



PUBLIC POLICY

Prof.Dr.Azhar Kasim,MPA

Universitas Indonesia

Kebijakan Publik

- Kebijakan Publik adalah keputusan pemerintah untuk mengatur berbagai bidang kehidupan dalam negara
- Analisis kebijakan publik adalah proses formulasi berbagai alternatif kebijakan publik dan keputusan pemilihan alternatif yang terbaik

Studi Kebijakan Publik

- Kebijakan Publik dipelajari oleh berbagai disiplin ilmu seperti ilmu politik, ilmu administrasi, ilmu ekonomi dan sebagainya
- *"Public policy is whatever governments choose to do or not to do"* (Dye in Anderson, 1978:2)
- *"what governments do, why they do it, and what difference it makes."* (Dye, 1992)

Demokrasi dan Kebijakan Publik

- Dalam negara yang demokratis kebijakan publik yang dibuat mencerminkan aspirasi masyarakat
- Sedangkan di negara yang belum demokratis, terjadi distorsi yang menghambat penyaluran aspirasi masyarakat kepada pembuat kebijakan.

Beberapa Teori Kebijakan Publik

1. Elite Theory
2. Institutionalism
3. Group Theory
4. Political System Theory

Elite Theory

- Adalah teori yang menganggap kebijakan publik di suatu negara atau daerah dibuat oleh ruling elite.
- Berdasarkan nilai dan preferensi mereka, rakyat banyak (massa) tidak mempunyai akses dalam formulasi maupun implementasi kebijakan.

Elite Theory

- Elite theory berdasarkan pada asumsi bahwa dalam negara yang bersangkutan, sistem pemerintahannya belum didukung oleh budaya politik yang demokratis. Secara formal mungkin sistem pemerintahannya adalah demokratis tetapi dalam realitas belum berfungsi dengan efektif
- Thomas Dye dan Harmon Ziegler (1970) mengatakan sebagai berikut:

- Masyarakat terbagi dalam sekelompok kecil yang sangat berkuasa dan sekelompok lain yang tidak berdaya yang tergantung pada kemauan kelompok kecil sebagai *ruling elite* tersebut
- Kelompok elit yang berkuasa ini berasal dari golongan menengah ke atas
- Perpindahan dari kelompok non elit ke dalam kelompok elit sangat terbatas untuk menjaga stabilitas dan kelangsungan hidupnya. Hanya mereka yang sudah menerima *basic elite consensus* yang dapat diterima
- Kebijakan publik dibuat untuk kepentingan *ruling elite*, dan tidak mencerminkan kebutuhan dan keinginan *massa*
- Perubahan kebijakan publik hanya bersifat inkremental dan tidak revolusioner
- Kelompok elit lebih banyak mempengaruhi *massa*, dari pada sebaliknya

Institusionalisme (1)

- Adalah studi kebijakan berdasarkan pendekatan formal terhadap peranan institusi pemerintahan yang terkait dalam formulasi dan implementasi suatu kebijakan. Misalnya, dewan perwakilan rakyat, eksekutif, badan peradilan dan partai-partai politik. Aspek-aspek formal dari institusi-institusi tersebut mencakup: kewenangan hukum, peraturan prosedural, fungsi-fungsi dan kegiatan-kegiatannya.

Institusionalisme (2)

- Institutional Economics melihat kebijakan ekonomi menurut peranan pemerintah dalam mengatur kehidupan perekonomian untuk mengoreksi kelemahan mekanisme pasar.
- Seperti pengendalian perbankan agar tidak melakukan penyaluran kredit secara berlebihan kepada masyarakat sehingga menimbulkan gejala *bubble economy* karena penyaluran kredit tersebut hanya berdasarkan permintaan semu. Contoh bahaya *bubble economy* adalah kegagalan *subprime mortgage* di Amerika Serikat yang menyulut krisis keuangan global

Group Theory

- Adalah teori yang menganggap kebijakan publik sebagai produk dari perjuangan kelompok. Kebijakan publik merupakan titik *equilibrium* dalam suatu perjuangan antar kelompok. Penekanan pada bagaimana peranan *political interests* group dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan.

Pemerintahan yang Demokratis

- Berdasarkan prinsip *of the people, by the people, and for the people*
- Dalam masyarakat *modern* prinsip tersebut tidak dapat diterapkan secara langsung karena besarnya ruang lingkup, fungsi dan tugas pemerintahan
- Khususnya prinsip *by the people* tidak dapat dilaksanakan secara langsung, tetapi melalui pemilihan dan penunjukan (*elected officials* dan *appointed officials*) serta para *career officials* atau birokrat

Political System Theory

- Adalah teori yang menganggap kebijakan publik sebagai respons sistem politik terhadap permintaan yang muncul dalam masyarakat lingkungannya. Input dari lingkungan berupa permintaan (*demands*) dan dukungan (*supports*). Dukungan ini dapat dalam bentuk kepatuhan terhadap hukum, membayar pajak, memilih dalam pemilu, dan sebagainya. Selanjutnya, kebijakan (*policy*) dapat mempengaruhi masyarakat dan pada gilirannya akan mempengaruhi permintaan baru terhadap para pembuat kebijakan.

Lingkungan Dalam

Natural Resources
Topography

Lingkungan Luar

Demographic
Variables

Sarana
Perekonomian

Iklm

Ormas

Action

Outputs

Partai Politik

**POLICY
MAKING**

Struktur
Sosial

Inputs
Demand/
Support
Limits

dll

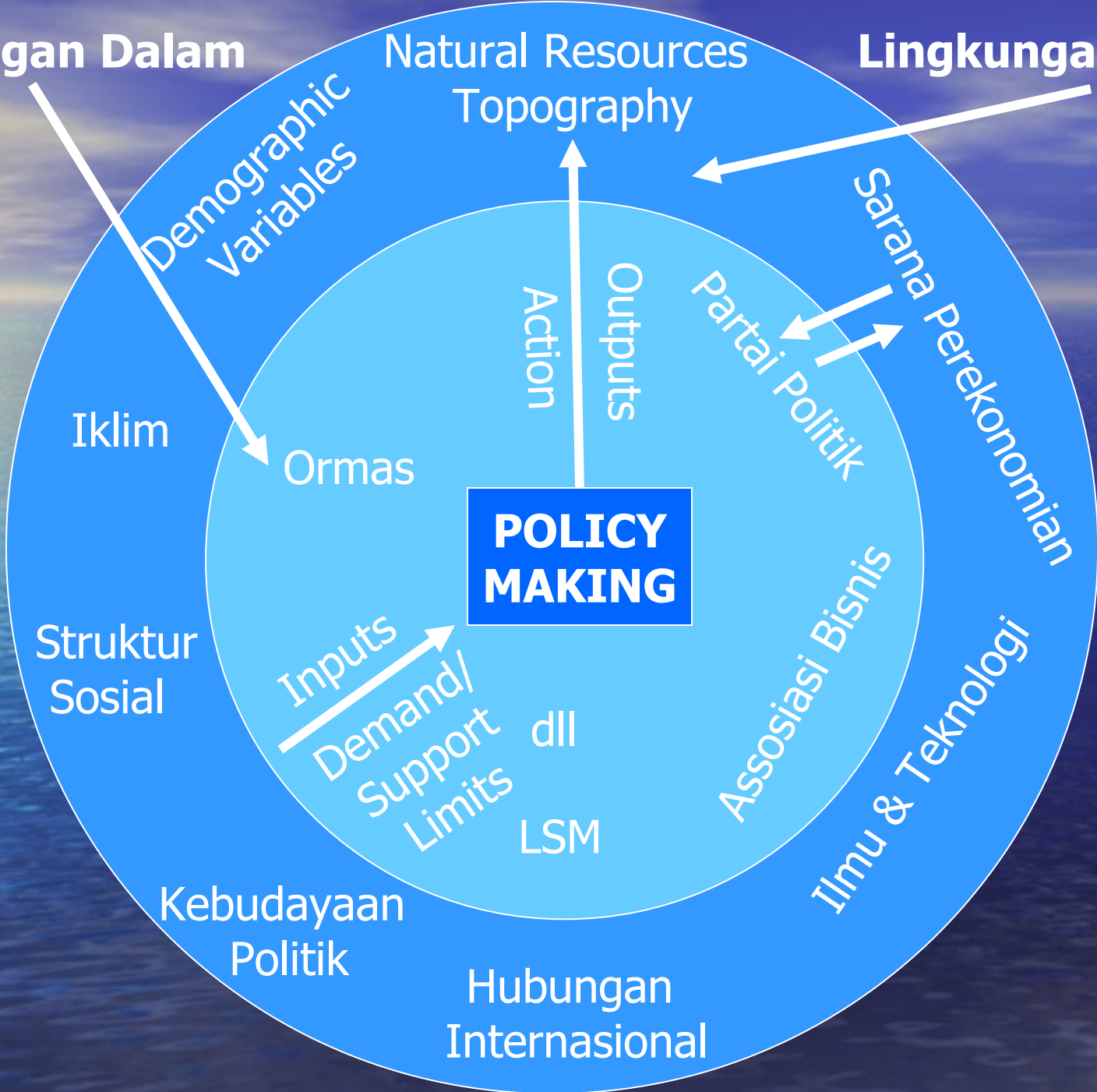
LSM

Assosiasi
Bisnis

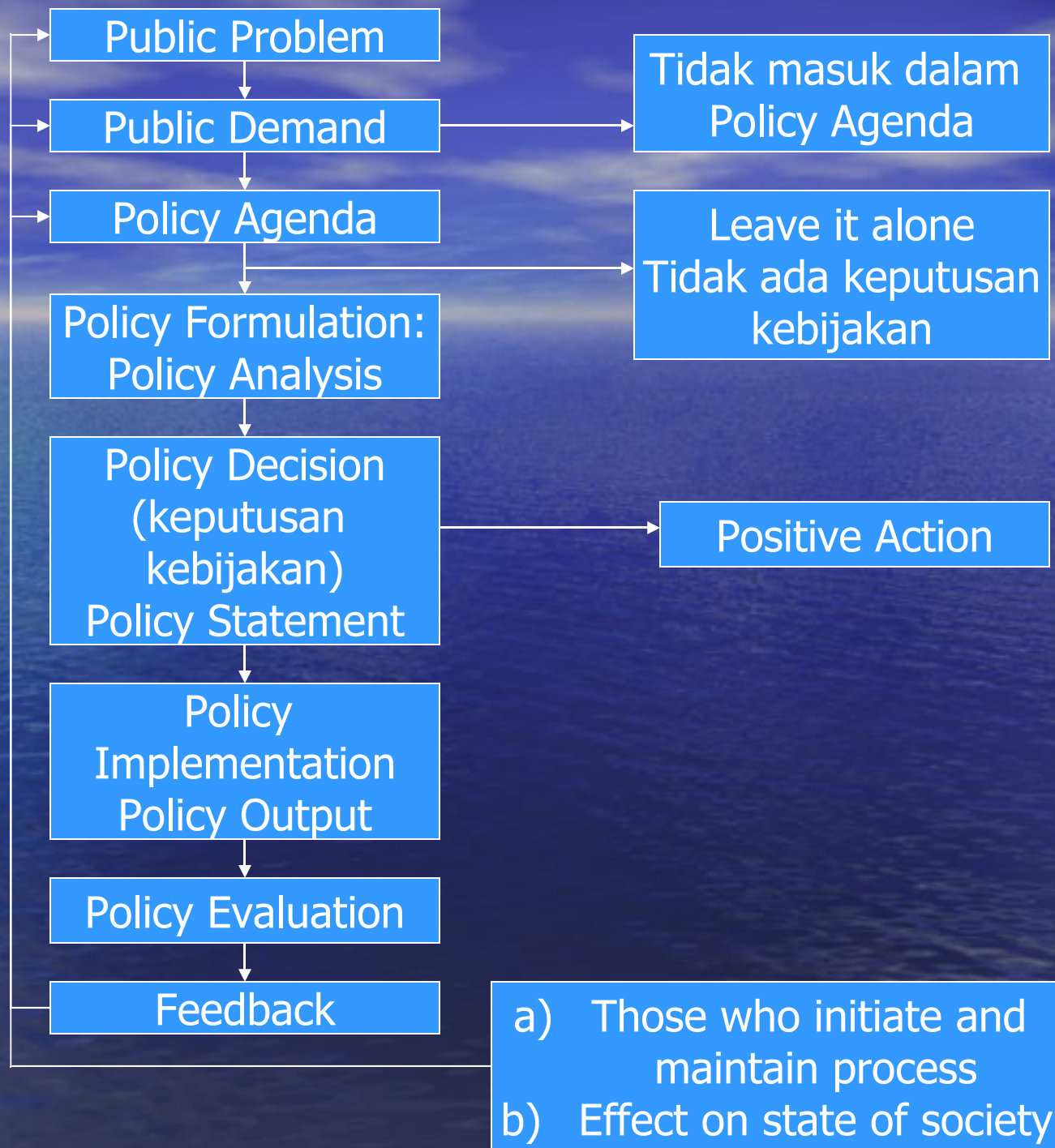
Ilmu & Teknologi

Kebudayaan
Politik

Hubungan
Internasional



Policy Process



Jenis Kebijakan Publik

● DISTRIBUTIF

- Yaitu kebijakan publik yang bertujuan untuk memberi fasilitas dan pelayanan bagi golongan penduduk tertentu

● PENGATURAN (Regulatory)

- Yaitu kebijakan publik yang bertujuan mengatur kehidupan masyarakat melalui pembatasan kebebasan bertindak dari subject (golongan penduduk) untuk mengurangi pertentangan diantara golongan yang bersaing
- Contoh: *Anti Trust Legislation*, Perlindungan Lingkungan Hidup

Jenis Kebijakan Publik

● REDISTRIBUSI

- Yaitu kebijakan publik yang bertujuan untuk merubah alokasi kemakmuran, pendapatan dan hak diantara berbagai kelompok dan kelas dalam masyarakat
- Contoh: Perpajakan yang progresif, Jaminan Sosial

● SELF-REGULATORY

- Yaitu kebijakan yang diusahakan dan didukung oleh kelompok kepentingan untuk memajukan dan melindungi kepentingan mereka
- Contoh: Izin Praktek oleh Asosiasi Professional, seperti IDI

Delapan Kriteria Dalam Menilai Usulan Kebijakan

1. Efisiensi
2. Efektivitas
3. Equity
4. Equality
5. Public Participation
6. Freedom
7. Predictability
8. Procedural Fairness

- EFISIENSI yaitu tentang sampai seberapa jauh suatu kebijakan publik menghasilkan sejumlah besar output untuk sejumlah kecil input
$$\text{Efisiensi} = O/I = \text{Benefits/Costs}$$
- EFEKTIVITAS yaitu tentang sampai seberapa jauh suatu kebijakan publik mencapai tujuan yang diinginkan
- EQUITY yaitu tentang sampai seberapa jauh penyebaran *benefits* dan *costs* diantara berbagai kelompok, daerah/wilayah ditinjau dari segi proporsi jumlah penduduk, kebutuhan, dsb.
- EQUALITY yaitu sampai seberapa jauh penyebaran *benefits* dan *costs* diantara berbagai kelompok dan daerah/wilayah sehingga masing-masing memperoleh bagian manfaat dan biaya yang sama

- PUBLIC PARTICIPATION yaitu sampai seberapa jauh mayoritas penduduk yang berkepentingan mempunyai pengaruh terhadap formulasi dan implementasi kebijakan publik. Sebaliknya, sampai seberapa jauh pandangan minoritas diberi kesempatan mempengaruhi pihak mayoritas
- FREEDOM sampai seberapa jauh kebebasan hidup dan berusaha dijamin
- PREDICTABILITY yaitu sampai seberapa jauh kebijakan publik dilaksanakan secara objektif dan anggota masyarakat yang berkepentingan dapat mengetahui sebelumnya apa cakupan dan arah kebijakan tersebut
- PROCEDURAL FAIRNESS yaitu sampai seberapa jauh orang yang terkena dampak kebijakan publik dapat mempertahankan dirinya dari perlakuan sebagai orang yang tidak perlu ditolong. Misalnya, kasus *welfare policy*.

Bagaimana Cara Mengukur Peningkatan Kemakmuran Masyarakat

- PARETO OPTIMALITY

- Kemakmuran masyarakat meningkat apabila paling sedikit satu orang bertambah makmur (*better off*) dengan tidak menyebabkan orang lain bertambah miskin (*worse off*).

- KALDOR-HICKS CRITERION

- Kemakmuran masyarakat meningkat apabila orang yang memperoleh manfaat dari kebijakan publik/pembangunan (*who gain*) membantu orang lain yang dirugikan (*who lose*) sehingga tidak ada orang lain yang bertambah miskin apabila ada orang yang bertambah kaya.

Administrasi dan Kebijakan Publik

The Classical Hierarchical Model

- MAX WEBER
 - Birokrasi yang ideal adalah yang sangat rasional, wewenang dan struktur berdasarkan hukum, dikendalikan dari atas oleh sekelompok kecil pembuat keputusan kebijakan. Implementasi kebijakan dilakukan oleh bawahan (*subordinate administrator*).
- WOODROW WILSON
 - Kebijakan publik dibuat oleh politikus. Administrasi (publik) yang dikelola berdasarkan prinsip-prinsip manajemen ilmiah bersifat netral dan profesional, berfungsi sebagai implementor kebijakan.

Classical Hierarchical Model

1. Formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan adalah kegiatan yang terpisah dan berurutan
2. Formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan terpisah karena:
 - Adanya pembagian pekerjaan
3. A. Pembuat kebijakan mampu memulai proses kebijakan karena mereka dapat menyetujui prioritas antara tujuan-tujuan yang berbeda
B. Pelaksana (*implementers*) mempunyai kemampuan teknis, kepatuhan dan kemauan untuk melaksanakan kebijakan
 - Keputusan dalam tahap implementasi kebijakan adalah bersifat teknis dan non politis
 - Proses kebijakan bersifat satu arah yaitu *top-down hierarchical activities*

Classical Hierarchical Model

Policy Formulation: Politics
(Choose and Instruct)



Policy Implementation:
Administrative (Deliver)

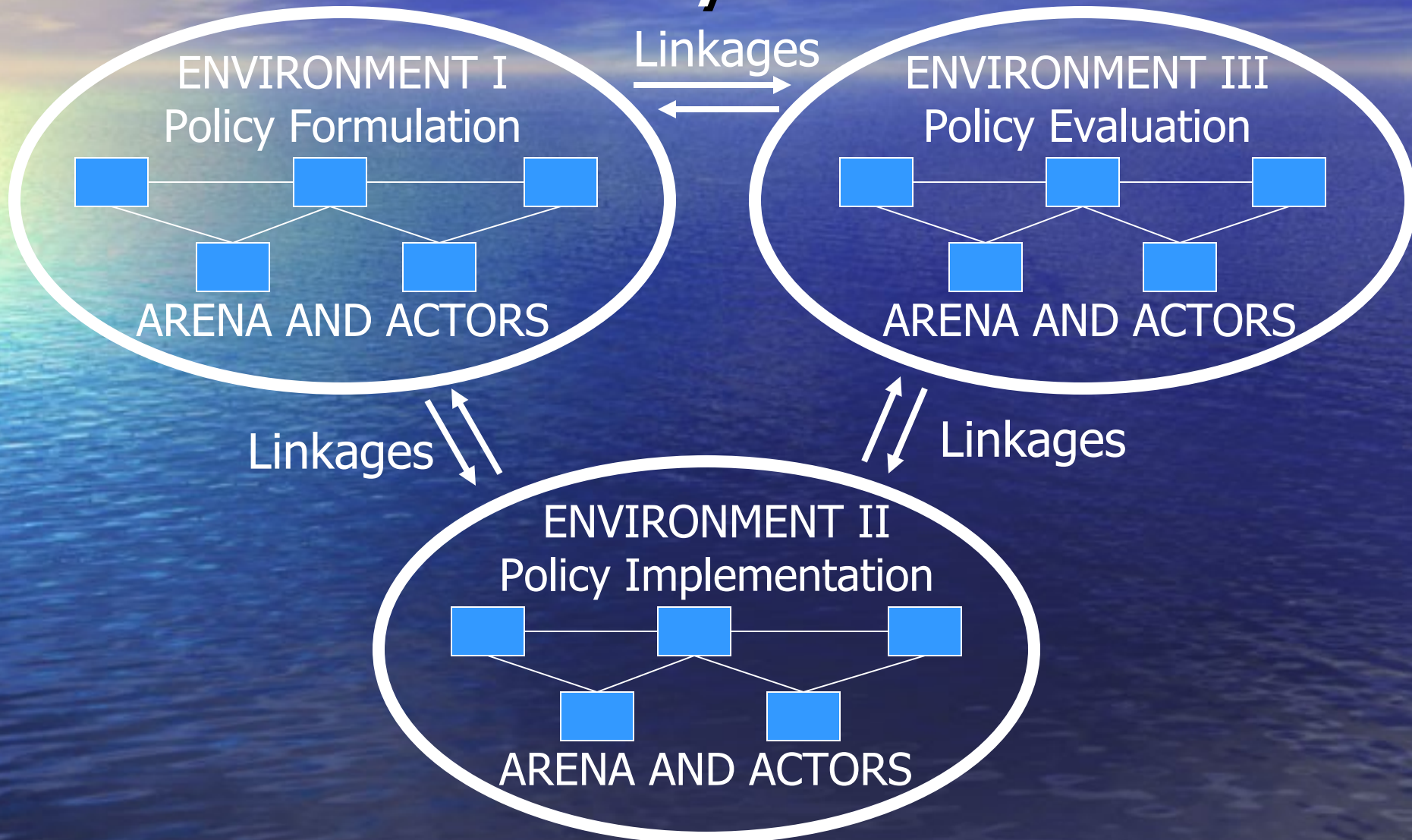


POLICY OUTPUT

ASUMSI:

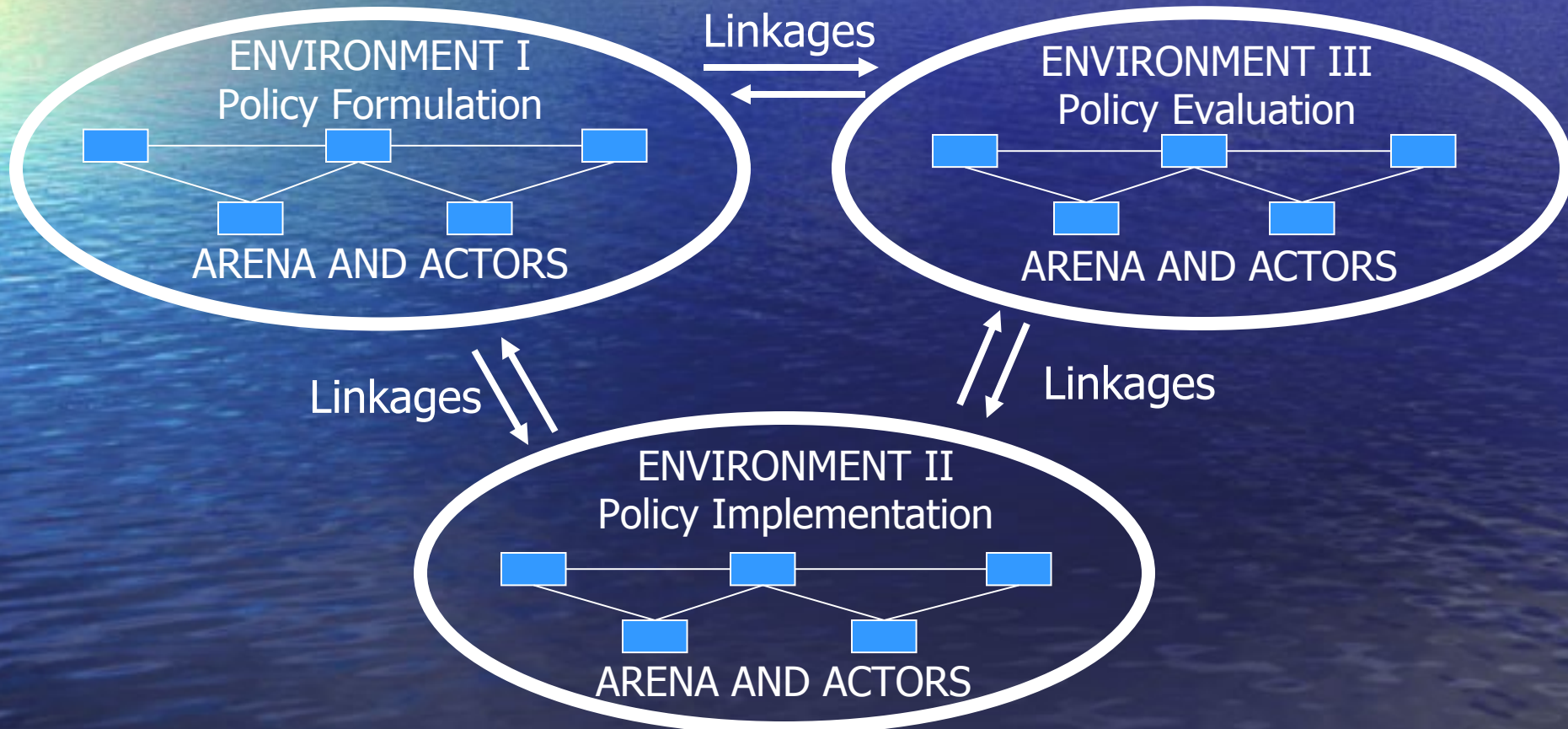
- The ends or goals of administrative action were fixed by statute or by directive of a responsible political official
- The administrator's discretion extended only to decision on means

New Model: The Policy Process As a System



New Model: The Policy Process As a System

- Proses kebijakan publik bersifat kompleks, tahap-tahap formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan adalah saling tergantung (*interdependent*)
- Proses kebijakan publik tidak bersifat *mutually exclusive*, seorang pelaku (*actor*) dapat terlibat dalam berbagai tahap kebijakan
- Tiap tahap kebijakan mempunyai lingkungan yang berbeda



ENVIRONMENT I: Policy Formulation

- Lingkungan ini dianggap paling *formally structured*
- Terpusat pada mekanisme resmi pembuatan keputusan kebijakan
- Aktor/pelaku utama adalah para pembuat keputusan kebijakan yang menduduki posisi penting dalam pemerintahan yang mempunyai kewenangan dalam penentuan prioritas dan alokasi sumber daya
 - Anggota DPR
 - Pejabat Tinggi
 - Menteri
 - Kepala Daerah
 - Presiden
 - Aktor/pelaku lain dari luar pemerintahan yang mewakili
 - *Special Interest*
 - *Other Constituency Groups*, misalnya LSM

Programmed Implementation

- Tujuan-tujuan yang ingin dicapai dirumuskan secara detail
- Garis wewenang dan tanggung jawab diperjelas
- Prosedur operasional di standarisasikan

Adaptive Implementation

- Tujuan-tujuan dirumuskan secara umum
- Semua pihak diberi kesempatan untuk berpartisipasi aktif
- Pejabat pelaksana diberi diskresi yang cukup

Kriteria Perumusan Tujuan Programmed Implementation: SMART

- Specific
- Measurable
- Attainable
- Reality Based
- Time Bound

Paling sedikit (minimum) pada tahap formulasi (policy formulation/formation), para pelaku (aktor) harus mengidentifikasi

1. General Policy Goals

- a) The Problem Area
- b) The Priority Area
- c) A Population to be benefited

2. General Means to Achieve Policy Goals

- a) Suggested approach by which goals are to be achieved
- b) The key actors who will carry out the policy
- c) Resources to be expanded in carrying out the policy
- d) Possibly, suggest some indicators for measuring benefits

Implementasi Kebijakan

- Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada tahap implementasi kebijakan tekanan politik ternyata sangat kuat, dinamis dan kompleks
- Berbagai pelaku/aktor yang terlibat: -
 - Policy Makers
 - Formal Implementers
 - Lobbyists
 - Penerima/sasaran kebijakan
 - Mass Media
 - Interested Group
 - Evaluator
- Karena implementasi kebijakan biasanya tidak dilakukan secara paksaan, maka para pelaku resmi harus melakukan persuasi, negosiasi dan kompromi dengan pelaku lain yang berkepentingan
- struktur organisasi dan norma-norma birokrasi berpengaruh terhadap implementasi kebijakan

Evaluasi Kebijakan

- Para pelaku yang terlibat dalam tahap perumusan dan implementasi kebijakan, cenderung untuk memandang evaluasi dari sudut asumsi dan prosedur sehubungan dengan pencapaian tujuan utama.
- POLICY MAKERS: cenderung memandang evaluasi dari segi kepentingan constituents, karena kekuasaan mereka tergantung pada dukungan rakyat yang diwakili mereka. Cara evaluasi kebijakan adalah melalui survei terhadap kepuasan rakyat.
- POLICY IMPLEMENTERS: cenderung memandang evaluasi dari segi keberhasilan mengelola program. Karena itu ada kecenderungan untuk menguasai dan mempengaruhi informasi yang diberikan pada *policy decision makers*.
Caranya:
 1. Memilih data dan informasi yang mendukung kinerja
 2. Memobilisasi dukungan terhadap kebijakan

Evaluasi Teknis

- **Evaluasi** oleh pihak ketiga; yaitu oleh evaluator profesional, lebih menekankan pada cara evaluasi yang secara metodologis dapat dipertanggung jawabkan (*scientifically valid findings*)
- **Policy Makers** dan atau implementers akan menerima hasil evaluasi oleh profesional sebagai evaluator teknis, apabila dipenuhi persyaratan tertentu:
 - Tujuan yang diinginkan oleh *policy makers* telah dipahami dengan benar oleh evaluator teknis;
 - Pencapaian tujuan diukur dengan obyektif
 - Laporan evaluasi menjelaskan hubungan antara tujuan dengan hasil program

- Sebaliknya, evaluator teknis hanya bisa melaksanakan tugasnya, apabila:
 1. Tujuan kebijakan jelas
 2. Tujuan dapat diukur
 3. Implementasi diarahkan untuk mencapai tujuan
 4. Tersedia cukup data yang diperlukan
- Meskipun evaluasi teknis bersifat obyektif, hasil evaluasi mempunyai konsekuensi terhadap *policy makers* maupun *policy implementers*.