang tidak memuaskan.

Ketiga, analisis kebijakan mempunyai filosofi dan *grand theory*-nya sendiri. Fondasi pertama adalah filosofi ideologis bahwa suatu aktivitas harus mencapai tujuan. Sisi kedua filosofi kebijakan publik adalah deontologis yang menekankan bahwa apapun aktivitas untuk mencapai tujuan itu yang penting prosesnya harus benar. Sedangkan *grand theory* menggunakan tiga pendekatan David E. Apter, 1976 yaitu pendekatan kelembagaan,

pendekatan perilaku, dan *developmentalisme*. Pendekatan kelembagaan menekankan politik sebagai proses kelembagaan, pendekatan perilaku melihat politik sebagai interaksi perilaku para aktornya termasuk di dalamnya interaksi demokratis, dan *developmentalisme* melihat politik sebagai proses untuk memodernisasi kehidupan, menuju kemajuan yang tidak ada ujung hentinya (dalam Nugroho, 2012: 433).

Keempat, pada akhirnya analisis kebijakan adalah sebuah praktik kekuasaan dan kewajiban etis untuk membela kepentingan publik. Analisis kebijakan adalah profesi yang harus dikerjakan secara professional. Professional artinya yang bersangkutan menguasai ilmu pengetahuan-yaitu kebijakan publik, mampu mentransformasikan ilmu pengetahuan itu menjadi keterampilan untuk memahami realitas sosial, dan tidak berhenti pada asumsi-asumsi dalam ruang hampa, dan dalam melaksanakannya analisis kebijakan berlandaskan pada integritas moral. Dalam dimensi praktik, analisis kebijakan dibuat sebagai upaya awal untuk membuat kebijakan.

Gambar 4.1 Analisis Kebijakan Sebagai Praktik



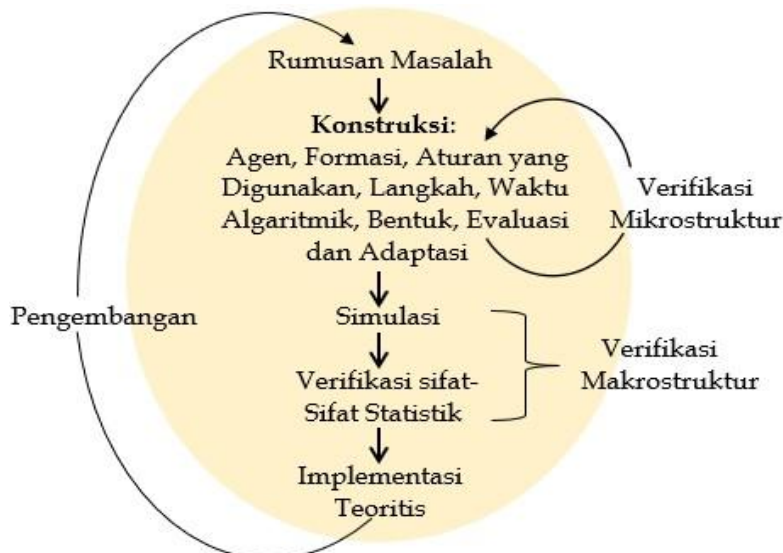
Sumber: Nugroho (2012: 437)

Lebih lanjut Nugroho menyatakan bahwa setiap ilmu mempunyai tingkat keajakan yang sangat tinggi, namun kebijakan publik justru mempunyai ketidakajakan yang tinggi. Para pakar analisis kebijakan menegaskan bahwa tidak ada satu pendekatan pun yang baik untuk dilaksanakan dan diterima secara umum. Kontijensi yang sangat tinggi ini barangkali harus dilihat dalam perspektif perubahan realitas sosial yang semakin cepat, kolosal, dan mendasar yang tidak lagi memungkinkan sebuah teori dapat menjawab sebuah permasalahan. Tidak ada satu pendekatan terbaik dalam analisis kebijakan yang dapat memahami satu masalah, melainkan harus dengan kombinasi. Sehingga teori analisis kebijakan adalah *lay theory* yang bersifat multi-teori. Ada pendekatan politik, ekonomi, manajemen, bahkan memanfaatkan teori dari ilmu-ilmu eksakta.

Beberapa ilmuwan eksakta juga mencoba memahami permasalahan negara dengan prediksi-prediksi eksakta, antara lain Yohanes Surya dan Hokky Situngkir dalam bukunya "Solusi untuk Indonesia", mengkaji permasalahan-permasalahan Indonesia menggunakan model pendekatan ekonofisik/ kompleksitas. Salah satunya adalah pemodelan berbasis agen (*agent-based model*), selanjutnya disingkat PBA. PBA adalah sebuah permodelan dimana

struktur sosial dan perilaku kelompok dibronjolkan dari interaksi agen-agen yang ada dari sistem artifisial tersebut. pada proses ini kita memindahkan struktur sosial yang ada di realita ke dalam komputer atau *website* (Surya & Situngkir, 2008: 0.2.14).

Gambar 4.2 Simulasi Permodelan Sistem Sosial



Sumber: Surya & Situngkir (2008: 0.2.15)

Agen-agen sosial tersebut mengambil keputusan berdasarkan set aturan tertentu, seperti yang terjadi pada realita. Agen dimungkinkan untuk belajar atau beradaptasi. Karakteristik umum dari agen-agen yang menyusun PBA antara lain: heterogen, keputusan didasarkan pada aturan tertentu, berinteraksi dengan lingkungan dan/atau agen lain, serta dapat belajar dari pengalaman sebelumnya. Jadi, PBA dapat mengakomodasi karakteristik sistem sosial sebagai sebuah sistem kompleks.

Dibandingkan dengan metode-metode konvensional yang biasa digunakan selama ini, PBA memiliki kelebihan antara lain: 1) Mampu menaklukkan sistem sosial yang memiliki tingkat kerumitan yang sangat tinggi akibat adanya keheterogenan agen. 2) Bisa menunjukkan perilaku membrol di level makro akibat interaksi non-linier yang terjadi di level mikro. 3) Dapat dijadikan laboratorium dalam menguji dampak kebijakan tertentu, sebelum diimplementasikan. 4) Memiliki fungsi-fungsi spesifik lainnya, seperti: melakukan prediksi, membuktikan teori, mendapatkan penemuan baru, menjadi alat hiburan, pendidikan dan latihan, serta mencari solusi optimum permasalahan sosial.

B. PERMODELAN KEBIJAKAN SEBAGAI PENDEKATAN PEMECAHAN MASALAH

Model dapat pula diartikan sebagai pendekatan (Ali dan Alam, 2012: 96). Oleh karena itu setiap pendekatan tidak sekedar memperlihatkan satu pendekatan tertentu terhadap suatu

kebijakan tetapi dapat pula mencukupi beberapa atau gabungan dari beberapa pendekatan yang dirumuskan ke dalam suatu pendekatan tertentu. Pendekatan akan dapat membantu dalam memahami kehidupan pemerintahan, kehidupan politik, proses kebijakan, sistem kebijakan, analisa kebijakan dan sistem pemerintahan. Dengan pendekatan yang digunakan akan melahirkan bentuk-bentuk model, yang kemudian setiap model menghasilkan rekomendasi sebagai hasil dari model analisis yang digunakan. Rekomendasi merupakan proses rasional dimana analisis menghasilkan informasi dan argument yang masuk akal mengenai pemecahan masalah.

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia dan juga menjadi negara dengan penduduk terbesar di kawasan Asia Tenggara. Kondisi tersebut menempatkan Indonesia menjadi negara yang memiliki problem (permasalahan) sosial yang cukup pelik, berkaitan erat dengan perilaku dan ciri manusia sebagai individu dan sosial yang sulit untuk dimengerti (Veeger, 1985: 4). Selain itu berpikir dan bertindak dengan berpangkal pada suatu pola budaya tertentu dengan susunan struktural tertentu, yang memberikan arah dan makna kegiatannya dalam kehidupan sehari-hari. Interaksi tersebut berada baik dalam ruang lingkup pergaulan di sekolah, keluarga, sampai pada segmen yang berhubungan dengan dengan Sara seperti agama, suku, ras, dan lain sebagainya.

Segala sesuatu yang tidak berjalan sebagaimana mestinya bisa diartikan sebagai *problem* (masalah) sehingga akan berdampak pada hubungan sosial dan integrasi sosial dalam masyarakat (Pratama, 2020). Sumber utama masalah sosial biasanya berupa proses-proses sosial serta gejala-gejala sosial dalam masyarakat. Saat ini contoh kasus mengenai berbagai bentuk masalah sosial di Indonesia yang dihimpun DosenSosiologi.Com (2021), antara lain: kemiskinan, pengangguran, korupsi, pertikaian, kesenjangan hukum, Pendidikan yang rendah, tingginya penyakit menular, gizi buruk, konflik sosial antar kelompok, kenakalan remaja, narkoba, disorganisasi keluarga, konflik ras, kemacetan, perilaku konsumtif, Kesehatan, modernisasi, globalisasi, pengelolaan sumber daya alam, kejahatan seksual, pemerataan pembangunan kurang, rasisme, kost-kost yang bebas, dan penolakan vaksin dan tidak percaya adanya Covid-19. Permasalahan-permasalahan tersebut perlu segera ditangani dan dibuatkan peraturan-peraturan sebagai pedoman tindakan. Dalam tulisan Macionis (dalam Soetomo, 2011: 16), masalah pengangguran, kesehatan dan pendidikan yang disebabkan karena kemiskinan ditempatkan sebagai tiga di antara sepuluh masalah sosial yang dianggap serius.

Faktor penyebab kemiskinan berdasarkan hasil penelitian pada masyarakat di pedesaan lebih banyak berkaitan dengan ketidakseimbangan antara unsur potensi alam dengan kemampuan sumber daya manusia (SDM) atau adanya hambatan eksternal dan internal (Rahman, 2018: 30). Hambatan eksternal biasanya disebabkan karena tidakberdayaan

masyarakat untuk memanfaatkan potensi alam karena tidak adanya alat transportasi untuk memasarkan hasil pertaniannya. Sedangkan hambatan yang bersifat internal adalah rendahnya kualitas sumber daya manusia termasuk budaya gampang menyerah menyebabkan masyarakat cenderung malas bekerja dan terjadilah kemiskinan kultural yaitu kemiskinan terjadi bukan karena tidak adanya sumber daya alam tetapi karena masyarakatnya malas bekerja. Maka pendekatan yang tepat untuk meningkatkan sumber daya manusia di pedesaan adalah pendekatan budaya; pendekatan *liveskill* untuk kewirausahaan keluarga; pendekatan pemberdayaan bagi pemuda dan lain-lain.

Dalam memerangi kemiskinan, pendekatan budaya sangat penting guna memotivasi dan menawarkan kondisi simbolik yang mendukung perubahan sosial (Syaifullah, 2008: 103). Sosialisasi kebijakan melibatkan masyarakat setempat dengan memperhatikan karakteristik dan budaya akan lebih cepat diterima oleh masyarakat (Utama & Rahman, 2022: 150), misalnya kebijakan tentang pengendalian penyakit menular dan wajib vaksin Covid-19. Contoh lain penanggulangan bencana yang memperhatikan budaya setempat atau kearifan lokal adalah kesadaran memelihara lingkungan dan pengelolaan sampah berbasis masyarakat. Pada beberapa daerah di Provinsi NTB, Berikut ini adalah contoh inspiratif berbasis kearifan alam yang telah dibangun oleh masyarakat Desa Rembitan Kabupaten Lombok Tengah, yaitu upaya penyelamatan dan pelestarian hutan Gunung Kiyangan dengan bantuan Lembaga Adat Pengelola Kawasan Hutan Gunung Kiyangan (Rahman, A., & Bakri, R., 2020: 48).

Model pengembangan pemuda dengan pendekatan *lifeskill* dan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kemampuan berkarya kaum muda sekaligus sebagai motor perubahan dari kepentingan pemuda. Yang lebih penting adalah membangun watak kepemimpinan yang memiliki jiwa kewirausahaan sehingga pemuda menjadi mandiri secara ekonomi dan tidak terlalu bergantung kepada orang lain. Pemuda yang memiliki kapasitas untuk mengembangkan diri dan lingkungan sekitarnya, menjadi sandaran bagi keluarganya dan masyarakat, terutama mereka yang lemah. Pendekatan-pendekatan inilah setidaknya menjadi rujukan bagi skema model kebijakan antikemiskinan di kalangan pemuda.

Sementara itu, dalam penerapan suatu kebijakan, tidak ada satu pun suatu kebijakan diterapkan tidak untuk pengaturan baik pengaturan sebagai substansi administrasi maupun dalam substansi normatif. Kebijakan publik itu mengatur kehidupan bersama (publik) atau mengatur masalah pribadi dan golongan yang sudah menjadi masalah bersama (Nugroho, 2012: 126). Contohnya adalah kemacetan di jalan kota sudah menjadi masalah bersama, tidak lagi menjadi masalah pemilik mobil atau mereka yang menggunakan jalan saja, melainkan masalah seluruh masyarakat di wilayah tersebut. Terhadap permasalahan bersama ini, hanya kebijakan publik yang dapat mengatasinya.

Tabel 4.2 Kuadran Kebijakan Publik

Jawab pertama Lingkup Isu/Masalah	Pribadi dan/atau golongan Masyarakat/bersama Penanggung	
	1	2
Organisasi masyarakat	Perusahaan merekrut pegawai 3	Gotong royong membersihkan saluran air 4
Organisasi Negara/Publik	Tindak kejahatan yang memerlukan Lembaga peradilan negara	Kebijakan publik, air bersih, sanitasi publik, limbah, transportasi kota, angkutan umum, dll

Berdasarkan matrik di atas, masalah yang dirasakan bersama seperti sampah, limbah, air bersih dan lain-lain yang awalnya merupakan masalah yang bersifat individual kemudian menjadi masalah umum, maka perlu diatur dan ditangani secara bersama oleh pemerintah/negara bersama dengan masyarakat. Berbicara tentang pengaturan, hal itu dilakukan dengan berbagai cara, dapat dengan cara pengaturan diikuti paksaan, dapat dengan pengaturan yang hanya menguntungkan seseorang atau segolongan orang atau untuk semua orang, namun jika semua cara diklasifikasikan sehingga akan dapat memberi warna terhadap setiap rumusan kebijakan.

Seperti halnya masalah-masalah kebijakan yang merupakan bangunan mental yang berdasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi elemen-elemen kondisi masalah, permodelan kebijakan merupakan rekonstruksi artificial dari realitas dalam wilayah yang merentang dari energi dan lingkungan sampai ke kemiskinan, kesejahteraan dan kejahatan. Model kebijakan dapat dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik atau persamaan matematika. Mereka dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu.

C. RANGKUMAN

Model yang digunakan dalam kebijakan publik termasuk golongan model konseptual. Model secara konsep merupakan sebuah teori dan sebuah pendekatan yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah. Teori yang sifatnya abstrak maka diperlukan model/metode untuk menjelaskannya teori kebijakan yang dikodifikasikan menjadi *lay theory*. *Lay theory* merupakan model teoritik berdasarkan pengalaman terbaik. Model dapat pula diartikan sebagai pendekatan. Oleh karena itu setiap pendekatan tidak sekedar memperlihatkan satu pendekatan tertentu terhadap suatu kebijakan tetapi dapat pula mencukupi beberapa atau gabungan dari beberapa pendekatan yang dirumuskan ke dalam suatu pendekatan tertentu.

Contoh dalam memerangi kemiskinan, pendekatan budaya sangat penting guna memotivasi dan menawarkan kondisi simbolik yang mendukung perubahan sosial.

BAB V
REKONSTRUKSI PENYUSUNAN PERMODELAN KEBIJAKAN
[AKTUALISASI PADA ASPEK INOVASI]

A. REKONSTRUKSI PERMODELAN KEBIJAKAN PUBLIK

Penggunaan model dalam kebijakan publik sangat penting. Banyak kesulitan yang akan ditemui jika fenomena sosial harus dijelaskan dengan konsep yang abstrak. Oleh karena itu, model diperlukan untuk menyampaikan fenomena yang rumit dan kompleks, dengan tujuan menyamakan persepsi terhadap sebuah fenomena, mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidak adanya perubahan-perubahan karena faktor penyebab (Suwitri, 2007: 35). Seperti seorang anak hendak memperkenalkan calon istri kepada orang tuanya, maka anak tersebut harus membuat gambaran tentang kondisi calon istrinya. Kondisi fisik, status marital, agama, sifat, latar belakang keluarga. Penggambaran secara abstrak dari realita tentang calon istrinya itu merupakan sebuah model. Kebijakan publik juga akan lebih mudah dipelajari dengan bantuan penggunaan model. Model merupakan alat bantu dalam perumusan dan pembuatan kebijakan publik.

Model kebijakan merupakan produk teoritik tentang proses interaksi keseluruhan komponen-komponen subkultur *governance* dalam rangka pemecahan masalah yang berkembang pada masyarakat. Model adalah alat untuk membandingkan berbagai fenomena yang berkembang sehingga diketahui penyebab terjadinya fenomena dan dampaknya serta pemecahannya. Model sendiri lahir dari hasil jerih payah membandingkan beberapa (atau banyak) kasus, sehingga ditemukan sebuah konsistensi gejala/fenomena dan kemudian diabstraksikan ke dalam sebuah model untuk menjelaskan fenomena tersebut. Mustopadidjaja (dalam Suwitri, 2007: 35) merumuskan model sebagai penyederhanaan dari kenyataan persoalan yang dihadapi, diwujudkan dalam hubungan-hubungan kausal atau fungsional.

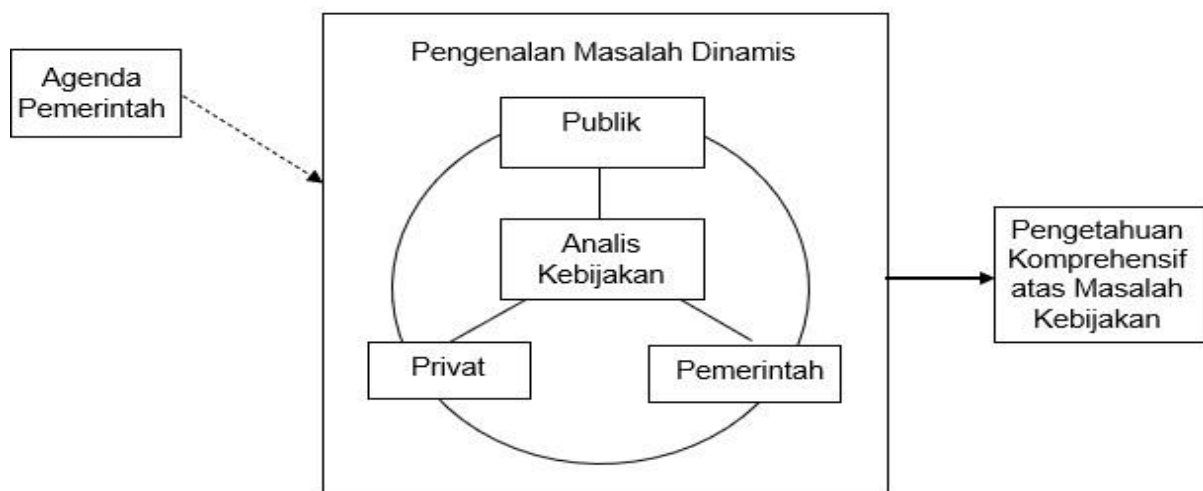
Analisis yang berbasis model penting dilakukan tahapan untuk menentukan atau menyusun model yang dapat memahami keterkaitan permasalahan sehingga diharapkan memberikan efek perubahan perilaku pada sistem nyata yang diteliti. Kaplan dalam Shoemaker dkk. (2003) selanjutnya menyatakan "*sometimes the word is used to represent a model of a theory which presents the letter purely as a structure of uninterpreted symbol*". Berdasarkan pendapat di atas maka pengertian yang disampaikan dalam membentuk sebuah model diharapkan berfungsi untuk memberikan gambaran atau deskripsi, memberikan penjelasan dan pola alur pemikiran berupa gambar.

Secara konseptual paradigma pemodelan juga dapat dinyatakan dalam dua pandangan umum yakni: 1) pemodelan mengandung suatu ide atau gagasan dan dihubungkan melalui

bahasa yang lebih sederhana; dan 2) pemodelan mengatur pembuat model dalam bentuk rangkaian yang menggambarkan suatu fenomena dalam sebuah sistem (Jackson, 2007: 105). Hal ini juga memberikan pemahaman baru bahwa model akan menunjukkan kerangka nyata dalam suatu proses kegiatan. Untuk melakukan pemodelan maka diperlukan sebuah pendekatan struktur yang merupakan bagian dari sistem berpikir (*system thinking*) baru. Penggunaan *system thinking* perlu memahami bahwa suatu struktur fisik dan struktur pengambilan keputusan merupakan yang saling tergantung satu dengan yang lain yang dikenal dengan hubungan kausal atau sebab akibat.

Permodelan sistem kebijakan untuk pertama kali dikembangkan oleh Jay Wright Forrester pada tahun 1950-an menggunakan model simulasi pada sistem dinamik untuk memahami dinamika perilaku sistem yang kompleks dan mendesain kebijakan yang efektif (Pasirulloh & Suryani, 2017: 3). Sistem dinamik digunakan untuk mempelajari, memahami dan memodelkan kebijakan publik dan privat, dan membantu meningkatkan pengambil keputusan. untuk pengambilan keputusan terkait masalah kebijakan, maka tiga pilar *good governance* juga harus dilibatkan secara aktif untuk mendapatkan input yang lebih kaya dan berharga demi pengetahuan komprehensif tentang masalah kebijakan tersebut (Indiahono, 2009: 79). Jika digambarkan maka pengenalan masalah publik adalah sebagai berikut.

Gambar 5.1: Model Pengenalan Masalah Publik Dinamis



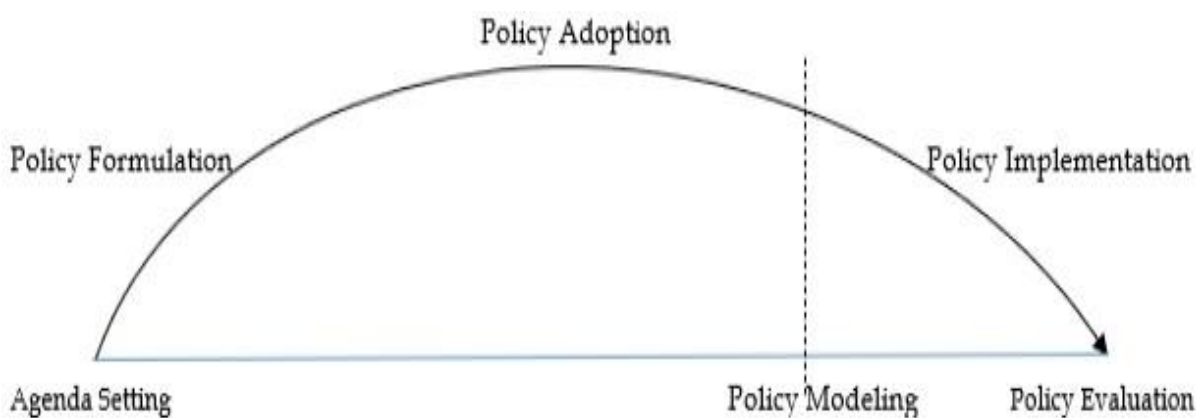
Sumber: Pasirulloh & Suryani (2017: 3)

Gambar ini menunjukkan bahwa dalam kaitan dengan lingkungannya harus mampu mengembangkan hubungan kerja yang baik dengan publik, swasta dan pemerintah. Analisis kebijakan dalam sinergisitas tersebut mendudukan kepentingan publik sebagai nilai yang harus dikawal, yang diusahakan tanpa harus menafikan kepentingan pemerintah dan swasta. Publik dalam didudukan sebagai makhluk yang cerdas yang memiliki asa, rasa dan karsa untuk membantu mengidentifikasi masalah yang dihadapinya. Pada level komitmen, analisis

kebijakan harus memiliki komitmen untuk berfikir lebih kreatif, lebih maju, lebih berorientasi kepada masa depan dan harus lebih berani pro kepada publik. Untuk melakukan komitmen tersebut analisis kebijakan dapat mengadopsi beberapa metode analisis dalam mengenali masalah publik.

Selanjutnya pengetahuan yang komprehensif tentang masalah publik menjadi modal dasar untuk pengembangan alternatif kebijakan dalam proses kebijakan publik. Proses kebijakan publik merupakan tahapan membangun kebijakan publik yang dimulai dari identifikasi masalah, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Lalu dimanakah posisi kegiatan agenda kebijakan dan model kebijakan itu? Sebelum masuk pada kegiatan perumusan kebijakan, dilakukan terlebih dahulu tahap penyusunan agenda (*agenda setting*). Sementara sesudah tahap perumusan kebijakan sebelum masuk pada kegiatan implementasi kebijakan didahului dengan kegiatan adopsi kebijakan dan permodelan kebijakan. Sehingga, proses itu menerangkan serangkaian tahap yang saling bergantung antara *agenda setting*, *policy formulation*, *policy adoption*, *policy implementation*, and *policy evaluation*. Model kebijakan berada antara *policy adoption* dan *policy implementation*, seperti yang terlihat pada gambar berikut.

Gambar 5.2 Proses Kebijakan Publik



Sumber: W. N. Dunn dalam Andika, (2019: 26), dielaborasi penulis

Model dalam kebijakan dapat mengenali perubahan struktur kebijakan secara eksogen terhadap obyek kebijakan (Andika, 2019: 27). Artinya model kebijakan adalah analisis ilmiah yang merunutkan dinamika dan rantai sebab akibat suatu isu pemerintahan tertentu dengan menggunakan kacamata yang holistik dan lintas sektor. Dengan demikian, pemodelan kebijakan mesti dilakukan dengan input yang berasal dari berbagai disiplin ilmu, sektor, dan lembaga dalam kerangka kerja sistem yang kompleks dengan tambahan berupa pengungkapan dampak kebijakan dalam skala besar secara adaptif.

Thomas R Dye (1978) merekonstruksikan 8 model kebijakan, yaitu: model proses, model institusional, model rasional, model incremental, model elit dan lain sebagainya. Berikut diilustrasikan model kebijakan publik seperti tabel berikut.

Tabel 5.1 Model Kebijakan Publik

No	Model Kebijakan	Keterangan
1	<i>Process Model</i>	Model proses memandang pembuatan kebijakan sebagai serangkaian kegiatan politik
2	<i>Institutional model</i>	Model institusional memusatkan perhatian pada efek lembaga lembaga politik dan pemerintahan terhadap kebijakan publik
3	<i>Rational Model</i>	Model rasional menyiratkan bahwa pemerintah harus memilih kebijakan yang memaksimalkan keuntungan masyarakat dan meminimalkan biaya
4	<i>Incremental Model</i>	Model incremental melihat kebijakan publik sebagian besar sebagai kelanjutan dari kegiatan pemerintah masa lalu dengan hanya memodifikasi atau tambahan kegiatan
5	<i>Group Model</i>	Teori kelompok memandang kebijakan publik sebagai hasil dari perjuangan di antara kelompok masyarakat
6	<i>Elite Model</i>	Model elit memandang kebijakan publik sebagai dampak dari institusi politik dan pemerintahan terhadap kebijakan publik
7	<i>Publik Choice Model</i>	Teori pilihan publik menggunakan analisis ekonomi untuk mempelajari kebijakan publik
8	<i>Game Theory Model</i>	Teori permainan menggambarkan kebijakan sebagai hasil interaksi antara dua atau lebih peserta yang rasional.

Sumber: Thomas R Dye (1978) dalam Andika (2019: 27)

Model digunakan untuk menginformasikan pembuatan kebijakan dan menopang pengeluaran pemerintah dalam jumlah besar. Studi dari Kolkman et al., 2016 mengonfirmasi bahwa penerimaan model dipengaruhi oleh kombinasi karakteristik model, infrastruktur pendukung dan faktor organisasi (Andika, 2019: 28). Beberapa praktisi dan akademisi terus memberikan saran kriteria untuk mendorong penggunaan model dalam kebijakan, misalnya model dapat dipengaruhi oleh faktor ekonomi, keuangan, sosial, politik, teknologi, dan lingkungan (Estrada & Yap, 2013). Model dapat bergantung pada proses pembelajaran sosial, kriteria kualitas, traktabilitas (penyelesaian masalah melalui analisis komputer), efisiensi dan fleksibilitas (Kolkman et al., 2016), dan metodologi pemodelan (Nugroho, 2012). Model dalam kebijakan apapun pasti melekat substansi masalah, proses yang perlu dilakukan, dan konteks di mana upaya untuk mengatasi persoalan itu berlangsung (Santoso, 2010).

Usaha menyusun suatu model di luar jalur rasional dan incremental menghasilkan temuan paling mutakhir yaitu model yang mendasarkan pada pandangan irrasional yang disebut model “kaleng sampah” (*garbage can*) (Eric H. Kessler, 2013: 308). Model ini mengusulkan alternatif kebijakan, menyeleksi, menilai dan memilih alternatif kebijakan dalam pembuatan keputusan kebijakan publik dengan memfokuskan pada elemen-elemen irrasional

sikap para pembuat kebijakan publik, kepentingan publik dan nilai-nilai yang ada pada masyarakat.

B. REKONSTRUKSI PERMODELAN KEBIJAKAN PADA ASPEK INOVASI

Analisis kebijakan pada dasarnya adalah inovasi untuk mencapai kemajuan pembangunan. Analisis kebijakan berkembang dari sebuah alternatif-alternatif baru menjadi fakta inovasi yang kemudian dibuatkan model pemecahan masalah dalam realitas sosial yang berkembang. Model kebijakan yang berubah tentunya berkembang sesuai dengan gerak perubahan masyarakat dan administrasi publik modern. Sayangnya, Indonesia tidak banyak menyadari sehingga sebagian besar kebijakan publiknya tidak bertumpu pada inovasi yang seharusnya memudahkan jalannya organisasi, justru menjadi penghalang berkembangnya pembangunan.

Budiono dalam Kompas.com menyatakan kemajuan ekonomi Indonesia bukan bertumpu kepada inovasi, melainkan masih bertumpu pada kekayaan sumber daya alam (Djumena, 2012). Negara yang memiliki sumber daya alam berlimpah belum tentu dapat menjadi negara yang kaya ataupun negara maju. Jika kita melihat kekayaan Indonesia secara makro, seharusnya Indonesia menjadi salah satu negara yang paling kaya di dunia, minimal masuk dalam 10 besar dunia (Nugroho, 2012: 33). Ekspor Indonesia didominasi sumber daya alam bentuk mentah sebagai bukti Indonesia tidak masuk dalam rantai produksi global, investasi asing terkonsentrasi pada ekstraksi SDA (Kompas.com, 2011), dan kebijakan pembangunan Indonesia masih kurang berkualitas dari sisi peran sektor sekunder terhadap PDB (Jonathan Pincus dalam Nugroho, 2012: 35).

Indonesia sudah saatnya mampu mentransformasikan sumber daya alam itu menjadi kemampuan inovasi dan kreativitas sumber daya manusia. Harus ada skema kebijakan atas pengelolaan kekayaan alam yang melimpah, tetapi tetap rasional dalam pemanfaatannya. Berikut adalah contoh pemodelan kebijakan “inovasi” diilustrasikan pada tabel berikut. Tabel

5.2 Permodelan Kebijakan Inovasi

Isu/Masalah Kebijakan	Model Kebijakan	Permodelan Kebijakan	Input Permodelan	Institusi/Lembaga Terkait	Pilihan Kebijakan & Rekomendasi
Manajemen kesiapsiagaan bencana dan pembangunan sosial yang buruk	Instrumental model	Inovasi	Teknologi informasi, organisasi, kebijakan publik, manajemen pembangunan	Pemerintah pusat/daerah, Balitbang, Pendidikan tinggi, swasta, masyarakat	

Sumber: Diolah

Berdasarkan tabel di atas, Isu kebijakan atau masalah yang teridentifikasi merupakan syarat untuk menemukan berbagai alternatif solusi. Masalah-masalah tersebut terjadi karena adanya faktor pencetus, dalam lingkup birokrasi faktor pencetus sering diakibatkan oleh ketidakmampuan organisasi untuk menjalankan fungsinya, intervensi politik, *spoil system*, dan kebijakan yang buruk. Oleh sebab itu muncul konsep inovasi untuk merespon buruknya kinerja birokrasi. Sampai dengan saat ini, birokrasi pemerintahan pun tetap menjadi hal yang menarik untuk dicermati, karena kondisi dan bahkan berbagai macam isu publik (*public issues*) mengenai birokrasi yang berbau miring. Seperti dikatakan Pramusinto & Purwanto, 2009 (dalam Rahman & Bakri, 2019: 6) bahwa birokrasi di Indonesia merupakan birokrasi yang statis, dimana kurang peka terhadap perubahan lingkungan sosialnya dan cenderung resisten pada pembaharuan. Sehingga berpotensi menimbulkan mal-administrasi yang menjurus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Idealnya dari sisi tujuan dalam lingkup birokrasi pemerintah, inovasi dapat menekan masalah korupsi, kolusi dan nepotisme (Andika, 2019: 28).

Inovasi mutlak diperlukan sebagai elemen terpenting untuk Keberlanjutan Organisasi (Kristanti, 2020: 74). Inovasi berkontribusi untuk meningkatkan kinerja dan efektivitas organisasi (Tohidi & Jabbari, 2012). Inovasi menjadi bagian tak terpisahkan dari reformasi birokrasi dan upaya perbaikan pelayanan publik. Lingkup pelayanan, inovasi dipercaya akan meningkatkan kualitas pelayanan lebih efektif dan efisien. Oleh karena itu, pimpinan daerah dan aparat di bawahnya harus menyadari posisinya sebagai pelayan masyarakat yang saat ini semakin kritis dan sangat menuntut (*demanding*) (Jeddawi, dkk., 2020: 1)

Pintu inovasi sebenarnya telah terbuka lebar dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam UU tersebut, terdapat bab dan pasal-pasal yang secara khusus mengatur tentang inovasi daerah. (UU No 23/2014). Salah satu aspek yang sangat penting dalam pembangunan daerah adalah inovasi daerah. Dengan inovasi daerah yang dikelola dengan baik, perekonomian daerah dapat tumbuh dan berkembang sehingga mampu melanjutkan pembangunan daerah termasuk mengatasi permasalahan bangsa yang sangat mendasar, yaitu kebodohan, kemiskinan, dan pengangguran. Inovasi daerah dapat terwujud dengan baik manakala birokrasi mampu memberikan pelayanan publik yang inovatif yang lahir dari ide-ide kreatif dan memiliki nilai kebaruan, yang mampu memberikan pelayanan secara profesional, efektif dan efisien. Sementara, birokrasi profesional, efektif dan efisien dapat terwujud jika sistem penyelenggaraan tata pemerintahan berjalan dengan baik (*good governance*), terutama reformasi birokrasi yang harus dijalankan birokrasi.

Selanjutnya, untuk menjalankan inovasi diperlukan kebijakan sebagai pedoman pelaksana agar tujuan awal penerapan inovasi dapat tercapai. Daniels, Ustyuzhantseva, dan

Yao, 2017 dalam Andika (2019: 30) dengan penyelidikannya di negara BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) menemukan, tidak ada kebijakan publik khusus dan dukungan kebijakan mengakibatkan kesenjangan dan ketidakmampuan untuk mengkonseptualisasikan inovasi sebagai mekanisme yang lebih luas dalam aktivitas pemerintah, sosial-ekonomi dan pembangunan, atau kurangnya penghargaan terhadap peran potensial yang dapat dimainkan inovasi dalam pembangunan. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk menghasilkan berbagai kebijakan pendukung inovasi dengan menggunakan *dynamic system model*.

C. DYNAMIC SYSTEM MODEL: SEBUAH PROSES IDEAL

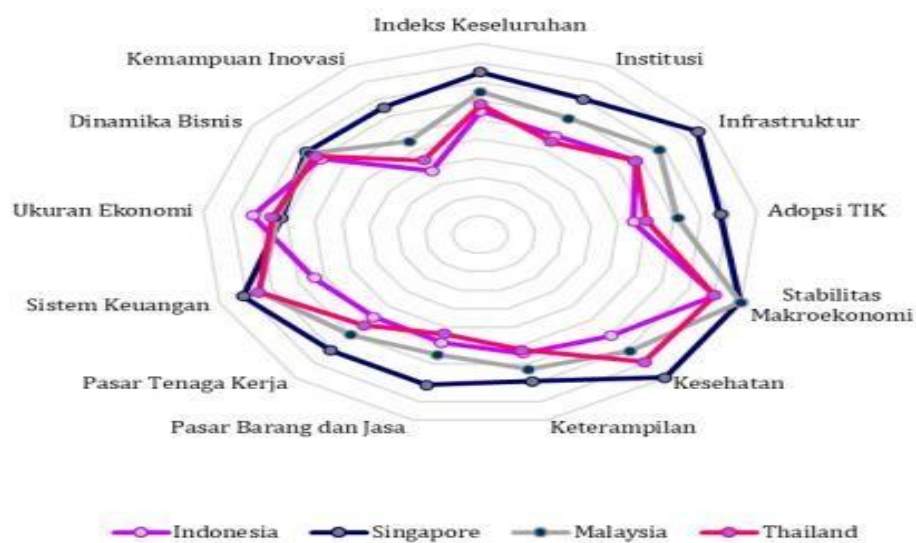
Model kebijakan dinamis mengambil tempat sebagai ranah rasional dan idealis dengan mementingkan usaha lebih keras kepada pengembangan dan penilaian alternatif kebijakan yang lebih kreatif, lebih maju dan lebih berorientasi kepada masa depan dengan mengikutsertakan publik dalam setiap tahap analisis kebijakan (Indiahono, 2009: 152). Perlibatan publik dalam setiap tahapan analisis kebijakan dengan pendekatan-pendekatan dinamis diyakini dapat melahirkan kebijakan publik yang lebih rasional dan memiliki tingkat penerimaan yang tinggi dalam proses politik pengambilan kebijakan.

Berard, Cloutier & Cassivi, 2016 (dalam Andika, 2019: 30). dalam studinya menyimpulkan *dynamic system model* dapat membangun hubungan kausalitas yang diperlukan dalam proses awal kebijakan, dan juga mencakup semua entitas hubungan utama kausalitas. Model ini juga sebagai alat mendukung setiap keputusan praktis yang memungkinkan untuk menguji efektivitas berbagai skenario kebijakan. Di sisi lain *dynamic system model* dapat berfungsi sebagai petunjuk untuk pengembangan kebijakan. karena itu, penggunaan *dynamic system model* akan lebih mungkin terjadi untuk menghasilkan kebijakan yang berkualitas, dengan mempertimbangkan efek dari kebijakan itu sendiri.

Pada organisasi pemerintahan, Boon dan Geraldine (dalam Rahman dan Bakri, 2019: 15) merumuskan *dynamic governance* sebagai bekerjanya berbagai kebijakan, institusi dan struktur yang telah dipilih sehingga dapat beradaptasi dengan ketidakmenentuan dan perubahan lingkungan yang cepat sehingga kebijakan, institusi dan struktur tersebut tetap relevan dan efektif dalam pencapaian keinginan jangka panjang masyarakat. Implementasi keberhasilan *dynamic governance* bisa dilihat dari negara Singapura. Singapura menjadi maju seperti sekarang dikarenakan menerapkan pemerintahan yang dinamis. Ada lima nilai yang mendasari *Dynamic Governance* di Singapura, yakni nilai integritas sosial, nilai meritokrasi dalam sektor pembangunan, nilai rasional, menerapkan subsidi silang sebagai aplikasi untuk memenuhi nilai stabilitas sosial, dan harmonisasi dibutuhkan bagi warga Singapura yang multietnis (www.koranindonesiapost.com,).

World Economic Forum (WEF) melaporkan, daya saing Indonesia 2019 menurun lima level dari posisi 45 (empat puluh lima) pada tahun lalu, ke peringkat 50 (lima puluh). Semakin tertinggal jauh oleh negara tetangga seperti Singapura (peringkat 1), Malaysia (peringkat 24), dan Thailand (peringkat 37) (V. F. Thomas dalam Tirto.id, 2021). Hal ini membuktikan bahwa kualitas sumber daya manusia Indonesia masih mengecewakan. Jika dibandingkan dengan Singapura yang menempati posisi pertama dalam daya saing global, Indonesia masih tertinggal di hampir seluruh komponen daya saing, kecuali komponen stabilitas makroekonomi dan ukuran ekonomi (DPR RI, 2019). Hal ini membutuhkan inovasi berbasis teknologi bagi pemerintahan pusat dan daerah.

Gambar 5.3: Indeks Daya Saing Global Indonesia, 2019



Sumber: World Economic Forum Report 2019, (dalam Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Direktorat Jenderal DPR RI, 2019)

Berdasarkan data WEF di atas, tidak ada perubahan kinerja yang signifikan pada indeks daya saing global Indonesia pada tahun 2019. Namun, ada beberapa pilar yang menyebabkan penurunan pada skor Indonesia, di antaranya adalah adopsi teknologi informasi dan komunikasi (TIK), kesehatan, pasar barang dan jasa, keterampilan dan pasar tenaga kerja. Dengan demikian, proses tersebut seperti mata rantai yang kompleks di mana praktik inovasi didorong oleh pemanfaatan teknologi dan cara-cara yang inovatif. Sedangkan cara inovatif memerlukan pengetahuan yang cukup, pengetahuan akan memberikan reaksi ketika terjadi stimulus berpikir untuk menemukan ide/cara yang dianggap baru.

Adopsi inovasi pada umumnya menggunakan teknologi, peluang inklusivitas pemerintah dengan pemanfaatan teknologi mendorong mekanisme kerja yang lebih mudah. Adopsi, asimilasi dapat memertahankan peran pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Terlepas dari monopoli pemerintah dalam pelayanan publik, perubahan untuk melaksanakan berbagai bentuk inovasi dengan teknologi memerlukan dorongan dari berbagai kebijakan

pendukung. Pemanfaatan teknologi akan memaksa institusi untuk menyesuaikan diri, termasuk penyesuaian kapasitas pengetahuan aparatur birokrasi sebagai pelaksana (Andika, 2019: 30). Ketika institusi memutuskan untuk mengadopsi berbagai bentuk teknologi dalam aktivitasnya, maka prosedur yang panjang dapat diperpendek, dan waktu pelayanan dapat dipersingkat. Di sisi lain teknologi tidak dapat digerakkan sepenuhnya oleh peralatan teknologi lain, oleh sebab itu sumber daya manusia masih menduduki peran yang sangat penting untuk meningkatkan daya saing global.

Untuk menuju ke arah pemanfaatan teknologi yang lebih baik diperlukan kolaborasi dengan berbagai sistem dan kerjasama dengan pihak lain untuk keuntungan bersama. Selain itu pemerintah juga mendapatkan keuntungan dengan mempermudah akses masyarakat untuk berinteraksi. Meningkatkan partisipasi semua pemangku kepentingan dalam proses menciptakan, memelihara berbagai pengetahuan inovasi. Penggunaan teknologi juga akan mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pemerintahan (Andika, 2019: 30).

Secara tradisional, transparansi terkait dengan masalah keterbukaan informasi dari pemerintah, transparansi juga ditafsirkan sebagai fungsi pengawasan dalam aktivitas pemerintah. Pemanfaatan teknologi dalam organisasi publik terletak pada nilai rasional dan manfaatnya. Dapat diadopsi dari sumber eksternal atau ditransfer dari sumber internal dengan belajar dari pengalaman masa lalu, atau dengan difusi untuk mendapatkan praktik terbaik yang diadopsi dari tempat berbeda.

Lebih lanjut pemanfaatan teknologi saat ini merupakan kebutuhan yang objektif meningkatkan efisiensi, modifikasi, dan penambahan pemanfaatan teknologi dengan menyesuaikan kebutuhan institusi. Artinya ada beberapa pihak yang diuntungkan, bagi sektor swasta kerjasama dengan pemerintah juga akan menambah keuntungan dan promosi secara tidak langsung. Oleh sebab itu teknologi dapat dideskripsikan sebagai salah satu agen perubahan dalam aktivitas pemerintah yang berinteraksi dalam zona “ekonomi” di bawah infrastruktur lembaga tertentu (pemerintah dan swasta) dan terlibat dalam upaya-upaya difusi, dan komersialisasi (Dolfsma & Seo, 2013).

D. RANGKUMAN

Usaha rekonstruksi atau menyusun suatu model kebijakan bertujuan untuk mengusulkan alternatif kebijakan, menyeleksi, menilai dan memilih alternatif kebijakan dalam pembuatan keputusan kebijakan publik dengan memfokuskan pada model-model politik kebijakan publik. Secara konseptual paradigma pemodelan juga dapat dinyatakan dalam dua pandangan umum yakni: 1) pemodelan mengandung suatu ide atau gagasan dan dihubungkan melalui bahasa yang lebih sederhana; dan 2) pemodelan menggambarkan suatu fenomena dalam sebuah sistem kompleks. Pemodelan kebijakan mesti dilakukan dengan input yang berasal dari

berbagai disiplin ilmu, sektor, dan lembaga dalam kerangka kerja sistem yang kompleks dengan tambahan berupa pengungkapan dampak kebijakan dalam skala besar secara adaptif. Analisis kebijakan pada dasarnya adalah inovasi untuk mencapai kemajuan pembangunan. Analisis kebijakan berkembang dari sebuah alternatif-alternatif baru menjadi fakta inovasi yang kemudian dibuatkan model pemecahan masalah dalam realitas sosial yang berkembang. Model kebijakan yang berubah tentunya berkembang sesuai dengan gerak perubahan masyarakat dan administrasi publik modern. Sayangnya, Indonesia tidak banyak menyadari sehingga sebagian besar kebijakan publiknya tidak bertumpu pada inovasi yang seharusnya memudahkan jalannya organisasi, justru menjadi penghalang berkembangnya pembangunan.

BAB VI

PERMODELAN KEBIJAKAN DALAM PERSPEKTIF POLITIK

A. MODEL PROSES: Kebijakan Sebagai Aktivitas Politik

Model proses menggunakan pendekatan politik modern (behavioral) sebagai dasar analisis kebijakan publik. Pendekatan behavioral tidak lagi melihat institusi sebagai pijakan analisisnya, tetapi berpusat pada pola tingkah laku (disebut proses) individu-individu atau aktor-aktor politiknya, misalnya: presiden, menteri-menteri, birokrat, politisi profesional. Salah satu tujuan utamanya adalah untuk mencari pola-pola tingkah laku yang dapat diidentifikasi (Tahir, 2011: 70). Model proses kebijakan sebagai serangkaian kegiatan politik dari seseorang aktor, yaitu: identifikasi masalah, formulasi, legitimasi, implementasi, dan evaluasi.

1. Identifikasi masalah: meliputi tuntutan atas tindakan pemerintah; usulan formulasi kebijakan: penentuan agenda permasalahan;
2. Formulasi: Pengusulan program untuk penyelesaian masalah;
3. Melegitimasi kebijakan: menseleksi usulan-usulan membangun sumber dukungan politik, dan menetapkan dalam bentuk aturan hukum;
4. Implementasi kebijakan: pengorganisasian birokrasi, menyiapkan pembiayaan atau memberi pelayanan, menarik pajak. Dan sebagainya;
5. Mengevaluasi kebijakan: mempelajari program-program yang telah berjalan, melaporkan hasil pelaksanaan program pemerintah, mengevaluasi impaknya terhadap kelompok yang tertarget dalam masyarakat, dan memberi saran-saran bagi perubahan dan penyesuaian-penyesuaian.

Model proses hanya menekankan bagaimana tahapan aktivitas yang dilakukan di dalam menghasilkan *public policy*. Model ini kurang memerhatikan isi substansi dari *policy* yang bakal dibuat. Padahal kajian kebijakan publik dari sisi politik pada hakekatnya membahas bagaimana suatu kebijakan senyatanya dibuat, dan mungkin juga bagaimana seharusnya kebijakan dibuat (Kusumanegara, 2010: 19). Dengan demikian, sebagian ahli mengatakan bahwa pandangan-pandangan dari model proses ini terlalu sempit dibandingkan dengan model yang lain. Walaupun dikatakan sempit, model ini bagaimanapun mempunyai kegunaan yang besar untuk mengetahui dan memahami aneka macam kegiatan yang terlibat dalam proses pembuatan *policy* (Tahir, 2011: 71).

B. MODEL INSTITUSIONAL: Kebijakan Sebagai Hasil dari Aktivitas Lembaga Pemerintahan

Sejak Abad 19 hingga 20 pendekatan tradesional digunakan para ilmuwan untuk menganalisis gejala-gejala politik. Pendekatan terfokus pada studi mengenai lembaga-

lembaga pemerintahan yang dilihat sebagai pusat dari aktivitas politik, seperti: lembaga legeslatif, lembaga kepresidenan, peradilan, pemerintah daerah, dan partai politik (Kusumanegara, 2010: 17). Dalam model institusional kebijakan publik dilihat sebagai kebijakan yang secara otoritatif ditentukan, dilaksanakan, dan dipaksakan oleh lembaga-lembaga pemerintah (Tahir, 2011: 65). Jadi nampak ada hubungan yang erat antara kebijakan publik dengan ilmu politik. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa suatu *policy* belum bersifat publik sebelum diadopsi oleh lembaga-lembaga itu.

Menurut Thoha (dalam Tahir, 2011: 65), lembaga pemerintah memberi tiga karakteristik kebijakan publik, antara lain:

1. Lembaga Pemerintah merupakan peletak landasan legitimasi kebijakan publik. Selain dari lembaga formal ini Policy tidak mempunyai legitimasi. Hanya lembaga pemerintahlah yang dapat meletakkan kewajiban pada warga negara untuk mematuhi kebijakan yang telah dibuat.
2. Kebijakan-kebijakan pemerintah bersifat universal. Hanya lembaga-lembaga pemerintah saja yang dapat memberi cakupan kebijakan hingga mengenai seluruh lapisan masyarakat baik individu maupun kelompok.
3. Pemerintah merupakan satu-satunya pemegang monopoli penggunaan kekerasan dalam masyarakat. Hanya pemerintah yang secara sah dapat memberi sanksi dan menghukum mereka yang tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan. Lembaga-lembaga sosial non-pemerintah mungkin dapat melakukan sanksi atau hukuman tertentu namun sifatnya lebih terbatas. Sedangkan pemerintah mempunyai kemampuan untuk menuntut loyalitas, menggunakan kebijakan untuk memerintah, dan memonopoli legitimasi terhadap seluruh warganya.

Kusumanegara (2010: 18) menjelaskan kelemahan-kelemahan pendekatan institusional dalam kebijakan publik, diantaranya adalah:

1. Tidak menjelaskan kaitan antara struktur lembaga pemerintah dengan isi kebijakan publik.
2. Pendekatan ini hanya menjelaskan mengenai struktur, organisasi, tugas dan fungsi lembaga-lembaga tertentu tanpa secara sistematis menelaah akibat dari karakteristik kelembagaan dengan hasil kebijakan. Akibatnya tidak ada hubungan yang jelas antara institusi dengan *policy*, sehingga pendekatan ini seringkali dianggap tidak penting dan tidak produktif.
3. Pendekatan ini juga dapat menciptakan suatu jebakan bahwa perubahan institusional akan mengakibatkan perubahan kebijakan. Dalam kenyataannya tidak selalu ada korelasi perubahan institusi dengan perubahan kebijakan. Misalnya kebijakan tentang kebebasan pers tidak ditentukan nasibnya oleh ada tidaknya

Kementerian Penerangan dan Informasi. Secara teoritis, perubahan kebijakan dapat terjadi disebabkan oleh proses implementasi dan dampak kebijakan yang tidak sesuai dengan tujuan kebijakan.

C. MODEL RASIONAL: Kebijakan Sebagai Pencapaian Tujuan yang Efisien dan Keuntungan Sosial Secara Maksimal

Suatu kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang mengedepankan efisiensi dan memaksimalkan hasil (Thoha dalam Tahir, 2011: 72). Menurut Kusumanegara (2010: 23), model rasionalisme melihat bahwa tujuan kebijakan adalah maksimalisasi keuntungan sosial. Yang dimaksudkan maksimalisasi keuntungan sosial adalah pemerintah seharusnya membuat kebijakan yang mengakibatkan masyarakat luas mendapat keuntungan dengan mengurangi pembiayaan dalam jumlah besar yang dikeluarkan oleh masyarakat. Sehingga, menurut perspektif rasional, suatu kebijakan publik tidak akan diadopsi jika biaya yang dikeluarkan lebih besar dari manfaat yang akan diperoleh; dan diantara sekian banyak alternatif kebijakan, pembuat keputusan harus mempertimbangkan bahwa yang paling menjanjikan manfaat lebih besar dibanding biaya itulah yang dipilih menjadi kebijakan publik.

Pemikiran tentang efisien di sini termasuk kalkulasi mengenai semua nilai-nilai sosial, politik, dan ekonomi yang dikorbankan atau dicapai oleh *public policy* dan bukan semata-mata diukur dengan uang. Untuk itu, untuk melaksanakan model rasional ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu: 1) pembuat kebijakan harus mengetahui semua preferensi nilai-nilai dalam masyarakat atau kebutuhan dari masyarakatnya; 2) Mengetahui seluruh alternatif kebijakan yang mendukung pencapaian manfaat kebijakan; 3) mengetahui seluruh konsekuensi kebijakan; 4) menghitung ratio atau mengkalkulasikan perbandingan antara manfaat dengan biaya yang dipikul dari tiap-tiap alternatif kebijakan; dan 5) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien (Tahir, 2011: 72).

Namun pada prakteknya, setiap kebijakan tidak bersifat ideal, Mengapa demikian? Menurut Dye.1978 (dalam Kusumanegara, 2010: 24-25) ada beberapa hipotesis untuk menjawabnya, yaitu:

1. Tidak adanya persetujuan mengenai manfaat apa yang harus dicapai dalam suatu masyarakat untuk kepentingan seluruh lapisan yang ada, tetapi yang ada hanya konsensus mengenai manfaat untuk kelompok tertentu atau individu-individu yang saling bertentangan;
2. Pertentangan manfaat dan biaya ini dapat diperbandingkan;
3. Para pembuat kebijakan tidak termotivasi untuk membuat keputusan yang berdasar pada tujuan sosial tetapi hanya keuntungan pribadi dan kelompoknya saja seperti: kekuasaan, status, dan kekayaan;

4. Para *policymaker* tidak termotivasi untuk memaksimalkan keuntungan sosial tetapi hanya memuaskan tuntutan-tuntutan untuk kemajuan. Dengan kata lain mereka tidak berusaha mencari jalan yang terbaik yang menguntungkan semua pihak, tetapi hanya menemukan suatu alternatif kebijakan yang dapat segera dikerjakan.
5. Terdapat sejumlah hambatan untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan untuk mengetahui seluruh alternatif yang mungkin dijalankan dan konsekuensi-konsekuensi dari tiap alternatif;
6. Adanya investasi sangat besar dalam suatu program dan kebijakan, dapat menghalangi *policymaker* untuk mempertimbangkan kembali alternatif-alternatif yang telah ditetapkan sebelumnya;
7. Lemahnya kapasitas daya prediksi ilmu pengetahuan yang ada dapat menghalangi pengertian secara tepat dari *policymaker* mengenai apakah suatu keputusan benar-benar membawa manfaat atau memakan biaya sosio ekonomi yang tinggi;
8. Para *policymaker* meskipun dilengkapi oleh kemajuan teknik analisis yang canggih, tidak mempunyai inteligensi yang mencukupi untuk mengkalkulasikan secara akurat manfaat dan biaya yang harus ditanggung ketika timbul berbagai masalah rumit dalam bidang politik, sosial, ekonomi, dan nilai-nilai budaya yang harus ditangani secara bersamaan;
9. Ketidakpastian mengenai konsekuensi dari berbagai macam alternatif kebijakan dapat menyebabkan *policymaker* "melekatkan" bilamana mungkin - kebijakan sebelumnya untuk mengurangi timbulnya kekacauan sebagai konsekuensi yang kurang terantisipasi,
10. Sifat terpecah belah dari pembuatan kebijakan di dalam birokrasi yang besar membuat sulit untuk mengkoordinasikan pembuatan keputusan disebabkan munculnya berbagai macam input dari banyak ahli akan menyamarkan point sebenarnya dari keputusan yang akan diterapkan.

D. MODEL INKRIMENTAL: Kebijakan Sebagai Variasi dari Kebijakan Sebelumnya atau Kelanjutan Kebijakan Masa Lalu

Pandangan inkrementalisme di dalam *public policy* ialah menekankan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan sedikit mengadakan modifikasi atau perubahan atau bersifat tambal sulam. Charles E. Lindblom, 1986 (dalam Tahir, 2011: 74) menggunakan model ini sebagai kritik terhadap model rasional yang dianggap tradisional. Menurut Lindblom, pembuat kebijakan tidak setiap tahun diharuskan mereview seluruh isi kebijakan yang diusulkan, mengidentifikasi tujuan masyarakat, dan kembali meneliti manfaat dan biaya dalam mencapai tujuan, dan sebagainya. Jika mmemang pada waktu waktu

berikutnya kebijakan sebelumnya tidak menimbulkan masalah, maka dapat diteruskan dengan modifikasi tertentu jika diperlukan. Oleh sebab itu inkrementalisme dianggap bersifat konservatif, dimana para policymaker pada umumnya menerima keabsahan program-program yang telah mapan dan secara diam diam menyetujui agar kebijakan sebelumnya tetap dilaksanakan.

Menurut Kusumanegara (2010: 26), ada beberapa alasan mengapa para pembuat kebijakan cenderung bersifat inkrementalis yaitu:

1. Faktor keterbatasan waktu, informasi, atau uang untuk melakukan penelitian atas kebijakan yang sedang berjalan, meskipun didukung oleh teknologi tinggi;
2. Kebijakan lama tetap dipertahankan jika pembuat kebijakan tidak secara jelas mengetahui konsekuensi dari kebijakan baru yang akan dibuat;
3. Jika program yang akan dilakukan akan menimbulkan perubahan radikal yang penanganannya kemudian memerlukan investasi yang terlalu besar; dan
4. Secara politis, inkrementalism adalah suatu cara yang "bijaksana". Dalam arti bahwa persetujuan akan diperoleh dengan mudah jika hanya diperlukan penurunan atau kenaikan anggaran. Di samping itu juga meminimalkan kemungkinan konflik yang terjadi dalam memutuskan kebijakan utama, sehingga dapat menciptakan stabilitas, dan memelihara sistem itu sendiri.

Selain empat alasan tersebut, Thoha berpendapat (dalam Tahir, 2011: 78) bahwa inkrementalisme didukung pula oleh sifat-sifat manusia pada umumnya. Sebagian besar manusia ini cenderung mempertahankan stabilitas, kurang menyukai konflik, dan tidak mau bersusah payah mencari hal-hal yang paling baik diantara yang baik. Oleh karena itu, perubahan dan penggantian policy yang ada akan mengakibatkan tidak adanya stabilitas, terjadinya konflik dan merupakan upaya yang tidak programatis.

E. MODEL KELOMPOK: Kebijakan sebagai perimbangan kekuatan antar kelompok

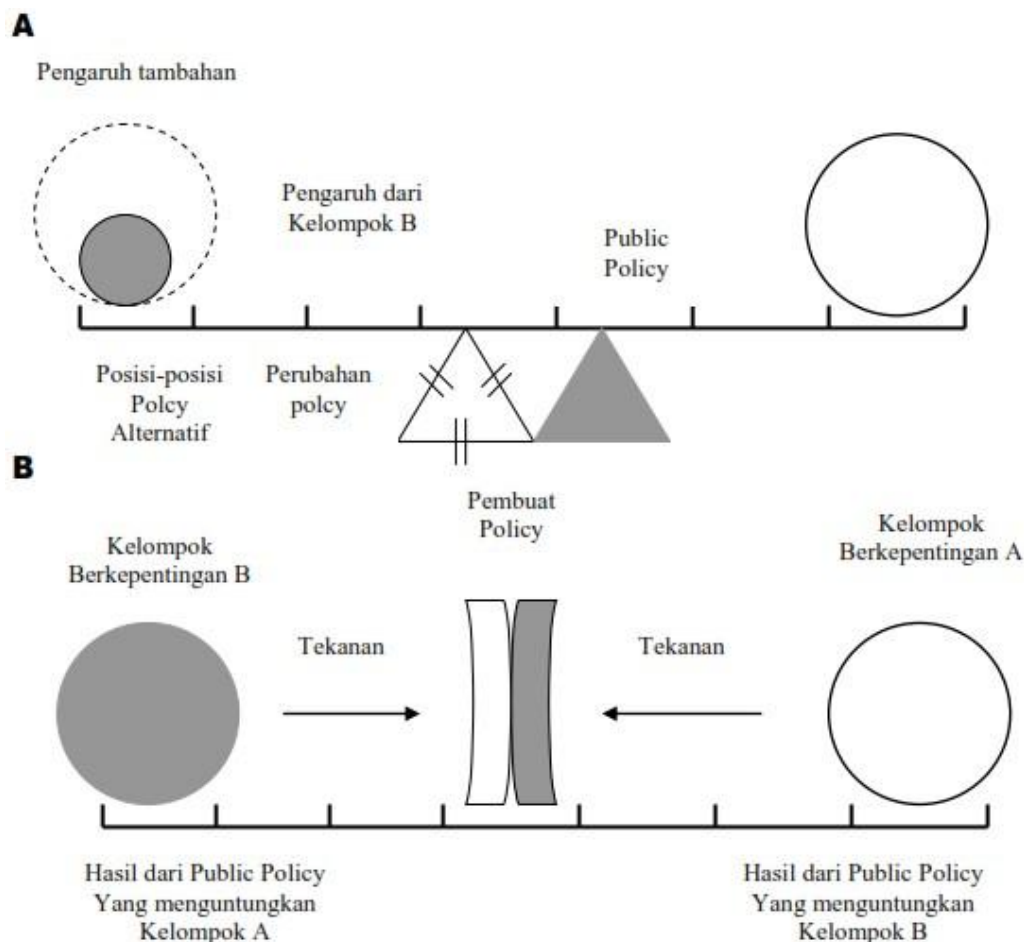
Teori kelompok berawal dari proposisi bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat merupakan fakta sentral dari politik dan *public policy* (Thoha, dalam Tahir, 2011: 59). Menurut Thoha bahwa individu dengan kepentingan-kepentingan mengikat bersamasama baik formal maupun tidak formal menekankan tuntutan-tuntutannya pada pemerintah. Kelompok ini biasa disebut sebagai kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan menjadi bersifat politis jika melakukan tuntutan kepada lembaga-lembaga pemerintah. Individu menjadi penting secara politik jika dia menjadi bagian dari suatu kelompok kepentingan. Kelompok ini merupakan jembatan penting antara individu dengan pemerintah.

David Truman suatu kelompok berkepentingan adalah suatu kelompok yang ikut membagi sikap dengan mengajukan tuntutan-tuntutan tertentu atas kelompok lainnya dalam

suatu masyarakat untuk kemandirian, pemeliharaan dan kesenangan dari suatu bentuk perilaku yang terdapat dalam sikap-sikap yang dibagikan tersebut (Tahir, 2011: 60). Dengan demikian, politik secara nyata merupakan perjuangan antar kelompok yang satu dengan lainnya untuk mempengaruhi kebijakan publik. Adapun tugas dari Sistem Politik adalah untuk mengatur konflik antar kelompok dengan cara: 1) Memaparkan aturan main yang berlaku bagi perjuangan antar kelompok; 2) Mengatur kompromi dan menyeimbangkan kepentingan; 3) Membentuk kompromi dalam bentuk kebijakan publik; dan 4) Melaksanakannya (Kusumanegara, 2010: 21).

Menurut model teori kelompok ini, *public policy* pada saat-saat tertentu dan kapanpun, senantiasa merupakan usaha yang menjaga keseimbangan yang dicapai di dalam kelompok yang sedang berjuang (lihat gambar 6.1).

Gambar 6.1: Model Kelompok *Public Policy*



Sumber: (Ilustrasi Thoha, 2010 dalam Tahir 2011: 61)

Diuraikan oleh Thoha, 2010 keseimbangan ini ditentukan oleh pengaruh relatif dari kelompok-kelompok yang berkepentingan (*group interest*). Sesuai pendapat para teoritis, kebijakan publik pada waktu tertentu adalah ekuilibrium dari perjuangan antar kelompok. Ekuilibrium ditentukan oleh pengaruh relatif dari masing masing kelompok kepentingan.

Perubahan pengaruh relatif suatu kelompok kepentingan dapat menyebabkan perubahan pada kebijakan publik; dalam arti kebijakan akan bergerak ke arah yang diinginkan oleh kelompok yang bertambah pengaruhnya (mungkin melalui koalisi dengan kelompok lainnya), dan semakin tidak sesuai dengan keinginan kelompok yang kehilangan pengaruh. Pengaruh masing-masing kelompok ditentukan oleh: jumlah pengikut/anggota/massa organisasi; kekayaan yang dimiliki organisasi; disiplin organisasi; kepemimpinan organisasi; akses organisasi ke pembuat keputusan; dan kohesi internal organisasi (Kusumanegara, 2010: 21).

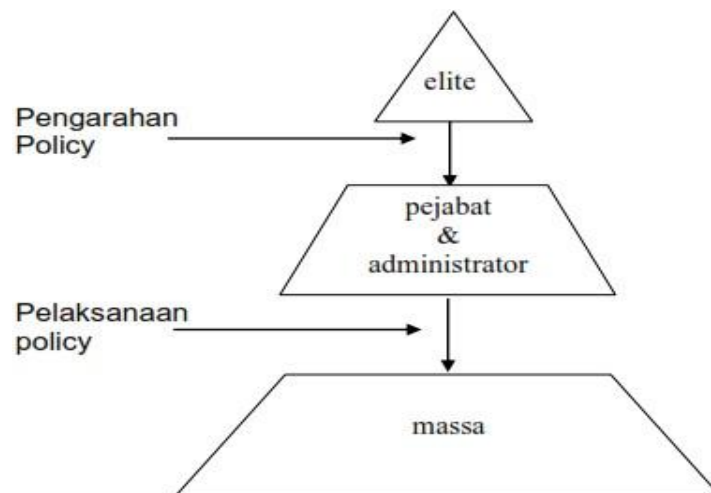
Model kelompok berusaha menerangkan semua aktivitas-aktivitas politik yang bermanfaat di dalam hubungannya dengan “perjuangan kelompok”. Para *policymakers* secara konstan merespon tekanan-tekanan dari kelompok, yaitu melakukan bargaining, negosiasi, dan kompromi atas berbagai tuntutan kelompok berpengaruh yang saling berkompetisi satu sama lain. Para politisi mencoba untuk membentuk koalisi kelompok dan juga menentukan kelompok mana yang pantas masuk koalisi mayoritas.

F. MODEL ELIT: Kebijakan Sebagai Preferensi Elit

Istilah elite menurut kamus adalah bagian yang terpilih atau tersaring. Jika diterapkan dalam kehidupan kelompok, maka elite adalah bagian yang superior secara sosial dari suatu masyarakat. Dan jika diterapkan dalam kehidupan politik, elite adalah bagian atau kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa. Kalau dalam suatu masyarakat semua bagian atau kelompok secara bersama-sama berkuasa, seperti dalam demokrasi langsung dan dalam prinsip-prinsip kebersamaan dan kebulatan suara (*unanimity principle*), maka di sini tidak ada elite yang berkuasa atau dengan kata lain tidak ada *political elite*.

Kebijakan publik dalam hal ini dilihat sebagai preferensi dari elit yang berkuasa (Tahir, 2011: 53). Teori model elit yang dikemukakan oleh Toha, 2010 menyebutkan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan kebijakan publik hendaknya dibuat apatis atau miskin informasi yang tepat tentang kebijakan publik, sehingga elitlah yang membentuk opini masyarakat ketimbang masyarakat yang membentuk opini elit (dalam Tahir, 2011: 53). Sehingga kebijakan publik kemudian lebih merupakan preferensi elit. Para pegawai negeri dan administrator melaksanakan keputusan yang telah ditentukan oleh elit. Kebijakan akhirnya mengenai masyarakat, padahal tidak berdasar pada tuntutan mereka.

Gambar 6.2: Model Elite dalam *public policy*



Sumber: (Toha, 2010 dalam Tahir, 2011: 54)

Mungkin kita dapat menilai bahwa kebijakan publik merefleksikan kepentingan orang banyak; namun menurut teori elit hal ini lebih merupakan mitos ketimbang realitas yang ada dalam masyarakat (Kusumanegara, 2010: 22). Teori elit sebagaimana diringkas oleh Kusumanegara (2010: 22-23) sebagai berikut:

1. Hanya sebagian kecil masyarakat yang mempunyai kekuasaan sedangkan sebagian besar lainnya tidak. Sebagian kecil inilah yang mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, sementara massa tidak memutuskan tentang kebijakan publik;
2. Elit yang memerintah tidaklah mencerminkan massa yang diperintah. Para elit ini merupakan sebagian dari mereka yang mempunyai status sosioekonomi tinggi;
3. Gerakan nonelit ke posisi elit berjalan lambat dan terus menerus untuk memelihara stabilitas dan menolak revolusi. Hanya mereka yang berasal dari lapisan nonelit dan dapat menerima konsensus dasar dari elit, yang kemudian diterima dalam lingkaran yang memerintah;
4. Elit berkepentingan ikut andil dalam membentuk nilai dasar sistem sosial dan mengawetkannya. Di AS misalnya, basis konsensus elit adalah: memelihara hak milik perorangan, pemerintahan yang terbatas, dan kebebasan individu;
5. Kebijakan Publik tidak mencerminkan tuntutan massa tetapi lebih merupakan nilai-nilai yang dianut oleh elit. Sehingga Perubahan dalam kebijakan publik bersifat inkremental, tidak revolusioner,
6. Pengaruh mengalir dari elit ke massa, tidak sebaliknya dari massa ke elit.

Implikasi yang terpenting dari semua ini adalah bahwa elit yang bertanggung jawab atas kondisi sosial yang ada dan terjadi kemudian. Pada sejarah umat manusia, reaksi massa atas

kegagalan kepemimpinan elitis dilakukan melalui bermacam cara, bisa dengan cara konstitusional maupun ilegal, evolusioner atau bahkan revolusioner.

G. MODEL TEORI PERMAINAN: Kebijakan Sebagai Pilihan Rasional Dalam Situasi Kompetitif

Teori permainan sebenarnya merupakan varian dari model rasional. Model teori permainan merupakan studi mengenai pembuatan keputusan rasional dalam suatu keadaan dimana terjadi dua atau lebih partisipan yang mempunyai pilihan-pilihan atas kebijakan dan hasilnya tergantung pada pilihan-pilihan mereka masing-masing. Teori ini diterapkan jika tidak ada yang secara bebas merupakan pilihan yang paling baik. Istilah "*game*" mengandung arti pembuat kebijakan harus memutuskan sesuatu yang hasilnya tergantung pada pilihan para aktor yang terlibat. Para pemain harus saling menyesuaikan diri guna saling merefleksikan pertimbangan masing-masing bahwa efektivitas kebijakan bukan hanya bergantung pada keinginan dan kemampuan mereka, tetapi juga terhadap apa yang akan dikerjakan oleh partisipan yang lainnya.

Teori permainan merupakan model yang abstrak dalam pembuatan kebijakan. Model ini tidak menjelaskan bagaimana orang secara aktual membuat keputusan, akan tetapi hanya jika terjadi situasi yang kompetitif bagaimana mereka membuat kebijakan secara rasional. Jadi teori ini adalah merupakan bentuk dari rasionalisme yang diterapkan dalam situasi kompetitif, yaitu dimana keberhasilannya tergantung pada apa yang akan dikerjakan oleh para partisipan. Oleh karena itu *payoff* (hasil yang menguntungkan) sebenarnya bukan merupakan hasil pertimbangan seorang aktor tetapi juga aktor lawannya. Model permainan biasanya sering diterapkan pada masalah perang dan damai, penggunaan senjata nuklir, diplomasi internasional, dan masalah lain yang jelas antara kerugian dan keuntungannya. Kondisi yang ditentukan sebagai "*game*" jarang terjadi dalam kenyataan.

Ide model permainan bermula dari pengamatan terhadap *chicken game*. Dalam permainan ini dua buah mobil dalam jalur yang sama, biasanya dengan posisi di tengah dan dalam posisi berlawanan, melaju sama kencangnya. Tentunya masing-masing pengemudi ingin menghindari kematian, tetapi juga menghindari gelar tidak terhormat dengan sebutan "*chicken*", gelar bagi pengecut yang menghindar terlebih dahulu. Hasil akhir dari permainan ini tergantung pada apa yang akan dikerjakan oleh masing-masing pengemudi, dan kedua pengemudi harus mencoba untuk meramalkan bagaimana reaksi yang akan dilakukan lawan.

Contoh konkritnya yang baik untuk model ini adalah kasus krisis senjata nuklir di Kuba pada paruh pertama dekade 1960-an. Allison (dalam Kusumanegara, 2010: 28) menjelaskan kasus ini bermula dari penempatan senjata nuklir Uni Soviet di Kuba. Keberadaan senjata mematikan itu mendorong Presiden Kennedy membentuk Komite Eksekutif yang bertugas

untuk menetapkan pilihan tindakan untuk mengatasi krisis nuklir. Ternyata Komisi Eksekutif menemukan kesulitan dalam memilih mana yang tepat dari enam alternatif tindakan yang dirancang. Keenam tindakan itu adalah:

1. Tidak melakukan tindakan, karena masalah besar akan muncul jika Amerika Serikat melakukan tindakan yang berlebihan. Pilihan alternatif ini gagal karena terlalu memandang rendah kepentingan militer Uni Soviet;
2. Melakukan tekanan diplomatik melalui Dewan Keamanan PBB serta diplomasi tidak langsung dan rahasia dengan pihak lawan. Pilihan ini pun sulit berhasil karena US memiliki hak veto di PBB, dan mereka akan menuntut balik agar AS menarik persenjataan militernya di Turki dan Italia;
3. Melakukan diplomasi dengan Fidel Castro. Pilihan ini juga sulit karena keputusan menarik senjata nuklir tergantung pada US bukan Castro;
4. Melakukan invasi militer ke Kuba. Pilihan inipun tidak efektif karena akan memicu perang nuklir dan mendorong pergerakan militer Soviet ke Berlin;
5. Pembersihan nuklir melalui serangan udara. Pilihan ini tidak menjanjikan keberhasilan ketika dilaksanakan, karena serangan udara akan membunuh orang-orang Rusia yang berada di lokasi nuklir. Sebagai akibatnya US akan balik menyerang Turki atau Berlin;
6. Blokade militer. Cara ini sebenarnya hanya langkah *deterrence* dengan perkiraan akan menyulitkan posisi militer Soviet. Sebab jika krisis berakhir dengan terjadinya pertempuran yang diuntungkan adalah AS karena pertempuran itu terjadi di Karibia.

Langkah blokade militer akhirnya ditempuh oleh AS. Langkah ini ditafsirkan oleh pihak Uni Soviet sebagai ancaman serius, sehingga mereka memutuskan untuk melucuti senjata nuklirnya sendiri. Konsep kunci dari model game adalah strategi. Strategi adalah pembuatan keputusan yang rasional dalam mana seperangkat tindakan dirancang untuk mencapai payoff yang optimal setelah meramalkan kira-kira apa yang akan dilakukan oleh lawan.

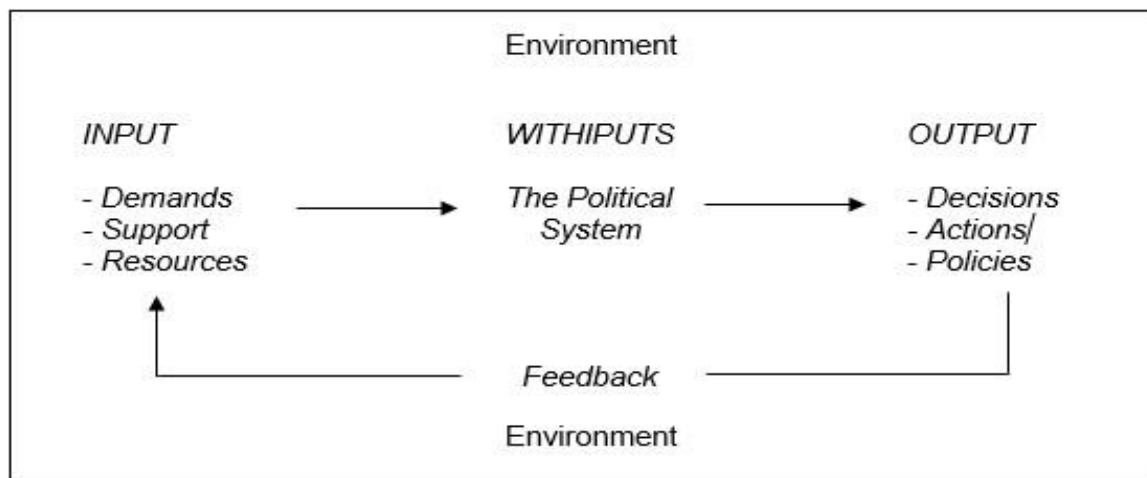
Konsep penting lainnya adalah apa yang disebut "*minimax*" yang maknanya "meminimalkan kekalahan maximum atau memaksimalkan pencapaian manfaat yang minimal" bagi para pemain yang bersaing setelah memperhitungkan apa yang dikerjakan lawan. Dapat pula dikatakan Strategi minimax adalah strategi konservatif yang dirancang untuk "melindungi pemain dari permainan terbaik lawan". Dalam hal ini rancangan dimaksudkan untuk mengurangi kekalahan dan mencapai manfaat minimum daripada mencapai manfaat maksimal dengan resiko akan mengalami kekalahan besar di waktu lainnya. Para teoritis *game* melihat *minimax* sebagai strategi rasional yang paling baik, misalnya dalam *chicken game*, para pemain sebaiknya memilih menghindar karena ini merupakan pilihan yang meminimalkan kekalahan maksimum.

H. TEORI SISTEM: Kebijakan Sebagai Output Sistem

Di samping yang telah diterangkan dalam beberapa model di atas, kebijakan publik dapat dipahami sebagai respon sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungannya. Kekuatan-kekuatan ini disebut sebagai masukan (*input*). Lingkungan adalah berbagai kondisi yang berada diluar batas sistem politik. Sistem politik diartikan sebagai sekumpulan struktur dan proses yang saling berhubungan, yang berfungsi mengalokasikan nilai-nilai secara otoritatif kepada seluruh masyarakat dalam suatu negara. *Output* sistem politik merupakan alokasi nilai-nilai yang otoritatif, dan alokasi ini ditetapkan dalam kebijakan publik (Thoha dalam Tahir, 2011: 79).

Teori sistem menggambarkan kebijakan publik sebagai *output* sistem politik. Konsep sistem mengimplikasikan adanya seperangkat institusi dan aktivitas dalam masyarakat yang dapat diidentifikasi dan fungsinya adalah mentransformasikan tuntutan masyarakat ke dalam kebijakan otoritatif yang membutuhkan dukungan seluruh masyarakat. Konsep sistem juga mengimplikasikan bahwa elemen-elemen sistem saling berkaitan satu sama lain, dan sistem akan merespon kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungannya, dan memelihara mekanisme yang tertib ini untuk kelangsungan hidupnya.

Gambar 6.3: Model Sistem Dalam Studi Kebijakan Publik



Sumber: Diadaptasi dari David Easton dalam Kusumanegara (2010: 30)

Berbagai tuntutan dilancarkan ke sistem politik ketika para individu atau kelompok berusaha mempengaruhi kebijakan, sehubungan dengan perubahan kondisi disekitarnya atau untuk merubah kondisi lingkungan itu. Sementara dukungan diberikan ketika individu atau kelompok menerima hasil pemilu, mematuhi hukum yang berlaku, membayar pajak, dan melakukan terhadap berbagai keputusan pemerintah. Jadi untuk stabilitasnya, sistem membutuhkan baik tuntutan maupun dukungan.

Berbagai sistem mengabsorpsi berbagai macam tuntutan yang sudah hampir dipastikan tidak selalu sama dan bahkan saling bertentangan satu sama lain. Untuk mentransformasikan

tuntutan menjadi kebijakan, konflik yang terjadi perlu diselesaikan melalui mekanisme politik yang ada. Selanjutnya kebijakan publik dapat mempengaruhi lingkungan dan tuntutan-tuntutan yang muncul kemudian, dan juga membentuk suatu karakter dalam sistem politik. Nilai yang terkandung dalam model sistem untuk analisis kebijakan tergantung pada:

1. Apakah dimensi-dimensi lingkungan yang signifikan untuk membangkitkan tuntutan terhadap sistem politik?
2. Karakteristik sistem politik seperti apakah yang dapat mentransformasikan tuntutan ke dalam kebijakan dan dapat memelihara dirinya sendiri sepanjang waktu?
3. Bagaimanakah Input mempengaruhi karakter sistem politik?
4. Bagaimanakah karakter sistem politik mempengaruhi isi kebijakan publik?
5. Bagaimanakah input mempengaruhi isi kebijakan publik?
6. Bagaimanakah kebijakan publik mempengaruhi - melalui feedback-lingkungan dan karakter sistem politik?

Selain beberapa model di atas, berikut ini akan diperkenalkan dua pendekatan yang digunakan oleh Grindle dan Thomas untuk melihat proses kebijakan di Negara-negara Sedang Berkembang (NSB). Dua pendekatan yang nanti akan dibahas diharapkan menambah pemahaman terhadap proses kebijakan publik di NSB pada umumnya, dan khususnya di Indonesia.

Mengawali penjelasannya, Grindle dan Thomas (dalam Kusumanegara, 2011: 32) mengamati secara umum gejala-gejala yang berhubungan dengan proses kebijakan publik di NSB. Hasil observasinya menyatakan bahwa setiap hari pemerintah membuat keputusan-keputusan yang otoritatif yang mengalokasikan sumberdaya-sumberdaya publik, mendefinisikan hubungan antara negara-masyarakat, mengatur interaksi antar warga negara dan lembaga-lembaga dalam masyarakat, dan bertindak atas nama bangsanya dalam konteks internasional. Dalam konteks tersebut, aktivitas pemerintah di NSB tidak berbeda dengan pemerintah di negara-negara maju. Namun, di Negara-negara Sedang Berkembang (NSB) terdapat sejumlah indikator penting, yaitu: kebutuhan-kebutuhan sosial sangat besar, pembangunan ekonomi seringkali bersifat elusive. dan peran negara yang meluas, sehingga keputusan-keputusan pemerintah pusat dirasakan sangat penting dalam menetapkan besarnya biaya dan keuntungan yang mereka tekankan pada seluruh masyarakat serta kelompok-kelompok yang ada didalamnya. Kebijakan mempunyai dampak yang besar terhadap nasib kehidupan sosial, politik dan ekonomi berjuta-juta rakyat di NSB.

Karena beban itulah maka sumber-sumber yang signifikan dalam pemerintah, institusi-institusi akademik, lembaga-lembaga keuangan internasional, dan organisasi-organisasi publik, setiap tahun melakukan penelitian dan analisis untuk mengidentifikasi mana kebijakan yang baik dan bagaimana menghindari kebijakan yang buruk, serta berusaha

mempromosikan kepentingan publik. Karakteristik kebijakan tersebut didefinisikan, diinvestasikan dalam studi yang berorientasi kebijakan pembangunan, dan hampir semua ini diungkapkan dalam proposal-proposal yang akhirnya mengubah kebijakan-kebijakan yang sudah ada dan memperkenalkan kebijakan-kebijakan baru.

Setiap sistem pada hakikatnya menyerap berbagai tuntutan antara lain berupa konflik. Agar dapat mentransformasikan tuntutan-tuntutan ini menjadi suatu kenyataan berupa hasil dari public policy, maka tuntutan-tuntutan tersebut harus diatur dalam pacakan tuntutan kelompok-kelompok politik seperti misalnya parpol, dan kelompok-kelompok berkepentingan lainnya. Hasil-hasil dari public policy tersebut barangkali akan dapat memengaruhi untuk melakukan penyempurnaan dalam lingkungan dan tuntutan-tuntutan baru yang kemungkinan bisa timbul. Demikian pula kemungkinan bisa memengaruhi sifat-sifat dari suatu sistem politik. Sehubungan dengan ini suatu sistem dapat melindungi dirinya dengan cara: menghasilkan hasil yang dapat memuaskan; menggantungkan pada akar-akar yang telah mengikat secara mendalam suatu sistem; dan menggunakan pemaksaan.

Selain itu. Grindle dan Thomas (dalam Kusumanegara, 2011: 32) mengetengahkan beberapa proposisi dalam kebijakan publik di NSB sebagai berikut:

1. Para pembuat kebijakan tidak sepenuhnya di bawah tekanan kepentingan-kepentingan kelas-kelas sosial, kepentingan organisasi-organisasi masyarakat, aktor-aktor internasional, atau kondisi ekonomi internasional, tetapi mempunyai space untuk mendefinisikan isi, waktu, dan mengajegkan inisiatif reformasi kebijakan.
2. Para pembuat kebijakan dapat mengartikulasikan dan mempunyai penjelasan-penjelasan logis atas berbagai masalah yang didasarkan pada pengalaman, studi, nilai-nilai personal, ideologi, afiliasi institusional, dan latihan-latihan profesional mereka.
3. Para pembuat keputusan dapat merubah perspektif mereka tentang kebijakan mengenai apa yang lebih mereka sukai berkaitan dengan pengalaman, studi, nilai, ideologi, afiliasi institusional, dan latihan-latihan profesional yang telah mereka lakukan.
4. Para pembuat keputusan dapat berperan aktif dalam membentuk dan menyatukan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat,
5. Terjadinya perubahan kebijakan publik dan lembaga-lembaga merupakan suatu hal yang normal dan sangat mungkin terjadi. Perubahan kebijakan akan berlangsung terus dalam pemerintahan secara berkelanjutan.

Berdasar proposisi-proposisi itu, elit-elit kebijakan. yaitu mereka yang secara formal sebagai pembuat kebijakan yang otoritatif dalam lembaga-lembaga pemerintahan. mempunyai ruang lingkup yang cukup untuk mengidentifikasi masalah, mengartikulasikan tujuan-tujuan, mendefinisikan bagaimana solusinya, dan memikirkan bagaimana strategi implementasinya.

Ada dua perspektif yang bisa dipakai untuk menjelaskan proses kebijakan di NSB, yaitu: perspektif yang berpusat pada masyarakat, dan yang berorientasi pada negara. Pertama, perspektif yang berorientasi pada masyarakat menolak sifat relatif otonomnya elit kebijakan dalam menentukan pilihan-pilihan kebijakan serta kemampuan elit membatasi tekanan-tekanan internasional. Menurut perspektif ini, sebab-sebab mengapa suatu kebijakan di adopsi, diteruskan pelaksanaannya, dan dirubah tergantung pada hubungan kekuasaan dan kompetisi yang terjadi pada individu-individu, kelompok-kelompok, atau antar kelas yang ada dalam masyarakat. Jadi, pilihan-pilihan kebijakan ditentukan oleh faktor di luar elit. Kedua, perspektif yang berorientasi pada negara, berpandangan bahwa elit kebijakan sama sekali tidak terpengaruh oleh kepentingan-kepentingan sosial. Dalam pendekatan ini, persepsi dan interaksi para elit kebijakan dan besarnya peran negara dalam proses kebijakan tergantung pada pilihan-pilihan pemerintah sendiri.

I. RANGKUMAN

Delapan model politik kebijakan yang diungkapkan oleh Thomas R. Dye tentunya masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Inti dari masing-masing model politik kebijakan tersebut sebagai berikut: 1) Model proses memandang pembuatan kebijakan sebagai serangkaian kegiatan politik, 2) Model institusional memusatkan perhatian pada efek lembaga-lembaga politik dan pemerintahan terhadap kebijakan publik, 3) Model rasional menyiratkan bahwa pemerintah harus memilih kebijakan yang memaksimalkan keuntungan masyarakat dan meminimalkan biaya, 4) Model incremental melihat kebijakan publik sebagian besar sebagai kelanjutan dari kegiatan pemerintah masa lalu dengan hanya memodifikasi atau tambahan kegiatan, 5) Teori kelompok memandang kebijakan publik sebagai hasil dari perjuangan di antara kelompok masyarakat, 6) Model elit memandang kebijakan publik sebagai dampak dari institusi politik dan pemerintahan terhadap kebijakan publik, 7) Teori pilihan publik menggunakan analisis ekonomi untuk mempelajari kebijakan publik, dan 8) Teori permainan menggambarkan kebijakan sebagai hasil interaksi antara dua atau lebih peserta yang rasional.

BAB VII

KLASIFIKASI PERMODELAN KEBIJAKAN

A. MODEL DARI SISI PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Jika kebijakan diartikan sebagai akumulasi atau kumpulan dari sejumlah keputusan, model kebijakan dapat pula dipandang sebagai model pengambilan atau perumusan keputusan. Berangkat dari konsepsi itulah, maka model kebijakan yang dilihat dari aspek perumusan, menurut Dror, 1968 adalah 1) model rasional komprehensif, 2) model incremental, 3) *Economically rational model*, 4) *Sequential decision model*, 5) *Satisfying model*, 6) *Extra rational model*, 7) *Optimal model*. (Ali dan Alam, 2012: 102). Nomor 1 dan 2 adalah model yang dikembangkan oleh Lindblom, 1959.

1 Model rasional komprehensif

Model ini dikembangkan oleh Braybrooke & Lindblom (1959) untuk menjelaskan kondisi berbagai model pengambilan keputusan yang cenderung untuk diadopsi. Unsur-unsur dalam model R-K tidak jauh berbeda dengan model rasional, yaitu:

- a. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain, atau setidaknya dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.
- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang mempedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat diterapkan rankingnya sesuai dengan urutan kepentingannya, antara lain:
 - 1) Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara saksama.
 - 2) Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih diteliti.
 - 3) Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lainnya.
 - 4) Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai, atau sasaran yang digariskan (Lester & Steward, 2000: 90-91.)

Pada akhirnya, model ini berhadapan dengan kritikan bahwa para pengambil keputusan tidak mampu merumuskan "masalah" itu sendiri sehingga kebijakannya justru tidak rasional (Nugroho, 2012: 555). Misalnya, di Indonesia ada masalah kemiskinan, namun pemecahannya bukan membuat kebijakan yang bersifat operasional dengan membentuk suatu Badan yang mempunyai kewenangan teknis, namun membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan, dengan kewenangan administratif dan koordinatif. Demikian juga dengan masalah pupuk. Kelangkaan pupuk karena pabrik yang sudah tua, yang seharusnya diselesaikan dengan kebijakan investasi pemerintah di BUMN pupuk untuk membangun pabrik pupuk baru, namun malah diselesaikan dengan kebijakan rayonisasi distribusi pupuk. Hasilnya, pupuk tetap mengalami kelangkaan.

2 Model incremental

Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan kebijakan di masa lalu. Karena alasan keterbatasan, maka pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan beberapa modifikasi seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintahan yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga. Di Indonesia, kebijakan seperti ini dapat dilihat pada kebijakan pemerintah hari ini untuk mengambil alih begitu saja kebijakan di masa lalu, secara marut apa pun kebijakan tersebut, seperti kebijakan desentralisasi, kebijakan kepartaian, kebijakan *Letter of Intent* dengan IMF, kebijakan rekapitalisasi, kebijakan BPPN, kebijakan *Release & Discharge*, kebijakan *debt rescheduling*, dan seterusnya. Memang, ada juga upaya untuk membuat kebijakan baru, namun pada kenyataannya kebijakan-kebijakan tersebut tidak mendapatkan dukungan yang memadai, seperti kebijakan pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan yang ditujukan untuk merumuskan konsep baru penanggulangan kemiskinan.

3 Economically rational model

Economically rational model adalah sama dengan model rasional, namun dalam model ini lebih ditekankan pada pertimbangan ekonomi, seperti kebijakan yang berkaitan dengan *Penetapan Program Planning Budgeting System* disingkat PPBS atau kebijakan yang berkaitan dengan kalkulasi biaya atau yang disebut dengan *Cost Benefit Analysis* atau dalam kebijakan anggaran dengan sistem DIPA.

4 Sequential decision model

Sequential decision model adalah model perumusan kebijakan yang dilakukan atas dasar hasil dari suatu eksperimen atau penelitian atas berbagai alternatif yang akan dapat dipilih sehingga diharapkan dapat dirumuskan suatu kebijakan yang paling efektif. Contoh: Kebijakan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dalam perumusannya didasarkan atas hasil penelitian terhadap realitas otonomi yang termuat pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya. Keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai hasil dari evaluasi atas pelaksanaan undang-undang sebelumnya.

5 Satisfying model

Satisfying model adalah model perumusan kebijakan yang didasarkan atas proses pemilihan alternatif yang paling memuaskan dengan tanpa bersusah payah menilai alternatif-alternatif lainnya. Contoh: Tindakan Presiden menonaktifkan Menko Polkam yang dianggap sebagai pilihan yang paling memuaskan, demikian pula dengan kebijakan lainnya seperti kebijakan Presiden selaku kepala eksekutif di dalam me-reshuffle kabinet yang harus diambilnya.

6 *Extra rational model*

Extra rational model adalah model perumusan kebijakan yang sangat rasional yang diharapkan menghasilkan kebijakan yang paling optimal. Saking sangat rasionalnya maka melebihi jangkauan rasional yang didasarkan pada pertimbangan logika tetapi telah memasuki jangkauan naluri. Contohnya Presiden menonaktifkan Menko Polkam yang didasarkan pada pertimbangan naluri Presiden. Sederetan kebijakan yang sama yang diambil Presiden di dalam mengatasi permasalahan yang multidimensi melanda bangsa dan negara dewasa ini dan tentunya untuk seterusnya.

7 *Optimal model*

Optimal model adalah model perumusan kebijakan yang didasarkan pada gabungan beberapa model yang memfokuskan pada identifikasi nilai, kegunaan praktis dan masalah-masalah kebijakan seperti kebijakan mixed scanning di mana substansi model rasional komprehensif digabung dengan model incremental.

B. MODEL DARI SISI CORAK KEBIJAKAN

Terhadap pembagian atas dasar corak kebijakan, Salisbury & Heinz (dalam Ali dan Alam, 2012: 95), membagi model kebijakan ke dalam 4 (empat) corak, yaitu: a) Kebijakan distributif, b) Kebijakan re-distributif, c) Kebijakan regulatory, dan d) Kebijakan self-regulatory

1. Kebijakan Distributif

Kebijakan distributif adalah kebijakan yang memberikan sesuatu hasil atau manfaat yang dipandang relevan oleh pemerintah yang bertujuan memberikan pengaturan atas dasar permasalahan dan kebutuhan masyarakat (Ali dan Alam, 2012: 95), atau menyangkut distribusi pelayanan kepada masyarakat (Suharno, 2020: 13). Contoh: Kebijakan pemerintah dalam memberikan dana Inpres kepada sekelompok masyarakat yang ada di pedesaan. Contoh lain seperti kebijakan Bantuan Langsung Tunia (BTS) bagi orang miskin, Bantuan Langsung Tunai bagi Mahasiswa, kebijakan pendidikan gratis untuk tingkat Sekolah Dasar dan Menengah dan berbagai kebijakan lainnya.

2. Kebijakan re-distributif

Kebijakan re-distributif diartikan sebagai kebijakan yang membagi kembali di mana dilakukan pemberian hasil terhadap satu atau beberapa kelompok tetapi dengan merugikan kelompok lain. Hal ini pun mengandung aspek pengaturan, walaupun disatu pihak diberikan keuntungan sementara pihak lain harus dirugikan. Contoh kebijakan pembebasan pajak bagi perusahaan mobil Timor yang merugikan bagi perusahaan lain, kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan sekelompok masyarakat, tetapi merugikan masyarakat penggarap (Ali dan Alam, 2012: 96).

3. Kebijakan regulatory

Kebijakan *regulatory* adalah kebijakan yang memberi pembatasan terhadap tindakan-tindakan atau tingkah laku dari individu atau kelompok masyarakat (Suharno, 2020: 13). Dengan demikian dapat meniadakan atau membatasi walaupun secara tidak langsung perolehan hasil-hasil tertentu untuk kelompok-kelompok ini (Ali dan Alam, 2012: 96). Contoh: Kebijakan kuota, yang sebenarnya merupakan kebijakan yang secara tidak langsung perolehan hasil bagi para jemaah haji sebab memberikan jaminan atas pengaturan yang baik, kebijakan tentang pembatasan penerimaan pegawai daerah, yang pada hakekatnya memberikan perolehan hasil kerja yang tinggi bagi pegawai yang sudah bekerja atau karena pertimbangan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.

4. Kebijakan self-regulatory

Kebijakan *self-regulatory* adalah kebijakan yang mengatur diri sendiri menentukan juga pembatasan terhadap tingkah laku atau tindakan dari satu atau lebih kelompok, dengan demikian justru memperbesar hasil-hasil yang akan diperoleh dan tidak mengurangnya. Contoh: Kebijakan pemerintah untuk memperlakukan desentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah, kebijakan pemerintah daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah (Ali dan Alam, 2012: 96).

C. MODEL DARI SISI BENTUK KEBIJAKAN

Model menurut Duun adalah refresentasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Dalam pengertian demikian, model kebijakan menurut Limdblom (dalam Ali dan Alam 2012: 97) terbagi atas: kebijakan synopsis dan kebijakan incremental.

1 Kebijakan Synopsis

Sinopsis artinya terikhtiar atau memberi pandangan ringkas. Kebijakan sinopsis adalah kebijakan yang memperlihatkan perbandingan yang rasional. Disebut juga sebagai model rational komprehensif yang artinya lengkap dan masuk akal. Disebut pula sebagai metode akar, yaitu metode yang sampai ke akarakarnya. Menurut Limdblom (Hoogerwerf, 1983), ciri dan model kebijakan sinopsis, banyak diungkapkan secara teori tetapi dalam praktik kurang digunakan atau ditemukan. Simpulan Limdblom dapat disebutkan bahwa: penjelasan dari nilai-nilai atau tujuan-tujuan dibedakan dari umumnya merupakan persyaratan bagi analisa empiris dari alternatif-alternatif kebijakan, analisa harus lengkap (komprehensif) setiap faktor yang penting dan relevan, dan teori dijadikan landasan yang penting.

Model kebijakan demikian ini memandang segala sesuatu selalu didasarkan pada pertimbangan rasional. Manusia secara teoritis selalu dipandang sebagai mahluk yang rasional, namun dalam kenyataannya manusia itu berada dalam segala keterbatasannya.

Sesuatu yang rasional belum tentunya memberikan kepastian atas kebenaran yang diterima, sehingga suatu kebijakan yang disusun secara rasional tidak selalu menghasilkan sesuatu yang rasional. Kebijakan anggaran belanja negara yang tidak dikehendaki, di mana selalu dilakukan perubahan anggaran pada setiap tahun anggaran dari kebijakan yang tidak dapat disusun atas dasar pertimbangan rasional, Pandangan ini, biasanya digunakan dalam pemikiran-pemikiran ekonomi yang dikenal dengan konsep manusia ekonomi.

Islamy (1991) terhadap model ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan. Model ini sama dengan konsep ekonomis, yaitu melihat sesuatu yang selalu memberikan hasil yang tinggi ketimbang pengorbanan yang diberikan yang dinotasikan dalam rumus $E = O > 1$. Atau setidaknya dapat dicapai efisiensi, yaitu perbandingan terbaik antara luaran dengan masukan yang dinotasikan dengan rumus $E = O/1$ terbaik

Dror, 1968 (dalam Ali dan Alam, 2012) menegaskan bahwa untuk membuat kebijakan yang rasional, pembuat kebijakan haruslah memenuhi 5 (lima) persyaratan, yaitu: mengetahui semua nilai-nilai utama yang ada pada masyarakat; mengetahui semua alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia; mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif; menghitung rasio antara tujuan dan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijakan; dan memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Namun, kalau model kebijakan ini diterapkan dalam rangka pengambilan keputusan, Islamy (1991) menegaskan bahwa ada 6 (enam) hal yang harus berlangsung dalam tata aliran (*sequence*) yang berlangsung sehingga didapatkan keputusan yang benar-benar terbaik dalam arti rasional. Keenam aliran tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pembuat kebijakan dihadapkan dengan suatu masalah tertentu yang dapat diisolasi dari masalah-masalah lain yang dinilai mempunyai arti yang besar dibandingkan dengan masalah-masalah lain.
- b. Berdasarkan atas masalah-masalah yang sudah ada di tangan pembuat kebijakan tersebut kemudian dipilih dan disusun tujuan-tujuan dan nilai-nilai sesuai dengan urutan pentingnya.
- c. Kemudian pembuat kebijakan menentukan atau menyusun daftar semua caracara atau pendekatan-pendekatan (alternatif-alternatif) yang mungkin dapat dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan atau nilai-nilai tadi. Pandangan ini, biasanya digunakan dalam pemikiran rasional.
- d. Pembuat kebijakan seterusnya meneliti dan menilai konsekuensi-konsekuensi masing-masing alternatif kebijakan tersebut di atas.
- e. Hasil penelitian dan penilaian masing-masing alternatif itu dibandingkan satu sama lain konsekuensi-konsekuensinya.

- f. Pembuat kebijakan memilih alternatif yang terbaik, yaitu yang nilai konsekuensinya paling cocok (rasional) dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Kalau dilihat dari kebutuhan permasalahan yang harus dijawab melalui suatu kebijakan, bagi model sinopsis pemecahannya haruslah didasarkan pada anggapan yang disusun secara tepat. Namun dalam rangka anggapan yang memenuhi persyaratan teori, diperlukan penguasaan informasi secara lengkap dan sempurna sehingga anggapan-anggapan yang disusun akan menghasilkan pemecahan yang tepat. Hanya saja dalam rangka perolehan informasi yang lengkap dan sempurna diperlukan biaya yang tinggi dan penyerapan waktu yang banyak dan lama.

Pemecahan masalah dengan model sinopsis dilakukan melalui langkah-langkah yang menurut Hoogerwerf, 1983 (dalam Ali dan Alam, 2012) adalah sebagai berikut:

- a. Penyusunan sederetan secara lengkap tujuan-tujuan dalam urutan yang penting atas tujuan-tujuan itu.
- b. Menginventarisasi semua sarana dalam urutan berdasarkan urgensi, dalam urutan tingkatan memadainya sarana-sarana, dan dalam urutan efektivitasnya sarana-sarana.
- c. Menganalisa semua akibat dari sarana-sarana.
- d. Memperbandingkan semua akibat dari semua sarana dengan tujuan-tujuan yang ditentukan biaya-biaya dan keuntungan-keuntungan.
- e. Memilih dan menentukan sarana-sarana demikian rupa sehingga mendapat keuntungan yang bersih yang tertinggi.

Penggunaan model sinopsis akan melahirkan perbandingan yang rasional, di satu sisi diperlukan biaya yang mahal tetapi di lain sisi diharapkan akan menghasilkan keuntungan yang bersih tertinggi. Akan tetapi suatu masalah tidak saja dapat dilihat dari sejumlah anggapan-anggapan yang tepat yang disusun atas dasar biaya yang mahal tetapi suatu masalah dapat diperoleh dari kenyataan-kenyataan empiris, yang oleh Lindblom, 1959 diperoleh dari gambaran situasi dan pendapat mengenai nilai-nilai (dalam Ali dan Alam, 2012).

2 Kebijakan Inkremental

Kebijakan inkremental menurut Lindblom, 1959 adalah: yang dominan dalam praktik tetapi dalam literatur tidak banyak mendapat perhatian. Model ini disebutnya sebagai metode cabang atau metode perbandingan terbatas yang berurutan. Inkremental berarti bertambah berangsur-angsur (dalam Ali dan Alam, 2012). Islamy (1991) menegaskan bahwa model ini didasarkan pada "*Administrative man*", yaitu model yang menggunakan pendekatan administrasi, yang berbeda dengan model rasional komprehensif yang didasarkan pada pendekatan ekonomi.

Kebijakan inkremental dalam praktiknya dapat dipahami pada kebijakan penyusunan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah yang dilakukan atas dasar

pertimbangan keterbatasan pengetahuan tentang sumber penerimaan yang pasti dan besarnya penerimaan sehingga terkesan adanya keragu-raguan. Ciri dari model ini menurut Limblom (1959) adalah sebagai berikut:

- a. Seleksi dari nilai-nilai dan tujuan-tujuan di satu pihak dan analisa menurut pengalaman dari tindakan-tindakan yang perlu, di pihak lain tidak dibedakan satu sama lain; tetapi berhubungan sangat erat.
- b. Oleh karena sarana dan tujuan tidak dapat dipisahkan, maka Analisa sering tidak sesuai atau sangat terbatas.
- c. Pengajuan kebijakan "yang baik" adalah bahwa berbagai penganalisa berpendapat sama mengenai suatu kebijakan (walaupun mereka tidak sependapat mengenai sarana yang paling sesuai untuk suatu tujuan yang disepakati).
- d. Analisa sangat dibatasi, karena akibat-akibat penting yang mungkin terjadi, alternatif-alternatif kebijakan yang penting dan nilai-nilai yang dipengaruhi dapat diabaikan.
- e. Perbandingan yang berturut-turut (dengan kebijakan yang dijalankan hingga sekarang dan dengan keadaan yang sedang berlangsung) membatasi atau menghapuskan penopangan atas teori.

Ciri model ini menempatkan model kebijakan inkremental merupakan model yang mendasarkan pada pemikiran bahwa segala hal yang berkaitan dengan kebijakan atau para pelaku kebijakan adalah makhluk yang memiliki keterbatasan yang dikonsepsikan sebagai "administrative man". Selanjutnya, terhadap model inkremental, banyak diikuti orang dalam rangka pembuatan suatu kebijakan, dan oleh karena itu terjadi adanya aliran inkrementalisme. Limdblom, 1959 (dalam Ali dan Alam, 2012) menegaskan bahwa Inkrementalisme memberikan keuntungan-keuntungan berupa: pembuat kebijakan lebih mengenal persoalan-persoalan yang mereka hadapi karena sejumlah pengalaman yang dimiliki, tidak diperlukan penganalisaan segala sesuatu dan kurang melibatkan adanya kemungkinan sejumlah faktor. Walaupun demikian inkrementalisme dikritik karena inkremental bisa berjalan baik jika memenuhi persyaratan yang dituntut yang meliputi: hasil-hasil dari kebijakan secara umum harus memadai; harus ada kesinambungan yang besar mengenai jenis masalah sarana-sarana yang tersedia.

Inkrementalisme (Hartle, 1980 dalam Ali dan Alam, 2012) melihat dalam konteks pengambilan keputusan menyimpulkan bahwa karakteristik keputusan yang inkrementalisme adalah sebagai berikut:

- a. Pembuat keputusan tidak berupaya berusaha meneliti dan menilai secara komprehensif semua alternatif, melainkan memusatkan perhatiannya hanya pada kebijakan yang berbeda secara inkremental (berbeda sedikit) dengan kebijakan-kebijakan yang telah ada (terdahulu).

- b. Hanya sejumlah kecil alternatif-alternatif kebijakan yang dipertimbangkan.
- c. Setiap alternatif kebijakan, hanya sejumlah konsekuensi konsekuensi kebijakan penting yang terbatas saja yang dinilai.
- d. Setiap masalah yang menentang pembuat keputusan secara terus menerus diredifinisi.
- e. Inkrementalisme memberi kesempatan penyesuaian tujuan cara cara dan cara tujuan yang tidak ada hentinya dengan tujuan agar masalahnya dapat diselesaikan secara lebih mudah.
- f. Tidak akan ada keputusan atau pemecahan masalah yang dianggap "benar tetapi merupakan serangkaian serangan" yang tidak pernah ada hentinya terhadap masalah yang ada melalui serangkaian analisa dan penilaian.
- g. Dan sehubungan dengan itu maka pembuatan keputusan digambarkan bersifat mengobati (re-medial), lebih diarahkan pada pemecahan-pemecahan masalah sosial yang konkrit yang ada sekarang dan bukannya untuk meningkatkan pencapaian tujuan-tujuan sosial di masa yang akan datang.

3 Model *Mixed Scanning* (Model Pengamatan Terpadu)

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dan model incremental. Inisiatornya adalah pakar sosiologi organisasi Amitai Etzioni, 1967. *Mixed Scanning* diartikan sebagai penyelidikan atau pemeriksaan campuran (Ali dan Alam, 2012), dan disebut sebagai teori pengamatan terpadu (Nugroho, 2012: 559). Model ini merupakan gabungan dari kedua model yang dikembangkan oleh Lindblom, 1959. Model ini mengajak pembuat kebijakan tidak terlalu berkhayal terhadap keberlakuan teori-teori yang terbangun di atas landasan rasional, tetapi juga tidak terlalu konservatif terhadap realitas-realitas empirik sebagaimana dikembangkan oleh kaum inkrementalisme (dalam Ali dan Alam, 2012). Sehingga Nugroho menyarankan model ini hanya sebagai wacana yang tidak perlu dimasukkan sebagai salah satu model terpilih (Nugroho, 2012: 560).

D. MODEL DARI SISI PERUBAHAN ISI KEBIJAKAN

Kalau model kebijakan dilihat dari perubahan-perubahan atas isi yang dikehendaki maka model kebijakan dapat terjadi dalam model perubahan secara menyeluruh dalam waktu yang cepat dan model perubahan secara gradual dan perlahan. Dalam waktu yang cepat disebut kebijakan dengan model radikal, sedangkan secara gradual disebut kebijakan model reformistis. **Model radikal** yaitu model perubahan secara menyeluruh atas seluruh sistem yang berlaku dan semua aspek yang menjadi jangkauan isi kebijakan. Contoh: Keinginan sebagian masyarakat untuk merubah Konstitusi UUD 45. **Model reformis** yaitu model perubahan yang berlangsung secara perlahan dan dalam beberapa aspek tetapi bertahap,

perubahan mana menyangkut perubahan fungsi, perubahan posisi sebagaimana kebijakan pemerintahan reformasi, kebijakan pemerintahan persatuan nasional.

E. MODEL DARI SISI TIPE KEBIJAKAN

Untuk lebih memperkaya informasi atas model-model kebijakan, para ahli membagi model kebijakan berdasarkan tipe (tujuan, bentuk, proses, hasil dan implementasinya) (Dunn, 1981; Henry, 1980, Wahab, 2010).

1. Model kebijakan berdasarkan tujuan

Meliputi: model deskriptif dan model normatif. **Model deskriptif** adalah model yang menjelaskan dan atau memprediksikan sebabsebab dan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan. Dunn (1981) menjelaskan bahwa model deskriptif digunakan untuk memantau hasil-hasil dari aksiaksi kebijakan. Model yang digunakan dalam evaluasi kebijakan. Hasil model dapat digunakan untuk keperluan perumusan kembali dalam rangka pembentukan kebijakan baru. **Model normatif** adalah model yang didasarkan tidak saja sekedar penyajian apa adanya tetapi juga memberikan pernyataan-pernyataan apa yang seharusnya dilakukan. Penyajian dalam bentuk dalil-dalil dan rekomendasi dalam rangka optimalisasi pencapaian beberapa nilai guna, seperti kebijakan yang berkaitan dengan keberlakuan sesuatu aturan hukum.

2. Model kebijakan berdasarkan bentuk

Meliputi: model verbal, model simbolis; dan model prosedural. **Model verbal** adalah model kebijakan yang isinya diekspresikan dalam bahasa yang sederhana, mudah dipahami, serta praktis dalam penggunaan sehari-hari. Contoh: Pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid sebelum menjadi keputusan, pernyataannya memberikan gambaran bahasa yang sederhana dan mudah dipahami. **Model Simbolis** adalah model kebijakan yang isinya disampaikan dalam bahasa logika simbolik dan matematik. Model digunakan dalam bahasa ekonomi seperti kebijakan penentuan harga di mana isin kebijakan sering menggunakan simbol huruf seperti Demand (D), Supply (S), yang disampaikan dalam rumusan matematik, seperti $P = e$ (Equilibrium atau keseimbangan) D/S. **Model Prosedural** adalah kebijakan yang mendasarkan pada asumsi adanya hubungan yang dinamis dari variabel-variabel yang diyakini. Dinamika hubungan variabel menjadi ciri dari masalah kebijakan. Contoh: Suatu kebijakan yang memberikan pernyataan atas dasar asumsi tentang kenaikan bahan bakar minyak. Asumsi dilakukan berdasarkan permintaan pasar, kebutuhan dan persediaan.

3. Model kebijakan berdasarkan proses

Meliputi: model institusional, model elit-massa, model kelompok, dan model sistem. **Model institusional** adalah model yang memusatkan perhatian pada struktur organisasi pemerintahan. Apapun yang menjadi isi kebijakan adalah kehendak dari kelembagaan

pemerintahan, seperti kelembagaan legislatif, kelembagaan eksekutif, kelembagaan yudikatif. Contoh: Kebijakan pemerintahan yang dibuat dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan atau kebijakan pemerintahan yang dibuat dalam bentuk Undang-Undang. Dalam model ini, setiap kebijakan harus dipahami dari struktur organisasi yang berarti yang harus dilihat adanya hubungan kewenangan yang terjadi secara formal sehingga kebijakan yang dibuat selalu atas dasar kewenangan kelembagaan.

Model elit-massa adalah model kebijakan yang berasal dari dominasi kelompok elit tertentu terhadap kepentingan dan kedudukan kelompok masyarakat yang lebih banyak. Dominasi kelompok elit nampak dalam perumusan hingga pelaksanaan kebijakan. Kelompok masyarakat yang didominasi dipandang sebagai kelompok yang tidak mengetahui apa-apa, sebaliknya bagi mereka kelompok masyarakat akan selalu bersikap apatis terhadap kebijakan yang dilakukan oleh kelompok elit. Kelompok elit inilah yang mempengaruhi massa atas segala kebijakan yang diperlakukan. Kelompok elit tergantung pada corak pemerintahan. Corak demokratis, kelompok elit adalah kelompok penguasa yang tumbuh secara demokratis, dapat saja mereka kaum politisi, intelektual, penguasa yang semuanya adalah tergantung pada konsensus yang terjadi pada terbentuknya kelompok elit. Jikalau pada suatu negara, para administratornya berperan dalam kebijakan, maka pada saat itu kelompok elit dapat saja dari kelompok-kelompok kecil yang mapan. Henry menyebutnya sebagai "*The Establishment*". Pada model ini, elit yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit. Contoh bahwa kebijakan-kebijakan eksekutif pada masa Orde Baru, terkesan hanya diinginkan oleh kelompok elit tertentu seperti oleh elit Golkar, elit birokrasi.

Model kelompok adalah kebijakan yang mendasarkan isi pada kepentingan-kepentingan kelompok sehingga dalam pembuatan atau pelaksanaan kebijakan akan terjadi pengaruh kepentingan yang berbeda-beda yang memungkinkan terjadinya konflik kepentingan. Namun, dalam rangka perumusan, akan terjadi pengaruh dari konflik-konflik yang terjadi yang memungkinkan terjadinya bargaining (tawar-menawar), negosiasi (kesepakatan) dan bisa mungkin kompromistik (kesetujuan). Pelaksanaan kebijakan dengan model ini menempatkan konflik adalah suatu hal yang wajar dan harus dipandang sebagai suatu energi untuk membangun solusi. Oleh karena itu kebijakan negara/publik/pemerintah dalam sering diartikan sebagai keseimbangan dari kepentingan yang beragam/berbeda. Contoh: Kebijakan-kebijakan Presiden Gusdur yang dipandang oleh banyak orang dipengaruhi kelompok tertentu, atau paling tidak oleh sejumlah kelompok.

Model Sistem-Politik adalah kebijakan yang didasarkan pada pendekatan sistem dalam artian dinamis, di mana suatu kebijakan dibentuk harus diawali oleh adanya masukan (input) untuk kemudian berproses/bertransformasi menjadi luaran (*output*). Keluaran harus dipandang sebagai suatu kebijakan. Kebijakan ini selalu diartikan sebagai hasil dari suatu proses politik

yang berlangsung dalam suatu sistem politik. Bahwa apa yang menjadi masukan biasanya berupa keinginan, tuntutan ataupun dukungan disertai dengan kesiapan sumber daya. Sedangkan proses adalah keadaan di mana berlangsungnya perubahan-perubahan dari apa yang diharapkan yang berlangsung dalam suatu sistem politik atau suatu sistem di mana tiga sub sistem saling berinterdependensi atau berinterkoneksi. Ketiga sub sistem itu adalah suprastruktur (kelembagaan politik), infrastruktur (para elit politik) dan sub struktur (masyarakat).

4. Model kebijakan berdasarkan hasil formulasi perumusannya

Meliputi: *model rational-comprehensive*, *model incremental* dan *model mixed-scanning*.

Model rasional komprehensif berasumsi bahwa individu membuat keputusan berdasarkan kalkulasi rasional terhadap biaya dan keuntungan (Lester & Stewart, 2000 dalam Kusumanegara, 2011: 90). **Model incremental** memandang formulasi kebijakan publik sebagai kelanjutan dari aktivitas yang dilakukan pemerintahan sebelumnya dengan sedikit perubahan. Pertimbangan-pertimbangan waktu, intelegensia, dan biaya menjadikan perumus kebijakan menjadi tidak peka atau bahkan menghindari identifikasi secara luas alternatif kebijakan dan konsekuensinya (Kusumanegara, 2011: 91). Perumusan kebijakan berdasarkan model **Model mixed-scanning** bermula dari input (tuntutan dan dukungan) yang dikonversikan melalui proses yang terjadi di dalam sistem politik menjadi output (kebijakan atau keputusan). proses tersebut diikuti dengan munculnya konsekuensi terhadap sistem maupun lingkungannya (Kusumanegara, 2011: 94).

5. Model kebijakan berdasarkan implementasinya

Meliputi: (1) Model Mazmanian dan Sabatier, (2) Model Hogwood dan Gunn, (3) Model MS Grindle, dan (4) Model Meter dan Horn.

a. Model Mazmanian dan Sabatier

Model ini disusun atas dasar proses implementasi kebijaksanaan, sebagai suatu proses, ditegaskan bahwa dalam tahapan implementasi kebijakan terdapat tiga variabel bebas yang dapat berpengaruh, yaitu: (1) Mudah/tidaknya masalah dikendalikan; (2) kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses implementasi; dan (3) variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi. Di antara ketiga variabel bebas, variabel (1) berpengaruh secara langsung terhadap variabel (2) dan (3). Sedangkan variabel terikat adalah tahapan-tahapan dalam proses implementasi yang akan terjadi. Tahapan kegiatan bawah dari output, kemudian diikuti oleh keadaan kesediaan kelompok sasaran. Untuk kemudian memberikan dampak nyata. Selanjutnya dipersepsi yang berakhir pada tahapan perbaikan yang mendasar dalam undang-undang.

Adapun yang menjadi indikator dari variabel mudah atau tidaknya masalah kebijakan adalah terdiri dari: (1) Kesukaran-kesukaran teknis keragaman perilaku kelompok, sasaran.

(2) Prosentase kelompok sasaran dibandingkan jumlah penduduk, dan (3) Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

Sedangkan pada variabel kemampuan kebijakan, indikatornya adalah: (1) Kejelasan dan konsistensi tujuan. (2) Digunakannya teori kausal yang memadai. (3) Ketetapan alokasi sumber dana. (4) Keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana. (5) Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana. (6) Rekrutmen Pejabat Pelaksana. (7) Akses Formal pihak luar.

Variabel di luar kebijakan, indikatornya adalah: (1) Kondisi Sosial Ekonomi dan Teknologi; (2) Dukungan publik; (3) Sikap dan sumber sumber yang dimiliki kelompok-kelompok; (4) Dukungan dari pejabat atasan; (5) Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

b. Model Hogwood dan Gunn

Model yang dikembangkan oleh Hoogwood dan Gunn (Wahab, 2010) yang menjelaskan bahwa dalam mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna diperlukan beberapa syarat sebagai: (1) Hal yang akan, an menimbulkan gangguan/kendala yang serius; (2) Untuk pelaksana program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai; (3) Perpaduan sumber sumber yang diperlukan benar-benar tersedia; (4) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal; (5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya; (6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil; (7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; (8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. (9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna; (10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

c. Model Merry S. Grindle

Model ini dikembangkan oleh M. S. Grindle (Wibawa, dkk., 2000) yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi dan konteks implementasinya. Kedua hal tersebut harus didukung oleh program aksi dan proyek individu yang didesain dan dibiayai berdasarkan tujuan kebijakan, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan akan memberikan hasil berupa dampak pada masyarakat, individu dan, kelompok serta perubahan dan penerimaan oleh masyarakat terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Indikator isi kebijakan menurut Grindle (Wibawa, dkk., 2000) adalah: (1) kepentingan yang dipengaruhi; (2) Tipe manfaat; (3) Derajat perubahan yang diharapkan; (4) Letak pengambilan keputusan; (5) Pelaksana program; (6) sumber daya yang dilibatkan. Sedangkan konteks implementasi, indikator-indikatornya adalah: (1) Kekuasaan, strategi aktor yang terlibat; (2) Karakteristik lembaga dan penguasa; (3) Kepatutan daya tanggap.

d. Model Meter dan Horn

Model ini dikembangkan oleh Meter dan Horn (Wahab, 2010), yang mengemukakan perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Dikemukakan bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel-variabel bebas yang saling berkaitan. Variabel tersebut terdiri dari: (1) dan tujuan kebijaksanaan serta variabel sumber-sumber kebijaksanaan sebagai dua variabel yang secara bersama-sama mempengaruhi variabel komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan; (2) Variabel sumber-sumber kebijakan mempengaruhi pula variabel sikap para pelaksana dan variabel lingkungan: ekonomi, sosial dan politik; (3) Variabel komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan mempengaruhi variabel sikap para pelaksana dan ciri badan pelaksana; (4) Variabel lingkungan, ekonomi, sosial dan politik mempengaruhi variabel ciri badan pelaksana dan variabel sikap para pelaksana; (5) Variabel ciri badan pelaksana disamping variabel sikap para pelaksana juga mempengaruhi variabel komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan; (6) Terakhir, variabel sikap para pelaksana yang telah terbentuk oleh berbagai variabel, yang mempengaruhi prestasi kerja sebaliknya prestasi kerja akan dipengaruhi pula oleh ciri badan pelaksana.

6. Model kebijakan berdasarkan evaluasinya

Ernest R. House, 1980 (dalam Nugroho, 2012: 733) membagi model evaluasi kebijakan sebagai berikut:

- a. Model sistem dengan indikator utama adalah efisiensi.
- b. Model perilaku, dengan indikator utama adalah produktivitas dan akuntabilitas.
- c. Model formulasi keputusan, dengan indikator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas.
- d. Model tujuan bebas (*goal free*), dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat sosial.
- e. Model kekritisan seni (*art criticism*) dengan indikator utama adalah standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat.
- f. Model review professional dengan indikator utama adalah penerimaan profesional.
- g. Model kuasi legal (*Quasi legal*), dengan indikator utama adalah resolusi.
- h. Model studi kasus, dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.

F. RANGKUMAN

Model kebijakan diartikan sebagai teori atau pendekatan terhadap kebijakan, dan oleh karena itu ia dapat digunakan dapat memecahkan permasalahan yang diatasi oleh kebijakan. Kebijakan pada dasarnya digunakan untuk melakukan pengaturan dan bisa mungkin

pemaksaan. dan oleh karena itu ia dapat dilihat dari berbagai pendekatan atau teori atau model atau abstraksi dari suatu kenyataan. Model kebijakan dari sisi coraknya membagi kebijakan atas kebijakan *distributive* dan *regulatory* serta yang *self distributive* dan *self regulatory*. Dari sisi bentuk, model kebijakan dibagi atas model sinopsis dan incremental. Dari sisi pengambilan keputusan, model kebijakan pun dapat dibagi atas: (1) Economically rational model; (2) Sequential decision model; (3) Satisfying model; (4) Extra rational model (5) Optimal model. Dari sisi dinamika perubahan kebijakan, model kebijakan dibagi atas model yang radikal dan model reformis. Sedangkan dari sisi tipe kebijakan, maka model kebijakan dibagi atas: (1) Model deskriptif dan (2) Model normatif. Sedangkan tipe yang kedua dibagi atas 3 (tiga) model, yaitu: (1) Verbal; (2) Simbolis; dan (3) Prosedural Khusus untuk keperluan implementasi sekaligus digunakan untuk evaluasi, maka model kebijakan dibagi atas: (1) Model Mazmanian dan Sabatier; (2) Model Hogwood dan Gunn; (3) Model Grindle; dan (4). Meter dan Horn. Masing-masing model disebutkan memiliki syarat dan kriteria di dalam aplikasinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alamsyah, Kamal, 2016. *Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi*. Bandung: Media Citra Mandiri Press
- Ali, Faried., & Alam, A. S., 2012. *Studi kebijakan Pemerintah*. Bandung: Rafika Aditama.
- Andhika, L. R., 2019. Permodelan Kebijakan Publik: Tinjauan dan Analisis Untuk Risalah Kebijakan Pemerintah. *Jurnal Riset Pembangunan 2 (1)*: 22-35.
- Anggara, Sahya, 2014. *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia
- Anugerah, Boy, (Online). 2021. *PPKM Darurat dan Kompatibilitas Terhadap Konstitusi*. Diakses di <https://www.researchgate.net/publication/353192627> [09/05/2024]
- Ariko, Dedi, 2018. Tentang Apa Itu Realitas Dalam Kehidupan Manusia. (online), diakses pada <https://neurolism.web.id/> [22/05/2022]
- Dolfsma, W., & Seo, D. 2013. Government Policy and Technological Innovation-a Suggested Typology. *Technovation*, 33(6-7): 173-179.
- DosenSosiologi.Com, 2021. *24 Masalah Sosial di Indonesia Saat Ini dan Solusinya*. (online), diakses pada <https://dosensosiologi.com/> [17/05/2024]
- DPR RI, 2019, *Refrensi: Perkembangan Indeks Daya Saing Global Indonesia*. Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Direktorat Jenderal DPR RI
- Dunn, W. N., 2003. *Analisis Kebijaksanaan Publik: Kerangka Analisis dan Prosedur Perumusan Masalah*. Yogyakarta: PT. Anindita Graha Widya.
- Dwiyanto, A., 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Estrada, M. A., & Park, D., 2018. The Past, Present and Future of Policy Modeling. *Journal of Policy Modeling*, 40(1), 1-15.
- Fermana, Surya, 2009. *Kebijakan Publik Sebuah Tinjauan Filosofis*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media Group
- Halim, A., 2013. Regional Development Policy Model Left Behind Case Study Supiori Papua Province. *Jurnal Humanity* 8(2): 1–12.
- Hamdi, Muchlis, 2014. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hamri, Silatul, dkk., 2013. *Model dan Pendekatan Kebijakan*. Makalah Mata Kuliah Kebijakan Publik Program Pascasarjana Magister Kebijakan dan Pengembangan Pendidikan. <https://rinastkip.wordpress.com/2013/03/28/337/> [10/08/2024]
- Hartanto, Shinta, 2022. *Permodelan Sistem*. (online), diakses pada <https://adoc.pub/> [28/08/2024]
- Hill, M., 2005. *The Public Policy Process* (4th ed.). Essex: Pearson Education

- Hoogerwerf, A., 1983. *Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Airlangga
- Indiahono, Dwiyanto, 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Islamy, M. Irfan, 1991. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ismi, Anisa, 2021. Implementasi Kebijakan Program Bantuan Rumah Layak Huni Untuk Masyarakat Miskin di Kecamatan Long Kali. *Ejournal Ilmu Pemerintahan* 9(2): 103-112.
- Iswahyudi, Fajar dkk., 2020. Kontekstualisasi Adopsi Kebijakan: Studi Kasus Kebijakan Pengendalian Covid-19 di Korea Selatan. *Jurnal Borneo Administrator* 16(2): 117-136.
- Jackson, M. C. 2007. *Systems Approaches to anagement*. Springer Science & Business Media
- Jeddawi, Murtir, dkk., 2020. Inovasi Daerah Berkelanjutan di Provinsi Lampung. *Laporan Penelitian Kelompok Dosen IPDN*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.
- Kessler, Eric., H., 2013. *Encyclopedia of Management Theory*. Sage Publication Inc.
- Kristianti, M., Mia, 2020. Analisis Pengaruh Inovasi Organisasi, Inovasi Strategis, dan Diferensiasi Pasar: Tantangan Keberlanjutan Perbankan Online Indonesia. *Jurnal Inspirasi Bisnis dan Manajemen*, 4(1): 67-78
- Kusumanegara, S., 2010. *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media
- Lathifan, L., Nugraha, C., Kusmaningrum, 2014. Pemodelan Matematis Untuk Analisis Kebijakan Pengembangan Industri Bahan Bakar Nabati Biodisel dari Kemiri Sunan. *Reka Integra Institut Teknologi Nasional* 4(2): 61-72
- Magfirullah, H., M., 2020. Teori dan Model Implementasi Kebijakan Publik. *Makalah Mata Kuliah Kebijakan Publik. Prodi Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya*
- Muadz, Husni, 2014. *Anatomi Sistem Sosial: Rekonstruksi Normalitas, Relasi Intersubyektivitas dengan Pendekatan Sistem*. Mataram: Institut Pembelajaran Gelar Hidup (IPGH)
- Muhadjir, Noeng, 2000. *Kebijakan dan Perencanaan sosial Pengembangan Sumber Daya Manusia. Telaah Cross Discipline. Edisi I. Yogyakarta: Rake Sarasin*.
- Nugroho, R., 2012. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, Dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Riant, 2018. *Membangun Kebijakan Publik Unggul di Era Demokrasi*. *Jurnal Academia Praja* 1(2): 21-36
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Parsons, Wayne, 2011. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenanda Media Group.

- Pasirulloh, M. A., & Suryani, E., 2017. *Pemodelan dan Simulasi Sistem Industri Manufaktur Menggunakan Metode Simulasi Hybrid (Studi Kasus: PT. Kelola Mina Laut)*. *Jurnal Teknik ITS* 6(2): 2337-3520
- Pasolong, Harbani, 2013. *Ilmu Administrasi Publik*. Bandung Alfabeta.
- Pratama, C. D., 2020. *Masalah Sosial, Definisi dan Faktor Penyebabnya*. (online), diakses pada <https://www.kompas.com/skola/read/2020/11/24/12/8/2022> [12/8/2022]
- Rahman, A., & Bakri, R., 2020. Effectiveness of Indigenous Institutions in Order to Preserve the Forest Mountain Kiyangan Village Rembitan Subdistrict Pujut Central Lombok District. *Jurnal Palangga Praja (JPP)*, 2(1): 42-58
- Rahman, Abdul & Bakri, Riani. 2019. Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (Asn) Melalui *Dynamic Governance*. *Jurnal Konstituen* 1 (1): 1 – 22.
- Rahman, Abdul. 2018. Identifikasi Strategi Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Kecamatan Sungaiambawang Kabupaten Kuburaya Provinsi Kalimantan Barat. *Jurnal Manajemen Pembangunan* 5(1): 17 – 36
- Santoso, Purwo, 2010. *Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UGM
- Shoemaker, P. J., Tankard, J. W., & Lasorsa, D. L., 2003. *How to Build Social Science Theories (1st edition)*. SAGE Publications.
- Soetomo, 2011. Efektivitas Kebijakan Sosial dalam Pemecahan Masalah Sosial. *JSP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 15(1): 15-28.
- Subarsono, Agustinus, 2016. *Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif Isu-Isu Kontemporer*. Yogyakarta: Gava media.
- Subijanto, Bijah. 2004. *Stratifikasi Kebijaksanaan Nasional: Perspektif Power dan Politik*. Edisi Kedua. Jakarta: Lemhanas RI
- Suhardi, G., 2006. *Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya
- Suharno, 2020. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Suharto, Edi, 2014. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edy, (online), 2006. *Kebijakan Sosial*. <https://adoc.pub/kebijakan-sosial-edisuharto-phd.html>? [09/05/2022]
- Sumaryadi, I. Nyoman, 2016. *Reformasi birokrasi Pemerintahan menuju tata Kelola Pemerintahan yang Baik*. Bogor: Galia Indonesia.
- Supriyanto dkk, A. (2017). *Mencipta Inovasi: Inovasi untuk Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan*. Jakarta: Tempo
- Sururi, Ahmad, 2017. *Innovation of Policy in Public Administration Perspective toward the realization of Good Public Policy Governance*. *Jurnal Spirit Publik* 12(2): 14-31
- Surya, Yohanes, & Situngkir, Hokky, 2008. *Solusi untuk Indonesia: Prediksi Ekonofisik/Kompleksitas*. Banten: PT Kendal.

- Suryono, Agus, 2010. *Dimensi-Dimensi prima Teori Pembangunan*. Malang: UB Press
- Suwitri, Sri, 2007. *Analisis Kebijakan Publik. Modul 1*. Jakarta: Universitas Terbuka
- Syaefullah, Chavchay. 2008. *Generasi Muda Menolak Kemiskinan*. Yogyakarta: Cempaka Putih.
- Tahir, Arifin. 2010. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Pustaka Indonesia Press
- Thoha, Miftah. 2010. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Utama, L. S., & Rahman, A., 2022. *Representasi Sosial Pengendalian Covid-19*. Banyumas: Amerta Media.
- V. F. Thomas (dalam Tirto.id), 2021. *Daya Saing Indonesia: Terbata-bata & Kian Ditinggal Negara Tetangga*, <https://tirto.id/ejEX> [9/8/2022]
- Veeger, K. J., 1985. *Realitas Sosial Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu Masyarakat dalam Cakrawala sejarah Sosiologi*. Jakarta: PT Gramedia
- Wahab, S. Abdul, 2010. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibawa, Samodra, dkk., 2000. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajagrafindo Persada
- Winarno, Budi, 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: Buku Kita.