

KONSEP DAN KAJIAN TEORI PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Sholih Muadi

Fakultas Ilmu Sosial Politik Universitas Brawijaya
dr.sholihmuadi@gmail.com

Ismail MH

Univeristas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya
ismailmh789@gmail.com

Ahmad Sofwani

Institut Pertanian Malang
ahmadsofwani@gmail.com

Abstract

The objective of this research was to describe concepts and theoretical reviews relevant with public policy formulation. Method of research was the review of theories or literatures. Result indicated that concepts and theories, mainly those relevant with public policy formulation, or that were previously used by policy experts, can be then used for all fields of policy science. Some reviews and theories of policy formulation may resolve policy issues that already challenged organizations or institutions, either those in government or private sector.

Keywords: concepts, research, theory, and policy formulation

Abstrak

Tujuan penulisan ini adalah untuk mendeskripsikan konsep dan kajian teori tentang perumusan kebijakan publik. Metode menggunakan kajian teori atau tinjauan pustaka. Hasil mengemukakan bahwakonsep dan teori dari para ahli kebijakan terutama tentang konsep dan teori tentang perumusan kebijakan publik dapat digunakan untuk semua bidang ilmu kebijakan. Beberapa kajian dan teori tentang perumusan kebijakan dapat mengatasi semua masalah kebijakan yang dihadapi oleh lembaga maupun institusi pemerintah maupun swasta.

Kata kunci: konsep, kajian, teori, perumusan dan kebijakan

Pendahuluan

Perkembangan studi kebijakan publik semakin kuat sebagai akibat terjadinya perubahan lingkungan birokrasi publik. Meningkatnya rasionalitas masyarakat sebagai akibat dari keberhasilan pembangunan sosial ekonomi, telah memunculkan berbagai tantangan baru bagi birokrasi publik. Salah satunya adalah semakin besarnya tuntutan akan kualitas kebijakan yang lebih baik. Ini mendorong munculnya minat untuk mempelajari studi kebijakan publik. Keinginan untuk mewujudkan otonomi daerah yang kuat juga mendorong perlunya perubahan orientasi pejabat birokrasi di daerah dan peningkatan kemampuan mereka dalam perumusan dan perencanaan kebijakan dan program pembangunan.

Karena itu, berkembangnya minat untuk mengembangkan studi kebijakan publik sebenarnya merupakan hasil interaksi dari kedua perubahan di atas, yaitu paradigma dan lingkungan administrasi negara. Pergeseran paradigma dan lingkungan administrasi negara telah mendorong para pakar dan praktisi administrasi negara untuk mempertanyakan kembali relevansi teori dan prinsip-prinsip yang selama ini mereka kembangkan dalam studi administrasi negara. Itu semua memiliki kontribusi yang besar terhadap perkembangan studi kebijakan publik.

Seperti disebutkan sebelumnya, perkembangan studi kebijakan publik sebagian juga dirangsang oleh perubahan yang terjadi dalam lingkungan birokrasi. Rasionalitas masyarakat yang semakin tinggi menuntut para pejabat publik untuk memiliki kemampuan yang lebih baik dalam merumuskan kebijakan pemerintah. Akibatnya, tidaklah mengherankan kalau semakin banyak keluhan dan kritikan dari berbagai kelompok masyarakat terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Keluhan dan kritik terhadap serangkaian kebijakan pemerintah itu bisa menjadi indikator dari ketidakpuasan mereka terhadap kebijakan pemerintah. Rasionalitas yang semakin tinggi membuat mereka dengan mudah menilai secara kritis kebijakan pemerintah. Mereka akan dengan mudah menilai

seberapa besar pemerintah memperhatikan kepentingan mereka dalam proses kebijakan.

Keluhan dan kritik masyarakat itu tentunya tidak bisa diabaikan oleh pemerintah, kalau pemerintah tidak ingin kehilangan simpati dan pengaruh terhadap masyarakat. Tuntutan akan kualitas kebijakan pemerintah yang semakin baik, yang dapat memaksimalkan manfaat untuk sebagian besar masyarakat, telah menyadarkan pemerintah akan perlunya mereka meningkatkan kemampuan aparat mereka dalam perumusan dan perencanaan kebijakan. Hal ini ditandai dengan banyaknya aparat pemerintah yang kuliah lagi untuk mempelajari teori-teori administrasi negara di beberapa perguruan tinggi di Indonesia. Ini tentunya memiliki kontribusi positif terhadap perkembangan studi kebijakan publik di Indonesia.

Istilah kebijakan seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah tujuan (goals), program, keputusan, Undang-Undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar (Abdul Wahab, 1997: 2). Kebijakan pada intinya adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum maupun khusus. Sejalan dengan makna kebijakan yang dikemukakan oleh United Nation tersebut di atas, Fredrick (dalam Islamy, 1998) memberikan pengertian kebijakan, yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Anderson (dalam Islamy, 1998) mengatakan bahwa kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Berdasarkan pengertian tentang kebijakan yang telah diuraikan di atas maka dapat disimpulkan bahwasanya kebijakan dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih

sering dan secara luas dipergunakan dalam tindakan-tindakan atau perilaku pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan Negara atau kebijakan publik (*publik policy*).

Sedangkan pengertian kebijakan publik atau Negara itu sendiri juga didefinisikan berbeda oleh para ahli, seperti yang dikemukakan oleh Dye (dalam Islamy, 1998) bahwa kebijakan Negara sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Lebih lanjut Dye, mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu harus ada tujuannya dan bersikap objektif serta meliputi semua tindakan pemerintah.

Edward dan Sharkansky (dalam Islamy, 1998). Mengatakan bahwa kebijakan Negara yaitu “*is what government say and do, or not do, it is the goals or purposes of government programs*” (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan Negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah). Berdasarkan pengertian di atas bagaimanapun rumusannya pada hakikatnya kebijakan Negara mengarah kepada kepentingan publik, dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang ada. Oleh karena itu, maka kebijakan Negara dapat disimpulkan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah, baik yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Berdasarkan pengertian tentang kebijakan dan kebijakan publik yang telah diuraikan di atas, Islamy mengemukakan beberapa elemen penting tentang kebijakan Negara (*public policy*), yaitu:

- a. Bahwa kebijakan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.

- b. Kebijakan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- c. Kebijakan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perlu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Kebijakan Negara harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat. (Islamy, 2002: 20).

Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang terus menerus, karena itu yang paling penting adalah siklus kebijakan. Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan (Parsons, 1997). Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini dapat dimengerti, bahwa kebijakan tidak akan sukses, jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Seringkali ada anggapan setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. Dalam proses kebijakan publik yang akan diterapkan, melalui proses/tahapan yang cukup panjang. Thomas R. Dye (2001) menguraikan proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan, di antaranya (Parson, 2005: 154):

1. Identifikasi masalah kebijakan
2. Penyusunan agenda
3. Perumusan kebijakan
4. Pengesahan kebijakan
5. Implementasi kebijakan
6. Evaluasi kebijakan.

Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu apa yang terjadi pada fase ini akan sangat

menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Perlu diingat pula bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah perumusan yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi, sebab sering kali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah sebuah konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi (Putra, 2001).

Dalam tataran konseptual perumusan kebijakan tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pemimpin yang mewakili anggota, tetapi juga berisi opini publik (publik opinion) dan suara publik (publik voice), seperti dijelaskan oleh Parson (1997). Hal ini disebabkan oleh proses pembuatan kebijakan pada esensinya tidak pernah bebas nilai (*value free*) sehingga berbagai kepentingan akan selalu mempengaruhi proses pembuatan kebijakan.

Mengikuti pendapat Anderson, Bintoro Tjokroamidjojo (1976), Bapak Administrasi Pembangunan Indonesia, mengemukakan bahwa "*Policy Formulation* sama dengan *Policy Making*, dan ini berbeda dengan *decision making* (pengambilan keputusan)". *Policy making* memiliki konteks pengertian yang lebih luas dari *decision making*. Sedangkan William R. Dhall (1972) mendefinisikan *decision making* sebagai pemilihan atas pelbagai macam alternatif. Sementara Nigro dan Nigro (1980) mengemukakan bahwa tidak ada perbedaan mutlak yang dapat dibuat antara pengambilan keputusan *decision making* dengan pembuatan kebijakan (*policy making*), karena itu, setiap pembuatan kebijakan adalah suatu pembuatan keputusan. Akan tetapi, pengambilan kebijakan membentuk rangkaian-rangkaian tindakan yang mengarah ke banyak macam keputusan yang dibuat dalam rangka mencapai tujuan-tujuan yang telah dipilih.

Selanjutnya, Tjokroamidjojo (1976) menegaskan bahwa "apabila pemilihan alternatif itu sekali dilakukan dan selesai, maka kegiatan tersebut disebut pengambilan keputusan;

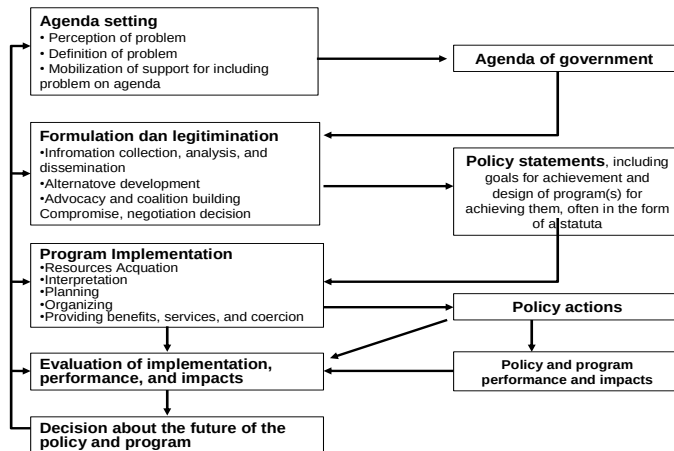
sebaliknya bila pemilihan alternatif itu terus-menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, maka kegiatan tersebut dinamakan perumusan kebijakan.

Dengan demikian, pengertian perumusan kebijakan menyangkut suatu proses yang terdiri dari sejumlah langkah-langkah. Ripley (1985) menjelaskan beberapa langkah dalam kebijakan publik, yaitu:

1. *Agenda setting*
2. *Formulation dan legitimization*
3. *Program Implementations*
4. *Evaluation of implementation, performance, and impacts*
5. *Decisions about the future of the policy and program*

Rincian dari setiap langkah tersebut dapat dilihat dalam Gambar berikut.

Gambar 1. Langkah-langkah Pengambilan Kebijakan



(Sumber : Randall B. Ripley. 1985)

Dengan demikian, berdasarkan pendapat Ripley tersebut, ruang-lingkup Formulasi Kebijakan Publik lebih menekankan pada tahapan: Agenda Setting, Agenda Pemerintah, Formulasi dan legitimasi, serta pengambilan dan pengumuman kebijakan

untuk mencapai sasaran seperti apa yang telah dijelaskan di atas.

Beberapa pakar menjelaskan bahwa proses perumusan kebijakan publik selalu dan harus memperhatikan beberapa karakteristik penting agar dapat mencapai sasaran kebijakan yang dituangkan dalam tahapan implementasi kebijakan. Misalnya, dijelaskan oleh O'Jones (1996) bahwa ada empat varian kelompok kepentingan bila dilihat atas *interest* dan akses serta kebutuhan masyarakat pada perumusan kebijakan publik, yaitu (a) kelompok kepentingan yang terorganisasi dengan baik dengan akses yang mapan, (b) kelompok kepentingan yang terorganisasi dengan baik tanpa akses yang mapan, (c) kelompok kepentingan yang tidak terorganisasi dengan baik tetapi memiliki akses yang mapan, dan (d) kelompok kepentingan yang tidak terorganisasi sekaligus juga tidak memiliki akses yang mapan.

Berbagai peraturan dirumuskan oleh pimpinan maupun eksekutif yang ditindaklanjuti oleh birokrasi terkait bekerjasama dengan masyarakat (*stakeholders*). Konsepsi itu memberikan petunjuk bahwa kegagalan implementasi kebijakan merupakan bagian dari tugas dan tanggung jawab jajaran birokrasi.

Untuk kepentingan proses implementasi kebijakan publik yang selalu direspon oleh masyarakat secara positif, para perumus kebijakan harus senantiasa melakukan negosiasi secara langsung dengan masyarakat yang terkena dampak suatu kebijakan (Islamy, 2001). Pandangan itu mengingatkan atas konsep "*policy environment*" yang diungkapkan oleh Dye (dalam Dunn, 2000), sehingga perlu hati-hati dalam implementasinya karena antara perumusan kebijakan dan implementasinya tidak dapat dipisahkan. Disamping itu setiap perumusan kebijakan yang baik harus terkandung nuansa implementasi dan tolok ukur keberhasilannya, sehingga kebijakan yang telah dirumuskan dan diwujudkan dalam bentuk program harus selalu bertujuan dapat diimplementasikan (Islamy, 2000).

Berbagai penjelasan konseptual di atas terkait dengan perumusan kebijakan, konsep perumusan terkait dengan persoalan implementasi kebijakan, dimana ketergantungan implementasi yang baik akan sangat ditentukan oleh proses dan penentuan kebijakan yang dilakukan. Di samping itu, perumusan dan implementasi kebijakan merupakan dua elemen yang tidak dapat dipisahkan sekalipun secara konseptual berbeda Dunn (2000). Sebuah kebijakan tidak mempunyai arti apapun jika tidak dapat diimplementasikan. Oleh karena itu perlu dirumuskan secara tepat melalui proses penentuan kebijakan yang relevan dengan rencana implementasinya.

Aspek lain yang terkandung dalam memahami dinamika penetapan dan implementasi kebijakan yang seirama tersebut. Dalam prosesnya perlu memperhatikan konteks pelibatan masyarakat seperti diungkapkan oleh Islamy (2002), Dunn (2000) dan Thoha (2002). Hal ini berarti bahwa antara konsep penetapan dan implementasi kebijakan disamping harus selaras, juga harus dilihat sebagai bagian kehidupan masyarakat di dalam lingkungan.

Selanjutnya, banyak orang percaya masalah kebijakan adalah merupakan kondisi obyektif yang keberadaannya secara sederhana dapat ditentukan dari ‘fakta’ apa yang ada dibalik suatu kasus. Pandangan yang naïf mengenai sifat masalah kebijakan ini akan gagal untuk memahami bahwa fakta-fakta yang sama, misalnya, statistik pemerintah yang menunjukkan bahwa kriminalitas polusi dan inflasi meningkat—cenderung diinterpretasikan secara berbeda oleh setiap pelaku kebijakan. Karenanya, informasi yang sama dapat dan selalu menghasilkan konflik definisi dan penjelasan terhadap suatu “masalah”. Hal ini bukan karena fakta-fakta mengenai hal tersebut tidak konsisten, tetapi karena analisis kebijakan, pengambil keputusan, dan pelaku-pelaku kebijakan lainnya berpegang pada asumsi-asumsi yang berbeda mengenai sifat manusia, pemerintah, dan kesempatan melakukan perubahan social melalui

tindakan publik. Dengan kata lain masalah kebijakan terletak di mata para pelakunya (Darwin, 1999).

Dunn (2000) menambahkan bahwa masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpenuhi, tetapi yang dapat diidentifikasi dan dicapai melakukan tindakan publik. Informasi mengenai sifat masalah dan potensi pemecahannya, seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, dihasilkan melalui penerapan prosedur analisa kebijakan perumusan masalah. Perumusan masalah, sebagai salah satu tahap dalam proses penelitian di mana analisis meraba-raba untuk mencari definisi yang mungkin mengenai situasi problematis, tak disangkal merupakan aspek yang paling rumit tetapi paling sedikit difahami dalam analisa kebijakan. Proses perumusan masalah kebijakan tidak mengikuti aturan-aturan yang definitif, karena masalah kebijakan itu sendiri sedemikian kompleks. Karena itu, masalah kebijakan merupakan tahap paling kritis dalam analisa kebijakan, karena analisis lebih sering memecahkan masalah yang salah dari pada menemukan pemecahan yang salah atas masalah yang benar. Kesalahan fatal dalam analisa kebijakan adalah memecahkan rumusan masalah yang salah karena analisis dituntut untuk memecahkannya secara benar.

Kemampuan untuk mengenali perbedaan antara situasi problematis, masalah kebijakan dan isu kebijakan sangat penting guna memahami pelbagai cara bagaimana pengalaman sehari-hari diterjemahkan kedalam ketidaksepakatan mengenai arah tindakan pemerintah baik yang aktual maupun potensial. Rumusan masalah sangat dipengaruhi oleh asumsi-asumsi dari pelbagai pelaku kebijakan—anggota parlemen, administrator, pemimpin bisnis dan kelompok-kelompok konsumen—sebagai alat dalam memahami situasi problematis. Sebaliknya, setiap rumusan (formulasi) masalah menentukan cara bagaimana isu kebijakan didefinisikan.

Abdul Wahab (1997) dan Dunn (2000) mengatakan bahwa tingkat kompleksitas isu kebijakan paling mudah digambarkan

dengan melihat tingkat organisasi yang merumuskan dan memecahkan masalah. Isu kebijakan diklasifikasikan menurut tipe penjejaran: utama, sekunder, fungsional, dan minor. Isu utama (*major issues*) ditemukan di tingkat organisasi tertinggi baik nasional maupun propinsi. Isu kebijakan biasanya berupa pertanyaan-pertanyaan mengenai misi organisasi. Yaitu, pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan sifat dan tujuan organisasi pemerintah. Isu tentang bagaimana departemen-departemen kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial. Mengatasi masalah-masalah kemiskinan merupakan pertanyaan dari organisasi-organisasi tingkat ini. Isu sekunder (*secondary issues*) berada di tingkat program dari badan-badan di tingkat nasional dan lokal. Isu sekunder dapat berupa satuan prioritas program dan definisi kelompok target. Isu bagaimana mendefinisikan keluarga miskin adalah isu sekunder. Isu fungsional (*functional issues*), berkebalikan dengan sebelumnya, terdapat baik di tingkat program ataupun proyek dan meliputi pertanyaan tentang budgeting, keuangan, dan perbekalan. Akhirnya, Isu minor (*minor issues*) paling banyak di tingkat proyek-proyek khusus. Isu minor meliputi personalia. Staffing, upah, waktu libur, dan prosedur serta peraturan pelaksanaan standar

Semakin tinggi tipe isu kebijakan, masalah (*problem*) yang dirumuskan analisis menjadi semakin kompleks dalam arti, masalah menjadi semakin saling bergantung, subyektif, buatan dan dinamis. Meskipun isu-isu tersebut saling bergantung, beberapa isu bersifat strategis, sementara lainnya bersifat operasional. Isu strategis (*strategic issues*) adalah suatu isu yang keputusannya relatif tidak dapat diubah. Beberapa isu seperti apakah aparat keamanan harus membasmi secara fisik para pelaku tindak kriminal merupakan masalah strategis karena akibat atau hasil tindakan tidak dapat dibalik dalam beberapa tahun. Sebaliknya, isu operasional – yaitu isu dimana akibat atau hasil keputusan relative dapat dibalik–tidak mengandung resiko dan ketidak pastian seperti yang terdapat pada tingkat-tingkat yang lebih tinggi. Karena semua tipe isu

itu bersifat saling bergantung – misalnya, realisasi misi organisasi sebagian besar bergantung pada kecukupan praktis personilnya-penting sekali difahami bahwa kompleksitas dan ketidak mampuan untuk diubah dari keputusan-keputusan kebijakan meningkat sejalan dengan jenjang tipe isu kebijakan (Darwin, 1999).

Syarat yang dibutuhkan dalam rangka memecahkan masalah yang susunannya tidak jelas, tidak sama dengan yang dibutuhkan untuk masalah yang tersusun dengan baik. Jika pada masalah yang tersusun dengan baik analis dapat menggunakan metode-metode konvensional untuk memecahkan masalah yang telah dirumuskan dengan jelas atau terbukti sendiri, maka pada masalah yang susunannya tidak jelas terdapat tuntutan agar analis mengambil langkah pertama dengan mendefinisikan masalah itu sendiri. Dalam mendefinisikan sifat masalah, analis tidak hanya meletakkan dirinya dalam situasi problematik, tetapi juga harus menguji pemikiran dan wawasannya secara kreatif. Ini berarti bahwa kebanyakan analisa kebijakan tercurah pada perumusan masalah dan setelah itu baru pada pemecahan masalah. Pada kenyataannya, pemecahan masalah hanya merupakan sebagian kecil dari kerja analisa kebijakan (Rein and White, 1977).

Aktor Formulasi Kebijakan Publik

Kajian terhadap aktor perumus kebijakan merupakan hal yang penting. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan. Sesuai dengan pendapat Winarno (2005) ,jika tipe kebijakan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan yang dapat terjadi dalam proses formulasi kebijakan, maka aktor-aktor pelaksana dan hubungan antar aktor berpengaruh langsung terhadap keberhasilan proses formulasi kebijakan. Para aktor tersebut masing-masing mempunyai karakteristik yang menunjukkan kekuatannya mempengaruhi proses kebijakan.

Perumusan kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun

aktor non negara atau yang disebut oleh Anderson dalam Abdul Wahab (2005) sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*). Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Mereka ini menurut terdiri atas legislatif; eksekutif; badan administratif; serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para staffnya. Adapun eksekutif merujuk kepada Presiden dan jajaran kabinetnya. Sementara itu, badan administratif menurut merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan. Di pihak lain menurut, Pengadilan juga merupakan aktor yang memainkan peran besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan mereka untuk mereview kebijakan serta penafsiran mereka terhadap undang-undang dasar. Dengan kewenangan ini, keputusan pengadilan bisa mempengaruhi isi dan bentuk dari sebuah kebijakan publik.

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok kepentingan; partai politik; organisasi penelitian; media komunikasi; serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut sebagai peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan, tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi; memberikan tekanan; serta mencoba untuk mempengaruhi. Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan. Jadi meskipun pada akhirnya kebijakan ditentukan oleh institusi yang berwenang, keputusan diambil setelah melalui proses informal negosiasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.

Dengan demikian keterlibatan aktor lain dalam pemberian ide terhadap proses perumusan kebijakan tetap atau sangat diperlukan. Lembaga/instansi pemerintah banyak terlibat

dalam perumusan ataupun pengembangan kebijakan publik. Hal ini terkait dengan pemahaman bahwa kebijakan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah tertentu sehingga keterlibatan lembaga itu sebagai aparat pemerintah dalam ikut menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Dengan pemahaman tersebut, maka lembaga/instansi Pemerintah telah menjadi pelaku penting dalam proses pembuatan kebijakan. Selain itu, lembaga/instansi pemerintah juga menjadi sumber utama mengenai usul-usul pembuatan kebijakan dalam sistem politik. Lembaga/instansi tersebut secara khas tidak hanya menyarankan kebijakan, tetapi juga secara aktif melakukan lobi dan menggunakan tekanan-tekanan dalam penetapan kebijakan publik.

Aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi pun memiliki peran yang berbeda dengan evaluasi rancangan kebijakan. Aktor-aktor dalam formulasi adalah individu atau kelompok yang memiliki kepentingan dengan kebijakan yang dibuat dan berasal dari berbagai kalangan. Dalam formulasi paling tidak, *stakeholders* bisa berasal dari legislatif, eksekutif maupun kelompok kepentingan. Ketiganya berada dalam kepentingan yang sama dalam pengambilan keputusan sedangkan dalam evaluasi rancangan kebijakan, aktor-aktor yang terlibat dalam eksekutif tetapi berasal dari tingkat pemerintahan yang berbeda.

Hubungan antar aktor ini bisa bersifat horizontal (*layers*), vertikal (*levels*), maupun antar lembaga (*locus-loci*). Secara umum dapat dikatakan bahwa semakin banyak aktor (*layers*, *levels*, *loci*) yang terlibat dalam formulasi sebuah kebijakan, maka akan semakin sulit pula kebijakan tersebut diimplementasikan dan mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini mudah dipahami karena semakin banyak aktor yang terlibat, maka akan semakin banyak pula biaya koordinasi yang dibutuhkan, semakin banyak pula kepentingan yang bersaing untuk didahulukan, belum lagi masalah kewenangan dan tanggung jawab antar aktor yang mesti diperjelas terlebih dahulu.

Secara umum aktor-aktor atau yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan dibagi dalam dua kategori besar yakni (Jones, 2007) :

1. Aktor *Inside Government*, pada umumnya meliputi: a) Eksekutif (Presiden; Staf Penasihat Presiden; para Menteri, para Kepala Daerah) yang umumnya merupakan jabatan politis; b) Anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat (Lembaga Legislatif); c) Badan dan orang-orang Yudikatif secara parsial; dan d) Birokrasi.

2. Aktor *Outside Government*, pada umumnya meliputi: a) Kelompok-kelompok kepentingan (interest groups) yang bisa berwujud LSM (NGO). Kelompok/ikatan profesional, kelompok bisnis, perserikatan buruh, bahkan organisasi atau lembaga keagamaan; b) Akademisi, peneliti dan konsultan, pihak swasta (perusahaan) memberikan layanan sesuai permintaan pemerintah; c) Politisi; d) Media massa; e) Opini publik; f).Kelompok sasaran kebijakan (*beneficiaries*); g) Lembaga-lembaga donor.

Orang-orang yang terlibat dalam formulasi kebijakan publik tersebut sebagai aktor formulasi kebijakan publik. Sebutan lain bagi aktor adalah partisipan, peserta perumusan kebijakan publik. Oleh karena kebijakan publik mempunyai tingkatan-tingkatan (nasional, umum, khusus, dan teknis), maka para aktor formulasi kebijakan di setiap tingkatan-tingkatan tersebut berbeda.

Tentunya agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat, salah satu alternatif yang dilakukan adalah kemauan pemerintah untuk membangun jaringan dengan aktor di luar pemerintah, yaitu aktor privat dan aktor *civil society*. Pemerintah sudah tidak tepat lagi memandang aktor-aktor tidak resmi sebagai "lawan politik" tetapi sudah saatnya pemerintah menjadikan aktor-aktor itu sebagai "sahabat" dalam membicarakan produk-produk kebijakan publik di daerah.

Penetapan Perumusan Kebijakan Publik

Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik-menarik di antara berbagai kepentingan sosial, politik, dan ekonomi. Tahap perumusan kebijakan melibatkan aktifitas identifikasi dan atau merajut seperangkat alternatif kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai persiapan dalam penentuan kebijakan akhir (Sidney, 2007: 79).

Dengan mengutip pendapat dari Cochran dan Malone (1999), menurut Sidney perumusan kebijakan mencoba menjawab sejumlah pertanyaan, yaitu: apa rencana untuk menyelesaikan masalah? Apa yang menjadi tujuan dan prioritas? Pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut? Apa saja keuntungan dan kerugian dari setiap pilihan? Eksternalitas apa, baik positif maupun negatif yang terkait dengan setiap alternatif? (Sidney, 2007: 79)

Perumusan seperangkat alternatif akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah; serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan (Sidney, 2007: 79). Tahap perumusan juga melibatkan proses penyusunan *draft* peraturan untuk setiap alternatif yang isinya mendeskripsikan mengenai sanksi, hibah, larangan, hak, serta mengartikulasikan kepada siapa atau kepada apa ketentuan tersebut akan berlaku dan memiliki dampak, dan lain-lain. Pernyataan itu juga didukung oleh pernyataan Jann dan Wegrich serta Anderson. Menurut Jann dan Wegrich, di dalam tahap perumusan kebijakan, permasalahan kebijakan, usulan proposal, dan tuntutan masyarakat ditransformasikan ke dalam sejumlah program pemerintah.

Perumusan kebijakan dan juga adopsi kebijakan akan meliputi definisi sasaran, yaitu apa yang akan dicapai melalui kebijakan serta pertimbangan-pertimbangan terhadap sejumlah alternatif yang berbeda (Jann dan Wegrich, 2007: 48).

Perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal, atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan menurut Anderson tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan (Anderson, 2006: 103-109). Namun, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini. Terkait permasalahan itu, terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya (Sidney, 2007: 79).

Selain itu, akademis juga memiliki peran penting sebagai penasihat kebijakan atau pemikir (*think tanks*). Pengetahuan dari para penasihat ini seringkali berpengaruh dalam proses perumusan kebijakan (Jann, 2007: 51).

Perumus kebijakan perlu mempertimbangkan sejumlah hal yang dapat meningkatkan peluang berhasilnya proposal kebijakan yang dirumuskannya. Sejumlah hal tersebut adalah, model-model perumusan kebijakan, model sistem-politik, model rasional komprehensif, model inkrementalis dan model penyediaan campuran, (Anderson, 2006: 104).

Model-Model Perumusan Kebijakan

Membuat atau merumuskan kebijakan bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan tersebut. Suatu kebijakan dibuat bukan semata-mata untuk kepentingan politis tetapi justru

untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan. Perumusan kebijakan akan lebih mudah dimengerti apabila menggunakan suatu model atau pendekatan tertentu. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.

Ada cukup banyak model perumusan kebijakan yang dipaparkan oleh beberapa ahli, hanya saja yang akan dibahas hanyalah beberapa dari model tersebut. Sebelum dibahas lebih lanjut identifikasi beberapa model perumusan kebijakan, perlu diperhatikan bahwa tidak ada satupun dari beberapa model yang dibahas dianggap “paling baik”, karena masing-masing model memberikan fokus perhatiannya pada aspek yang berbeda, sehingga akan membuat kita mampu mempelajari kebijakan dari berbagai sudut pandang.

Model Sistem-politik

Model ini diangkat dari uraian sarjana politik David Easton. Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*inputs, withinputs, outputs dan feedback*) dan memandang kebijakan sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (dalam hal ini yaitu sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada di sekitarnya.

Konsep “sistem” itu sendiri menunjuk pada seperangkat lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat sehingga model ini memandang kebijakan sebagai hasil (*output*) dari sistem politik yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*supports*), dan sumber-sumber (*resources*), menjadikan ini semua adalah masukan-masukan (*inputs*), dimana masukan atau *inputs* ini menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Konsep

“sistem” ini juga menunjukkan adanya saling hubungan antara elemen-elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan menanggapi kekuatan dalam lingkungannya. *Inputs* yang sudah diterima oleh sistem politik dijadikan dalam bentuk tuntutan dan dukungan (Islamy, 2004: 45).

Dengan merujuk pada pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Easton, Paine dan Naumes menggambarkan model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dengan para pembuat kebijakan dalam suatu proses yang dinamis. Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri dari interaksi yang terbuka dan dinamis antar para pembuat kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs* dan *outputs*). Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi.

Tuntutan-tuntutan (*demands*) timbul bila individu-individu atau kelompok setelah memperoleh respons dari peristiwa dan keadaan-keadaan yang ada di lingkungannya serta berupaya mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Konsep “sistem” ini akan menyerap berbagai tuntutan yang ada. Sedangkan dukungan (*supports*) diperlukan untuk menunjang tuntutan-tuntutan yang telah dibuat tadi. Jika sistem politik telah berhasil membuat keputusan ataupun kebijakan yang sesuai dengan tuntutan tadi maka implementasi keputusannya akan semakin mudah dilakukan. Menerima dan mematuhi hasil keputusan kebijakan, mematuhi undang-undang, membayar pajak dan sebagainya adalah merupakan perwujudan dari pemberian dukungan dan sumber-sumber.

Suatu sistem menyerap bermacam-macam tuntutan yang kadangkala bertentangan antara satu dengan yang lain. Untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi hasil-hasil kebijakan (kebijakan-kebijakan publik), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik

dan memberlakukan penyelesaian-penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan.

Oleh karena suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan hal ini bergantung pada interaksi antara berbagai subsistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yakni:

- 1) menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan,
- 2) menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan
- 3) menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas).

Dengan penjelasan yang demikian, maka model ini memberikan manfaat dalam membantu mengorganisasikan penyelidikan terhadap pembentukan kebijakan. Secara singkat bisa dipahami, perumusan kebijakan dengan menggunakan model sistem ini mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil dari output dari sistem. Seperti yang dipelajari dalam ilmu politik yang dikemukakan David Easton, yang terdiri atas *input*, *throughput*, dan *output* dimana model ini merupakan model yang paling sederhana namun cukup komprehensif (Nugroho, 2006: 96).

Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model yang paling dikenal dan juga paling luas diterima parakalangan pengkaji kebijakan. Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat.

Model ini mengatakan bahwa proses penyusunan kebijakan harus didasarkan pada kebutuhan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai.

Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi dan aspek ekonomis.

Cara-cara memformulasikan atau merumuskan kebijakannya sesuai urutan adalah sebagai berikut:

- a. Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya
- b. Menemukan pilihan-pilihan
- c. Menilai konsekuensi masing-masing pilihan
- d. Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
- e. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

Apabila dirunut, model ini merupakan model ideal dalam merumuskan kebijakan, dalam arti mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas kebijakan. Studi-studi kebijakan biasanya memfokuskan pada tingkat efisiensi dan keefektifan kebijakan (Nugroho, 2006: 82).

Unsur- unsur utama dari teori ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 1) 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.
- 2) Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau saran yang memedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
- 3) Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama
- 4) Teliti juga akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih
- 5) Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lain yang ada

6) Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan (Abdul Wahab, 2005: 19).

Namun, model ini juga memiliki kelemahan dan kelebihan-nya. Beberapa ahli yang memuji model ini di antaranya:

- 1) Lutrin dan Settle, yang berpendapat bahwa “Model rasional komprehensif dipandang sebagai suatu prosedur yang optimal yang akan banyak diinginkan dalam berbagai keadaan”
- 2) Nicholas Henry, yang berpendapat bahwa “Model rasional komprehensif menjelaskan tentang bagaimana kebijakan negara itu seharusnya dibuat di lembaga pemerintahan secara optimal. Hal inilah yang menjadikan model rasional komprehensif begitu berharga bagi administrasi negara karena model ini berhubungan dengan bagaimana kebijakan itu dibuat secara lebih baik”
- 3) Ira Sharkansky, yang berpendapat bahwa “Model ini adalah menggunakan rasionalitas, dimana rasionalitas adalah suatu nilai yang telah diterima secara luas pada kebudayaan kita”.
- 4) James E. Anderson, yang berpendapat bahwa “model pembuatan keputusan yang banyak dikenal dan juga mungkin yang banyak/diterima secara luas adalah model rasional komprehensif (Islamy, 2004: 52-53).

Selain pendapat-pendapat di atas, masih banyak lagi pendapat lain yang memuji kehebatan model rasional komprehensif, tetapi secara kontroversial mereka juga mengakui akan banyaknya kelemahan-kelemahan model ini. Seorang ahli Ekonomi dan Matematika Charles Lindblom menyatakan bahwa para perumus kebijakan itu sebetulnya tidaklah berhadapan dengan masalah-masalah yang konkrit dan terumuskan dengan jelas. Sebaliknya, mereka pertama-tama harus mengidentifikasi dan merumuskan masalah-masalah itu dan dari sinilah mereka kemudian memutuskan untuk merumuskan kebijakan. Merumuskan masalah lah yang seringkali

justru merupakan kesulitan terbesar bagi banyak pembuat kebijakan (Abdul Wahab, 2005: 19).

Kelemahan model ini yang kedua adalah pada praktiknya perumus kebijakan acapkali tidak mempunyai cukup kecakapan untuk melakukan syarat-syarat dari model ini, mulai dari analisis, penyajian alternatif, memperbandingkan alternatif, hingga penggunaan teknik-teknik analisis komputer yang paling maju untuk menghitung rasio untung dan ruginya. Selain itu hal ini menunjukkan bahwa rasionalitas itu sendiri mempunyai keterbatasan dan bisa jadi berubah menjadi irasionalitas. Hal ini lah menunjukkan bahwa teori “rasional” tidak cukup untuk memahami pembuatan keputusan kebijakan negara (Nugroho, 2006: 88).

Model Inkrementalis

Model ini merupakan model penambahan (*inkrementalis*). Model ini lahir berdasarkan kritik dan perbaikan terhadap model rasional-komprehensif dengan mengubah (memodifikasi) sedikit-sedikit kebijakan yang sudah dibuat oleh model rasional komprehensif (Islamy, 2004: 59). Dijelaskan bahwa para pembuat kebijakan dalam model rasional komprehensif tidak pernah melakukan proses seperti yang disyaratkan oleh pendekatan rasional dikarenakan para pembuat kebijakan tidak memiliki cukup waktu, intelektual dan biaya. Ada muncul kekawatiran dari dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, ada hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan dan menghindari konflik (Nugroho, 2006: 89).

Model ini melihat bahwa kebijakan merupakan variasi atau kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai model pragmatis/praktis. Pendekatan model ini diambil ketika pembuat kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu pembuat kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya. 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.

Dengan kata lain, model ini memberikan kebijakan tambahan yang baru dengan sedikit memodifikasi kebijakan di masa lalu hanya saja kebijakan penambahan (*inkremental*) ini tidak mendapatkan dukungan yang memadai. Model inkrementalis berusaha mempertahankan komitmen kebijakan di masa lalu untuk mempertahankan kinerja yang telah dicapai.

Model kebijakan inkrementalis tidak saja terjadi karena keterbatasan sumber daya, melainkan juga karena keberhasilan di masa lalu yang menciptakan rasa puas diri yang berkepanjangan (Nugroho, 2006: 89-91).

Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada di bawah keadaan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi-konsekuensi dari tindakan mereka di masa depan, maka keputusan-keputusan inkremental dapat mengurangi resiko atau biaya ketidakpastian itu. Inkrementalisme juga mempunyai sifat realistis karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah-masalah yang ada.

Disamping itu, pada hakikatnya orang ingin bertindak secara pragmatis, tidak selalu mencari cara hingga yang paling baik dalam menanggulangi suatu masalah. Singkatnya, inkrementalisme menghasilkan keputusan-keputusan yang terbatas, dapat dilakukan dan diterima.

Model inkremental ini juga memiliki kekurangan dan kelebihan. Hal ini bisa kita lihat dari beberapa pendapat

dari beberapa ahli. (Islamy, 2004: 65) Seperti komentar James Anderson yang mengatakan bahwa,

“Inkrementalis adalah suatu model yang tepat dalam merumuskan kebijakan karena ia akan lebih mudah mencapai kesepakatan bila masalah-masalah yang dipertentangkan di antara beberapa kelompok hanyalah sekedar memodifikasi atas kebijakan-kebijakan yang sudah ada. Karena para pembuat kebijakan selalu bekerja dalam kondisi yang tidak menentu, sehingga dalam memepertimbangkan konsekuensi tindakannya di masa mendatang dapat mengurangi resiko biaya-biaya atas ketidakpastian tersebut. Inkrementalisme juga realistis karena mengakui bahwa para pembuat kebijakan memiliki kekurangan waktu, keahlian dan sumber-sumber lain yang diperlukan untuk melakukan analisisnya. Lagipula, manusia pada hakikatnya adalah pragmatis, tidak selalu mencari satu cara yang terbaik untuk mengatasi masalahnya tetapi secara lebih sederhana mencari sesuatu yang cukup baik untuk mengatasi masalahnya. Jadi secara singkat inkrementalisme menghasilkan keputusan-keputusan yang terbatas, dapat dilaksanakan dan dapat diterima”.

Di balik kelebihanannya, tetap saja ada yang mengkritisi model inkremental ini. Seperti yang diungkapkan oleh Terry W. Hartle. Hartle mengungkapkan bahwa inkrementalisme cenderung mengabaikan pembaruan karena hanya memusatkan perhatiannya pada tujuan jangka pendek dan hanya mencapai beberapa variasi dari kebijakan yang sudah digunakan/lampau (Islamy, 2004: 69).

Model yang diperkenalkan oleh Charles E. Lindblom ini juga dikenal dengan sebutan *“muddling through”* dimana secara sederhana bisa kita pahami bagaimana kebijakan itu dibuat berdasarkan kebijakan yang lama dipakai sebagai dasar atau pedoman untuk membuat kebijakan yang baru.

Model Penyelidikan Campuran

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dan model inkremental. Inisiatornya adalah pakar sosiologi organisasi yang bernama Amitai Etzioni pada tahun

1967. Ia memperkenalkan model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan- keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses- proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

Model ini ibaratnya pendekatan dengan dua kamera :kamera dengan *wide angle* untuk melihat keseluruhan, dan kamera dengan *zoom* untuk melihat detailnya (Nugroho, 2006: 98). Artinya, jika memakai dua model sebelumnya yaitu model rasional dan inkremental, maka bisa digambarkan bahwa pendekatan rasionalitas sebagai *wide angle* (sudut lebih luas) yaitu memiliki sudut yang lebar tetapi tidak detail atau rinci. Pendekatan rasionalitas menghasilkan sebuah pengamatan yang membutuhkan biaya yang besar dan cenderung melampaui kemampuan. Hal ini akan memberikan banyak hasil pengamatan secara terperinci, biaya yang mahal untuk menganalisisnya dan kemungkinan membebani kemampuan-kemampuan untuk mengambil tindakan. Sedangkan inkrementalisme dengan *zoom* nya akan memusatkan perhatian hanya pada daerah-daerah serta pola-pola yang telah diamati yang memerlukan pengamatan yang lebih mendalam.

Model ini menyodorkan konsepsi *mixed scanning* (pengamatan terpadu) sebagai suatu pendekatan untuk mengambil keputusan yang bersifat fundamental maupun yang inkremental. Model ini belajar dari kelebihan dan kekurangan model-model sebelumnya. Model *mixed scanning* ini memanfaatkan dua macam model sebelumnya secara fleksibel dan sangat tergantung dengan masalah dan situasinya. Model *mixed scanning* memperhitungkan tingkat kemampuan para pembuat keputusan untuk memobilisasikan kekuasaannya serta semakin efektif guna mengimplementasikan keputusan-keputusan mereka. Lebih mudah dipahami bahwa model ini adalah model yang amat menyederhanakan masalah. Model ini disukai karena pada hakikatnya model inimerupakan pendekatan kompromi

yang menggabungkan pemanfaatan model rasional komprehensif dan model inkrementalisme dalam proses pengambilan keputusan (Abdul Wahab, 2005: 26).

Dari beberapa model atau pendekatan dalam pembuatan kebijakan yang sudah dipaparkan sebelumnya, masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Dalam hal ini, tidak ada pernyataan yang mana yang paling baik dan sesuai di antara beberapa model tersebut. Yang pastinya, untuk menentukan model mana yang akan dipakai untuk merumuskan kebijakan, haruslah yang paling baik dan berlandaskan pada kriteria-kriteria tertentu yang sesuai dengan kebutuhan.

Penutup

1. Kebijakan publik adalah untuk penetapan kebijakan-kebijakan pemerintah dan kebijakan negara harus dinyatakan dalam bentuk nyata serta harus dilandasi dengan tujuan tertentu dalam rangka untuk kepentingan negara dan bangsa.
2. Dalam proses kebijakan publik perlu beberapa tahapan antara lain: identifikasi masalah kebijakan, penyusunan agenda, perumusan kebijakan, pengesahan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.
3. Perumusan kebijakan publik harus menjelaskan tentang agenda setting, formulasi dan legimitasi, implementasi program, evaluasi pelaksanaan kinerja dan pengaruhnya serta keputusan tentang masa depan kebijakan yang diprogramkan
4. Beberapa konsep tentang agenda setting dalam perumusan kebijakan : konsep agenda setting, macam-macam *variable agenda setting*, teknik pengukuran agenda setting.
5. Aktor formulasi kebijakan publik adalah aktor sebagai pembuat kebijakan resmi dan peserta non pemerintahan. Pembuat kebijakan resmi adalah pemilik kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik seperti legislatif, eksekutif, badan administratif, serta pengadilan.

6. Dalam menetapkan kebijakan publik harus menggunakan tahapan-tahapan seperti mendefinisikan, mengumpulkan, mengorganisasi, mempengaruhi, mengagendakan, memformulasikan, dan mengesahkan.
7. Model-model kebijakan publik yaitu: model rasional komprehensif, model inkrementalis, model penyelidikan campuran.

Daftar Rujukan

- Abdul Wahab, S.1997. Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi kebijaksanaan Negara. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- _____. 2005. Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta : Bumi Aksara.
- _____. 2008. Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara. Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. Boston: Houghton Mifflin.
- _____. 2006. *Public Policy Making*. Boston: Houghton Mifflin.
- Lindblom, Charles. 1986. *Proses penetapan Kebijakan Publik*. edisi kedua. Jakarta: Airlangga.
- Darwin, Muhajir, 1999, Analisa Kebijaksanaan Publik, Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.
- Dominick, Joseph R. and Roger D Wimmer. 1987. *Mass Media Research : An Introduction*. California: Wadsworth Publishing.
- Dunn, William N 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik . Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.

- _____. 2003. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R, 2005. *Understanding Public Policy*, Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Islamy, M.Irfan. 1998. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2000. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2001. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2002. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2004. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charles O. 1996. Pengantar Kebijakan Pubik, PT. Raja Grafindo Persada.
- _____. 2007 Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy). Terjemahan Ricky Ismanto. Jakarta : RajaGrafmndo Persada.
- Nigro, F.A. dan Nigro, L.G., 1980, Modern Public Administration, New York,
- Nugroho,Riant. 2006. Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang (Model-model Perumusan Implementasi dan Evaluasi). Jakarta: PT.Elex Media Komputindo
- Parson, Wayne, 1997. *Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy analysis*, buku 2. Edward Elgar, UK.
- Parsons, Wayne. 1997. *Public Policy*. Cheltenham : Edward Elgar

- Prasetyo (2010), “Orientasi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik”, *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik* Volume 21, Nomor 2 (2011: 115-130)
- Prasetyo, Budi. 2010. *Orientasi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik*. *Jurnal Masyarakat Kebudayaan Dan Politik* Tahun 21, No 2:115-130
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka.
- Rein, Martin, and Sheldon H. White, 1977, *Policy Research: Belief And Doubt*, *Policy Analysis*, 3, No. 2 , 1977
- Ripley and Franklin, 1985, *Policy Implementation and Bureaucracy*. The Dorsey Press, Chicago.
- Sidney. 2007. *Perumusan Kebijakan Publik*. Diterjemahkan oleh Amidjaya. Jakarta: BNSP
- Soroka Stuart N., 2002, *Issue Attributes And Agenda Setting By Media, The Public, And Policy Makers In Canada*, *International Journal of Public Opinion Research* Vol. 14 No. 3.
- Suwitri Sri, 2008, *Jejaring Kebijakan Dalam Perumusan Kebijakan Publik, Suatu Kajian Tentang Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir Dan Rob Pemerintah Kota Semarang*, *Jurnal Delegasi, Jurnal Ilmu Administrasi*, STIA Banjarmasin. Vol. VI No. 3. Januari
- Syarief Makhya .2012. “Formulasi Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Propinsi Lampung Tahun Anggaran 2011”,
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1976. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.