POLITIK KEBIJAKAN PUBLIK

Pengantar untuk Mahasiswa dan Peneliti Pemula

Cahyo Seftyono

1. Pendahuluan: Kebijakan Publik Antara Proses Administrasi dan Pilihan Politik

Pertanyaan administratif bukanlah pertanyaan politik. Bahwa politik mengatur tugas administrasi, hal tersebut bukan berarti untuk memanipulasi kerjanya.
(Woodrow Wilson)

Pembahasan tentang kebijakan publik dalam banyak tempat seringkali dihadapkan pada diskursus politik sekaligus administrasi (Overeem, 2017). Kebijakan publik yang dinamis dan kompleks tidak dapat dilepaskan dari politik yang meliputi sebuah proses kebijakan. Lebih jauh, pembahasan kebijakan publik yang non-institusional ini dapat dilacak dalam studi Masoed (1994) berkenaan dengan isu pembangunan di Indonesia dan Thoha (2008) tentang birokrasi di Indonesia pasca-reformasi. Keduanya membahas tentang peran birokrasi dalam proses politik pembangunan. Baik sebagai aktor pemerintah maupun sebagai bagian independen dari sebuah proses kebijakan.

Kebijakan publik akan mampu mencapai penjelasan yang integral jika didekati juga dengan kajian-kajian non administratif (Santoso dkk, 2004). Hal ini

disebabkan oleh terbukanya aktor dan faktor non pemerintah dalam proses-proses kebijakan. Setidaknya terdapat beberapa paradigma dalam pembahasan kebijakan dalam kaitannya dengan politik dan administrasi: Perspektif kontingensi, Perspektif Struktural, Perspektif Demografi dan Perspektif Dinamis.

Perspektif Kontingensi

Suatu pendekatan kontingensi mengacu pada gagasan-gagasan yang diuraikan dalam teori organisasi, tidak dalam arti positivistik untuk menetapkan hukum organisasi, tetapi lebih kepada menyingkap keadaan dan faktor-faktor yang menambah atau mengurangi kemungkinan bentuk spesifik struktur dan proses organisasi yang akan terjadi. Dilihat dalam perspektif ini, hubungan antara politik dan administrasi dapat dianggap sebagai pembagian kerja antara politisi - elit - di satu sisi, dan administrator di sisi lain (Dentchev dkk, 2015). Dengan demikian, berbagai kemungkinan - lingkungan, sumber daya manusia, kapasitas - akan mendukung berbagai bentuk pembagian kerja.

Pertama-tama, dalam satu negara, organisasi publik yang beragam mungkin menghadapi lingkungan yang berbeda. Terutama penting untuk hubungan antara politik dan administrasi adalah tingkat interaksi antara

eksekutif dan legislatif (Nurcholis, 2005). Dalam sistem yang stabil, banyak interaksi antara politik dan administrasi dapat diformalkan, dan kebutuhan untuk lebih banyak interaksi langsung dapat diminimalisir, artinya aturan resmi didahulukan dibandingkan dengan lobi-lobi politik.

Sistem pemerintahan yang bergejolak dapat menciptakan titik-titik kritis, mungkin membuat peraturan dan prosedur operasi standar tidak berjalan sebagaimana mestinya, sehingga menyisakan lebih banyak ruang untuk tawar-menawar antar politisi dan pegawai pemerintah. Birokrasi menjadi lebih independen dalam menjalankan kerja pemerintahannya. Sekaligus berupaya untuk meminimalisasi pertarungan lobi-lobi politik dalam pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya.

Respon standar menjadi kurang relevan dan kebutuhan untuk mendiskusikan topik baru dan tidak dikenal sebagai bagian dari *bargaining* aktor yang berkepentingan atas suatu kebijakan secara langsung, akan muncul. Interaksi langsung antara elit dan pelaksana dalam konteks organisasi diharapkan lebih dominan muncul. Selain itu, di sistem yang bergejolak dan terutama di periode krisis, jawaban organisasi memudahkan sentralisasi tanggung jawab atas pelaksanaan sebuah kebijakan. Elit di organisasi publik

politisi harus bertindak lebih aktif, menggali lebih dalam masalah administrasi. Harapannya, bahwa politisi juga mengerti sistem kerja administrasi dan mampu mendesain wacana agar kebijakan dapat dibuat dan dijalankan secara tertib.

Hubungan antara kapasitas dan struktur menunjukkan bahwa organisasi yang lebih besar lebih terdesentralisasi daripada yang lebih kecil. Beberapa mekanisme dapat menjelaskan temuan ini (Garicano dan Rayo, 2016). Secara politis ini menunjukkan preferensi dari pimpinan untuk kemudahan pengawasan dari pusat ke struktur yang lebih kecil/rendah. Di sisi lain jumlah orang dalam manajemen puncak biasanya tidak meningkat secara proporsional dengan jumlah karyawan dalam organisasi. Dengan lebih banyak orang, tugas, dan kegiatan untuk dipantau, pendelegasian menjadi perlu untuk menghindari beban berlebihan pada manajemen puncak. Mekanisme lain adalah bahwa organisasi yang lebih besar memperbolehkan lebih banyak spesialisasi khusus.

Fungsi strategis manajemen puncak, dalam organisasi yang lebih besar, semakin spesifik. Ini dapat menciptakan pembagian yang lebih jelas antara keputusan strategis dan yang lebih operatif, dan yang terakhir dapat didelegasikan ke tingkat organisasi yang

lebih rendah. Kontrol yang terjadi dari spesialisasi tugas dan target output/outcome ini memungkinkan antar institusi menjadi harus terhubung dengan lebih baik. Khususnya untuk lembaga yang berada dalam kekuasaan tingkat menengah (bukan pimpinan tertinggi yang bersifat koordinatif).

Perspektif Struktural

Organisasi (secara lebih formal sebagai pemerintah) melingkupi beragam perspektif. Pengertian hukum, lingkup politik dan administrasi dalam berbagai negara demokratis jelas terpisah. Sesuatu yang tercermin dalam struktur formal. Kajian demokrasi kontemporer menyebutkan ini sebagai pembagian kekuasaan: eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiganya mampu berperan ganda, berlaku politis karena dipilih dan sekaligus administratif karena dalam pelaksanaan tugasnya sebagian organisasi yang ada di bawahnya merupakan jenjang karier.

Secara spesifik berkenaan dengan perspektif struktural, pemimpin administratif diangkat berdasarkan prestasi, bukan afiliasi politik. Selain itu, sebagian besar pemimpin administratif ditunjuk untuk jangka waktu yang lebih lama, dengan harapan menghasilkan tingkat stabilitas personil yang tinggi. Hal yang muncul karena

jenjang karier memungkinkan satu dengan yang lain personel saling terkoneksi secara intens dalam tugas yang sama.

Kekinian politik yang mengintervensi tata cara pemilihan pejabat melalui lelang jabatan meniscayakan proses politik dalam urusan administrasi. Oleh karenanya cara interaksi antara politik dan administrasi diatur yang bervariasi, perlu didudukkan dalam kerangka good governance yang transparan guna menjaga kinerja administrasi tetap sesuai koridor. Merujuk pada apa yang terjadi di Indonesia, Prasjo dan Kurniawan (2008) mengatakan bahwa reformasi birokrasi perlahan membentuk budaya kerja *good governance*. Intervensi pemerintah yang positif berperan penting dalam demi berlangsungnya pemerintahan yang lebih baik. Disebutkan bahwa keberhasilan dari reformasi birokrasi akan sangat tergantung dari adanya komitmen dan *national leadership*.

Organisasi publik memang sebuah sistem yang kompleks, baik secara horizontal (berbagai tugas) dan secara vertikal (sistem pengawasan dan kontrol). Organisasi yang terdiferensiasi secara horizontal biasanya menghadapi berbagai jenis spesialisasi. Dalam organisasi publik, tampaknya masuk akal bahwa tugas yang berbeda akan menerima tingkat perhatian yang

berbeda dari politisi, kelompok kepentingan, dan masyarakat pada umumnya.

Aktor politik saling berebut sumber daya termasuk dalam memainkan peran pembentukan kebijakan. Hanya saja yang menjadi fokus mereka seringkali bukan untuk memunculkan kebijakan pro-publik, melainkan sebagai bagian dari capaian akumulasi politik-ekonomi dari tiap-tiap aktor politik. Hal ini bahkan tetap muncul dalam sistem reformasi yang ada di Indonesia, yang mana hubungan elit dan konstituen idealnya semakin tidak berjarak. Tugas alokasi anggaran dan juga sumber daya pemerintah yang lainnya berkorelasi positif dengan ketertarikan pada aktor politik untuk terlibat dalam kegiatan pemerintahan tersebut.

Kaitan antara sumber daya dan juga partisipasi aktor politik dapat dilihat dari beberapa. *Pertama*, dapat diasumsikan bahwa unit yang bekerja dengan tugas yang menghabiskan sejumlah besar anggaran organisasi akan lebih menonjol secara politis daripada unit yang mengonsumsi sedikit sumber daya. *Kedua*, unit-unit yang bekerja dengan tugas-tugas yang sangat menarik bagi publik pada umumnya — biasanya unit yang menyediakan barang-barang pribadi seperti sekolah dan layanan kesehatan — mungkin juga lebih menonjol secara politik. pendidikan dan kesehatan sebagai

kebutuhan dasar memang menjadi daya tarik tersendiri bagi politisi untuk terlibat dan mengambil untung, khususnya elektoral.

Kepentingan politik yang tinggi dapat menyebabkan peningkatan kontrol politik, sehingga meningkatkan interaksi antar lembaga (Widodo, 2001). Singkatnya, kita harus mengharapkan dinamika positif antara politik dan administrasi yang menjadi lebih besar dalam unit-unit khusus yang bekerja dengan tugas-tugas yang memiliki arti politik yang tinggi. Perlu ada aturan-aturan yang lebih kuat dalam mengontrol fungsi pemerintahan yang menggunakan lebih banyak anggaran negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak.

Karakteristik struktural lain yang jelas adalah sentralitas seseorang, atau posisi dalam struktur politik dan administratif. Para politisi yang menduduki posisi-posisi kepemimpinan politik di tingkat pusat dan formal (misalnya, eksekutif) kemungkinan besar akan menjadi orang-orang yang paling terlibat dalam urusan administratif, dan dengan demikian mereka yang mengalami bias fungsi terkuat antara politik dan administrasi.

Mariana (2008) dengan merujuk Indonesia menyebutkan bahwa demokratisasi saat ini berpengaruh dalam politik desentralisasi. Konsekuensinya adalah elit

politik juga memiliki peran yang besar dalam proses pemerintahan secara praktis. Bahkan dalam kondisi tertentu, pejabat mengalami bias dalam menentukan posisi sebagai politisi atau pejabat negara, sebagaimana yang terjadi juga pada posisi presiden: sebagai pejabat tinggi negara atau pemerintahan.

Di sisi lain, terdapat pula aktor politik yang memiliki lebih sedikit interaksi dengan administrasi. Dengan cara yang sama, administrator pusat lebih terkait erat dengan politisi dan proses. Bagaimana perubahan struktural seperti itu dapat mempengaruhi hubungan antara politik dan administrasi menjadi tidak jelas atau tidak lagi terkait. Di satu sisi, interaksi antara organisasi dapat menurun karena lebih banyak kontrol politik diberikan lebih tidak langsung melalui kontrak. Di sisi lain, pengurangan manajemen menengah juga dapat meningkatkan rentang kendali politisi, sehingga menghasilkan interaksi yang lebih langsung di antara bidang-bidang. Pada titik ini, kinerja pemerintah secara organisasi memang menjadi lebih efektif dan efisien.

Perspektif Demografi

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa aktor politik dan administratif yang berbeda menampilkan pola interaksi yang berbeda, baik di pusat maupun di

pemerintahan dengan level lebih rendah. Di banyak negara, ada banyak personel yang mengalami bias kinerja antara politik dan administrasi, dalam arti bahwa politisi sering memiliki pengalaman kerja dari administrasi, dan administrator terlibat dalam karier politik. Penelitian menunjukkan bahwa ketidaktegasan posisi dari orang-orang antara organisasi, meningkatkan jumlah interaksi informal dan formal antara mereka.

Jadi, orang-orang dengan pengalaman dari bidang lain mungkin memiliki jaringan kontak yang lebih luas dengannya, hanya karena mereka memiliki pengetahuan tentang "mesin administratif" atau "politik," atau melalui pengenalan pribadi. Selain itu, sering diasumsikan bahwa orang-orang dengan pengalaman dari berbagai sektor ekonomi akan berpikir dan bertindak berbeda (Siagian, 2003). Bagaimana latar belakang seperti itu mempengaruhi hubungan antara politik dan administrasi merupakan fenomena politik yang memang muncul secara alamiah. Hal ini disebabkan karena peran ganda dari aktor di pemerintahan tidak dapat dihindari, khususnya ketika jenjang karier dapat diisi oleh pejabat di luar struktur (melalui lelang jabatan).

Faktor lain yang juga tidak kalah penting adalah 'kepemilikan' organisasi. Di mana orang-orang dengan karier yang panjang di belakang mereka mungkin memiliki

lebih banyak waktu untuk membangun jaringan kontak yang kaya. Dengan demikian, kita harus berharap bahwa politisi dengan beberapa periode di belakang mereka dalam politik dan administrator dengan masa jabatan yang panjang, untuk lebih terlibat dalam lingkup masing-masing dari apa yang akan terjadi untuk pendatang baru politik dan administratif. Di satu sisi ini menguatkan interaksi antar mereka, di sisi lain ini menjadi masalah terkait loyalitas: kepada negara atau kepada person.

Keterikatan antara pendiri organisasi atau senioritas dalam sebuah organisasi merupakan hal yang tidak dapat disangkal (Kenawas, 2013). Dalam konteks partai politik misalnya, kita mendapati praktik politik dinasti. Beberapa contoh yang nampak misalnya ada di beberapa partai besar peserta pemilu di Indonesia. Tidak hanya pada level pusat, pendiri yang tidak mengalami regenerasi, tetapi juga dalam skala lokal banyak praktik penguasaan partai dan kuasa lokal yang melibatkan unsur keluarga. Artinya organisasi yang seharusnya milik publik, menjadi milik beberapa orang dan keluarganya.

Perspektif Dinamis

Faktor-faktor kontingensi, elemen struktural, dan demografi diasumsikan memberikan efeknya selama berjalan normatif, dan oleh karena itu diharapkan

memiliki efek stabil dari waktu ke waktu. Namun, hubungan bukanlah sesuatu yang statis melainkan sesuatu yang berkembang seiring waktu dan dikonstruksi oleh para aktor itu sendiri. Membangun hubungan yang tidak statis dapat dilihat sebagai proses pembelajaran, di mana para aktor saling menyesuaikan satu sama lain dari waktu ke waktu. Studi empiris menunjukkan bahwa baik struktur formal dan kontrak informal berevolusi dari waktu ke waktu (La Palombara, 2015). Melalui interaksi, orang belajar untuk saling mengenal, siapa yang harus dipercaya, siapa yang harus pergi dengan permintaan khusus, dan seterusnya. Seiring waktu, baik struktur dan kontrak menstabilkan dan mengatur perilaku para pelaku yang mereka perhatikan.

Perspektif dinamis semacam itu telah menghasilkan kajian-kajian seminal tentang identitas politik dan administrasi, kebijakan dan agenda politik dan inovasi politik. Studi empiris menunjukkan tentang hubungan antara politik dan administrasi. Ini muncul karena elemen waktu — melalui pemilihan pada interval waktu yang teratur — melekat dalam demokrasi perwakilan yang dilembagakan. Terdapat periodisasi dalam proses politik.

Bukan hanya pemilihan umum menghasilkan dinamika baru, dengan orang-orang baru dalam posisi

politik dan sering kali kebijakan baru, tetapi mereka juga dapat menghasilkan perputaran orang-orang secara umum. Dengan begitu banyak orang baru, tampaknya mungkin hubungan antara politik dan administrasi dapat berubah seiring waktu. Politisi baru harus belajar bagaimana menemukan jalan mereka dalam proses administratif, dan administrator harus mencari tahu bagaimana berhubungan dengan politisi baru dan koalisi baru (Dunleavy, 2014). Mereka harus mempelajari aturan, baik formal maupun informal, mengatur bagaimana mereka harus berinteraksi

Dari pandangan yang dinamis, kita mungkin berharap hubungan menjadi lebih jelas seiring waktu bagi para aktor yang terlibat. Pada awalnya, politisi terutama yang baru terpilih mungkin mengalami situasi yang kacau, tidak tahu siapa yang harus dituju atau bagaimana bertindak, sementara administrator harus mencari tahu apakah ada harapan politik baru dan bagaimana mereka seharusnya berhubungan dengan politisi baru. Seiring waktu, pengetahuan tentang bagaimana sistem bekerja meningkat dan hubungan yang lebih stabil.

Ketika beberapa orang belajar, pengalaman pribadi dapat diubah menjadi struktur dan prosedur yang lebih formal. Gagasan ini berasal dari penelitian tentang

bagaimana organisasi berevolusi dari waktu ke waktu (Ssenyonga, 2012). Organisasi yang mampu belajar memang mencari tahu bagaimana cara merutinkan tugas. Dengan menetapkan rutinitas, prosedur operasi standar, dan aturan, orang tidak perlu menyelesaikan masalah yang sama lagi. Ditransfer ke hubungan antara politisi dan administrator, ini dapat berarti bahwa hubungan antara politisi dan administrator dapat menjadi lebih diformalkan dari waktu ke waktu. Ini dapat mempersempit interaksi antar organisasi, mengarahkannya ke arena dan saluran yang lebih formal. Seiring berjalannya waktu, hubungan awal yang dianggap baru sedang diperbaiki, pendatang baru didisiplinkan, dan organisasi mencapai bentuk stabilitas baru. Dinamika organisasi dan kebijakan dalam politik berarti menemukan kesetimbangan baru dalam jalannya pemerintahan.

Kesimpulan

Perspektif yang mengkaji kebijakan publik pada dasarnya didominasi oleh pendekatan yang institusionalis. Mulai dari kontingensi, struktural dan demografi ketiganya memberikan nuansa proses administrasi sebagai bagian penting dalam proses kebijakan. Namun demikian, dilihat dari perspektif

dinamis, posisi aktor yang ada di dalam politik maupun administrasi lebih leluasa terlibat dalam proses kebijakan. Perspektif-perspektif ini semakin memperkaya wacana proses kebijakan publik yang lebih dinamis. Kebijakan publik tidak lagi menjadi domain khusus pemerintah, melainkan juga publik sebagai pemberi input yang menerima konsekuensi sebuah kebijakan.

Referensi

- Dentchev, N.A., Balen, M. and Haezendonck, E., 2015. On voluntarism and the role of governments in CSR: towards a contingency approach. *Business Ethics: A European Review*, 24(4), pp.378-397.
- Dunleavy, P., 2014. *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic approaches in political science*. Routledge.
- Garicano, L. and Rayo, L., 2016. Why organizations fail: models and cases. *Journal of Economic Literature*, 54(1), pp.137-92.
- Kenawas, Y.C., 2013. The rise of political dynasties in decentralized Indonesia. *unpublished RSIS dissertation*.
- La Palombara, J. ed., 2015. *Bureaucracy and Political Development. (SPD-2)(Vol. 2)*. Princeton University Press.

- Mariana, D., 2008. *Demokrasi dan politik desentralisasi*. Graha Ilmu.
- Masoed, M., 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Pustaka Pelajar.
- Nurcholish, H., 2005. *Teori dan praktik pemerintahan dan otonomi daerah*. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Overeem, P., 2017. *The politics-administration dichotomy: Toward a constitutional perspective*. Routledge.
- Prasojo, E. and Kurniawan, T., 2008, July. Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. In *Prosiding pada 5 th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia, Banjarmasin* (pp. 22-25).
- Santoso, P., Hanif, H. and Gustomy, R., 2004. *Menembus ortodoksi: kajian kebijakan publik*. Fisipol UGM.
- Siagian, S.P., 2003. *Administrasi pembangunan: konsep, dimensi, dan strateginya*. Bumi Aksara.
- Ssenyonga, M., 2012. Innovative Management Styles, Organizational Structures, and Strategies in Turbulent Times. *JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik)*, 16(1), pp.89-120.

- Thoha, M., 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Kencana.
- Widodo, J., 2001. *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cendekia.

2. Mencari Akar Kebijakan dan Publik

Apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
(Thomas R. Dye)

Kebijakan maupun kebijakan publik seringkali sulit untuk didefinisikan. Namun demikian, usaha kita untuk memberi keduanya makna itu penting. Misalnya, beberapa definisi merujuk secara eksplisit pada tindakan pemerintah, sementara yang lain mengidentifikasi aktor yang lebih luas. Beberapa berbicara tentang perbedaan antara apa yang pemerintah lakukan dan apa yang mereka pilih untuk tidak dilakukan. Beberapa pihak yang lainnya, membahas perbedaan antara berbagai kegiatan dari pernyataan umum berkenaan dengan niat terhadap hasil kebijakan yang aktual.

Secara keseluruhan, definisi ini menunjukkan kepada kita bahwa proses kebijakan itu sebuah hal yang rumit; ketidakmampuan untuk menyamakan persepsi. Secara ringkas, definisi untuk menangkap bidang studi ini menunjukkan bahwa ini sangat kompleks (Colander dan Kupers, 2014). Tidak mampu dilihat sebagai hal yang parsial melalui kerangka satu sudut pandang. Bahkan jika kita bisa menentukan definisi kebijakan

publik, kita perlu menentukan aspek-aspek apa yang kemudian berpengaruh dan dipengaruhi oleh proses kebijakan tersebut.

Kebijakan publik adalah kumpulan kebijakan yang dibuat pada waktu yang berbeda dan, dalam banyak kasus, organisasi yang berbeda. Bahkan ketika kita memecahkan kebijakan ke level yang lebih rendah (dalam hal ini daerah dan juga di tempat lain sebagai negara bagian) dan isu tertentu, kita menemukan bahwa kebijakan adalah kumpulan instrumen yang berbeda (Birkland, 2015). Instrumen ini dapat digunakan untuk membentuk strategi yang koheren.

Beberapa contoh yang dapat diambil misalnya, pajak yang tinggi dapat dikombinasikan dengan pendidikan, kesehatan, lingkungan dan peraturan publik tentang iklan rokok untuk mencegah merokok. Di lain pihak, instrumen individual dapat digunakan oleh berbagai organisasi dengan pemikiran yang tidak mencukupi tentang bagaimana mereka menggabungkannya. Ada aspek yang bersifat global, regional, hingga personal. Hal inilah yang menyebabkan kajian tentang kebijakan publik perlu didekati secara integral, menyeluruh pada setiap aspek yang dianggap berpengaruh (Kristiansen dan Santoso, 2006; Santoso, 1999). Baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pertanyaan 'Apa itu kebijakan?' memiliki unsur praktis yang penting. Untuk mengetahui kebijakan apa yang ada di masing-masing daerah, kita harus tahu bagaimana mengkategorikan, mengukur dan menggambarkan berbagai kegiatan pemerintah di level tersebut. Pertanyaan ini juga menginformasikan diskusi kita tentang bagaimana kebijakan dibuat. Gagasan yang tidak realistis tentang strategi kebijakan tunggal yang koheren dapat dikaitkan dengan pendekatan 'rasionalitas komprehensif' di mana pembuat kebijakan memiliki otoritas tunggal dalam setiap proses (Gerston, 2014). Tipe ideal ini adalah titik awal untuk studi kebijakan - sebagai cara untuk menyoroti implikasi rasionalitas terbatas.

Pemerintah sebagai pembuat kebijakan dapat menanggapi keterbatasan mereka sendiri dengan mengembangkan alternatif solusi untuk mengumpulkan informasi. Mereka secara intens terlibat dalam perubahan kebijakan yang simultan dan bukan radikal (untuk mengatasi ketidakpastian mereka tentang dampak kebijakan mereka), dan/atau memberikan prioritas pada beberapa masalah dengan sementara waktu mengesampingkan sebagian besar yang lain.

Aspek kunci rasionalitas komprehensif adalah bahwa proses kebijakan bersifat linier (Smith dan

Larimer, 2016). Proses ini meniscayakan adanya sebuah kondisi riil awal dan tujuan akhir yang jelas, di mana perencanaan kebijakan ditujukan agar tercapai output melalui serangkaian langkah. Perumusan kebijakan juga bersifat siklis - dalam artian akhir dari satu proses menandai awal yang lain. 'Siklus kebijakan' merangkum proses ini. Ini melibatkan kebijakan yang meliputi serangkaian tahap termasuk penetapan agenda, perumusan kebijakan, legitimasi, implementasi dan evaluasi. Pendekatan sistem seperti ini memungkinkan aktor politik dapat terlibat dalam setiap proses kebijakan, tidak hanya sebagai objek kebijakan melainkan secara aktif mempengaruhi jalannya mekanisme yang ada.

Aspek penting terakhir dari rasionalitas komprehensif adalah bahwa hal itu menunjukkan kesamaan dan perbedaan yang penting antar sistem politik. Di satu sisi, kita dapat mengasosiasikan penekanannya pada kontrol tunggal dan sentral, dengan fokus model presidensial (seperti di Indonesia dan beberapa negara lain) pada pemusatan kekuasaan di eksekutif. Dalam konteks itu, fokus pada rasionalitas terbatas menunjukkan kepada kita batas praktis kekuasaan eksekutif. Di sisi lain, kita menemukan bahwa

pembuat kebijakan di semua sistem politik menghadapi kendala yang sama.

Namun demikian, pemusatan kuasa kebijakan pada sistem eksekutif ini juga tidak sepenuhnya terjadi. Mengingat dalam sebuah negara yang demokratis, pemisahan kekuasaan terjadi. Sebagaimana sebelumnya dijelaskan di bab pertama, bahwa dalam negara modern, pemisahan kekuasaan terwujud dalam eksekutif (presiden), legislatif (anggota dewan) dan juga yudikatif (lembaga hukum). Akan tetapi, perlu disadari juga bahwasannya terdapat fase-fase tertentu dalam sebuah pemerintahan, proses kebijakan sejalan dengan pola kuasa pemerintahan yang ada: bercorak *executive heavy* (eksekutif terlalu berkuasa) ataukah *legislative heavy* (legislatif terlalu berkuasa). Tarik menarik kepentingan keduanya berpengaruh pada rasionalisasi proses kebijakan yang akan dijalankan.

Fokus pada rasionalitas terbatas menunjukkan kepada kita bahwa pemerintah tunduk pada proses kebijakan universal yang sering menghasilkan pola umum pembuatan kebijakan meskipun ada perbedaan penting dalam desain kelembagaan mereka. Kebijakan yang dibuat pemerintah seringkali tidak berdiri independen, mereka dipengaruhi oleh sistem yang beragam (Goodnow, 2017). Baik dalam skala yang lebih kecil:

seperti keberadaan masyarakat lokal/ kearifan lokal) maupun skala yang lebih besar: kerja sama regional/internasional maupun peristiwa peristiwa politik kontemporer. Keduanya, dalam beragam fenomena dapat berimplikasi positif namun juga tidak jarang berdampak negatif bagi kebijakan dalam skala nasional.

Pelbagai aktor dan juga kepentingan dalam kebijakan publik membuat kita perlu untuk mampu menyederhanakan konsepsi tentang konsep ini dengan mengidentifikasi empat tema umum dalam literatur: ***Pertama***, Kebijakan dapat menggambarkan satu atau semua, dari serangkaian kegiatan, termasuk: Pernyataan tujuan yang luas; Satu set kerangka kerja maupun visi dan misi sebuah pemerintahan berjalan (dalam konteks tertentu kita pernah mengenal adanya Garis-garis Besar Haluan Negara/GBHN, manifesto politik, dll); Usulan kebijakan yang disahkan oleh pemerintah dan parlemen (seperti undang-undang, rencana pembangunan nasional maupun daerah, dll); Proposal yang didukung oleh sumber daya seperti pendanaan dan kepegawaian (secara lebih spesifik sebagai turunan visi pemerintah berupa program kebijakan serta proyek yang akan dija;ankan) dan terakhir Hasil keputusan. Hasilnya mungkin sangat berbeda dari tujuan awal yang disebutkan. Dari serangkaian proses ini, bisa jadi ada

distorsi antar tahapan. Namun demikian, yang menjadi penting adalah bagaimana pemerintah mewujudkan tujuan dari sebuah kebijakan sesuai dengan rencana awal dan visi misi mereka.

Kedua, Kebijakan dibuat oleh pemerintah dan organisasi yang bertindak atas nama mereka. Seringkali kebijakan dikaitkan dengan pembuatan kebijakan dengan pejabat terpilih, namun realitasnya sebagian besar kebijakan dilakukan oleh birokrasi pemerintah dan berbagai organisasi utusan pemerintah, kuasi-pemerintah dan non-pemerintah. Kebijakan yang seperti ini biasanya merupakan kebijakan yang memang hanya memiliki dampak internal kelembagaan dan juga tidak mengandung nilai politis. Oleh karenanya, aktor-aktor politik tidak banyak ikut terlibat dalam proses kebijakannya, melainkan hanya bertindak sebagai pemutus dalam kerangka eksekutor kebijakan.

Ketiga, Kebijakan dapat dihasilkan dari interaksi antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan aktor politik non pemerintah (seperti kelompok kepentingan) yang mereka konsultasikan. Dalam sistem yang demokratis, pola kebijakan yang bercorak *top-down* sudah tidak begitu laku. Usulan dan proses kebijakan melibatkan beragam lapisan aktor politik dengan kekuatan politik dan pengaruhnya secara *bottom-up*.

Masing-masing memiliki peran dalam pembuatan kebijakan meskipun tetap saja pengambil keputusan pemerintah, khususnya eksekutif. Seringkali sulit untuk mengetahui siapa sesungguhnya yang terlibat secara dominan atas keputusan kebijakan, terutama ketika isu tersebut tidak populer dalam agenda pejabat terpilih.

Keempat, Studi tentang kebijakan sama besarnya dengan apa yang tidak dilakukan pemerintah. Kajian-kajian tentang kebijakan seringkali diidentikkan dengan apa yang dikerjakan oleh pemerintah. Hal ini tidak sepenuhnya salah, mengingat memang apa yang dilakukan oleh pemerintah perlu payung hukum kebijakan dalam implementasinya. Dan inilah proses kebijakan yang paling mudah dilihat wujudnya, khususnya oleh publik. Padahal di sisi lain, ada proses-proses kebijakan yang berujung pada pasifnya sikap pemerintah dan juga keputusan pemerintah untuk mengambil sikap yang berseberangan dengan harapan publik (mengambil kebijakan yang tidak populer).

Kebijakan publik secara keseluruhan adalah gabungan kompleks dari sejumlah besar dan banyak jenis instrumen kebijakan, yang diadopsi oleh berbagai organisasi (Abidin, 2006). Menariknya, aktor dan kualitas pengaruh dalam proses kebijakan hampir memungkinkan untuk diukur. Sebagai bagian dari upaya untuk

menjelaskan pengaruh-pengaruh itu, kita perlu memecah gambaran lengkap ini menjadi deskripsi kumpulan area kebijakan atau jenis (seperti kebijakan kesehatan, pendidikan, lingkungan dan kejahatan) dan isu-isu yang menjadi landasan pemikirannya.

Menghadapi setiap kasus, kita harus memutuskan instrumen mana yang harus disertakan atau diabaikan saat membangun gambaran kebijakan dan berusaha untuk menggambarkan perubahan kebijakan dari waktu ke waktu. Ini bukan hal yang mudah untuk dipetakan. Atau setidaknya memiliki keragaman unit analisis pengaruh di masing-masing level. Sangat mudah untuk mengidentifikasi tujuan profil tinggi dari pemerintah pusat, namun tidak (misalnya) berbagai alat yang digunakan oleh organisasi untuk melaksanakannya.

Instrumen kebijakan yang sama juga dapat diubah secara rutin oleh pemerintah untuk memberi sinyal adanya pergeseran dalam maksud kebijakan, tanpa melakukan perubahan besar dalam pendekatan (misalnya, perubahan anggaran). Akibatnya, identifikasi kebijakan publik lebih bersifat seni mengelola kuasa daripada sains. Ini adalah aktivitas pemerintah yang bias (atau tidak lengkap). Pentingnya keputusan kebijakan dan perubahan kebijakan sangat dipengaruhi oleh *positioning* pemerintah, oleh karena itu bergantung pada

output dan proses yang dipilih dan cara mengevaluasinya.

Sumber potensi bias sendiri meliputi beberapa aspek: **Pertama**, Jangka waktu yang kita gunakan untuk menganalisis perubahan kebijakan, dari sketsa hingga studi historis jangka panjang. **Kedua**, Tingkat dan jenis pemerintahan yang kita fokuskan, dari global, regional, nasional maupun lokal. **Ketiga**, Jumlah perubahan kebijakan yang kita harapkan dalam situasi atau dalam hal ukuran masalah. Inilah saat empiris memenuhi sisi normatif dari kebijakan publik - kita mempelajari dan menafsirkan informasi berdasarkan kepercayaan kita bagaimana kebijakan harus bekerja dan apa yang seharusnya menjadi hasilnya. **Keempat**, Kategori statistik yang digunakan untuk mengukur aktivitas (seperti pengeluaran perkapita atau sebagai proporsi pendapatan).

Persyaratan lain dari pendekatan 'rasionalitas komprehensif' adalah anggapan bahwa proses nilai kebijakan bersifat linier (Alexander, 2017). Ini mengikuti serangkaian tahapan yang diperintahkan: Pembuat kebijakan mengidentifikasi nilai dan tujuan mereka, Organisasi pemerintah menghasilkan solusi kebijakan untuk memenuhi tujuan tersebut, dan Pembuat kebijakan memilih solusi pilihan mereka. Gagasan ini disimpulkan

dalam satu 'siklus kebijakan' yang menggambarkan serangkaian tahap dimana sebuah kebijakan bergerak untuk menerjemahkan tuntutan publik, visi misi lembaga dan pembuat kebijakan bertujuan ke dalam solusi dan hasil kebijakan:

Politik Agenda Kebijakan. Mengidentifikasi masalah yang memerlukan perhatian pemerintah, menentukan isu mana yang paling mendapat perhatian dan menentukan sifat masalahnya.

Perumusan kebijakan. Menetapkan tujuan, mengidentifikasi biaya dan memperkirakan dampak solusi, memilih dari daftar solusi dan memilih instrumen kebijakan.

Legitimasi. Memastikan bahwa instrumen kebijakan yang dipilih memiliki dukungan. Ini bisa melibatkan satu atau kombinasi antara: persetujuan legislatif, persetujuan eksekutif, meminta persetujuan melalui konsultasi dengan kelompok kepentingan maupun referendum.

Implementasi. Membentuk atau mempekerjakan sebuah organisasi untuk bertanggung jawab atas pelaksanaannya, memastikan bahwa organisasi memiliki sumber daya (seperti kepegawaian, uang dan wewenang hukum) untuk melakukannya, dan memastikan bahwa keputusan kebijakan dilakukan sesuai rencana.

Evaluasi. Menilai sejauh mana kebijakan tersebut berhasil atau keputusan kebijakannya benar; jika diimplementasikan dengan benar dan, jika ya, memiliki efek yang diinginkan.

Pemeliharaan kebijakan, suksesi atau penghentian. Menimbang jika kebijakan tersebut harus dilanjutkan, dimodifikasi atau dihentikan (Cairney, 2011; Parsons, 1995).

Kita dapat mengidentifikasi campuran masalah secara analitis dan empiris. Kendalanya (menurut Innes dan Booher, 2010) adalah ***Pertama***, sulit memisahkan dunia nyata ke tahap diskrit dan teratur: terkadang penerapan kebijakan rutin menempatkan masalah pada

agenda pembuat kebijakan dengan sangat cepat (misalnya, jika masalah kesehatan atau masalah sosial menempatkan layanan ini di bawah pengawasan publik); Proses legitimasi, yang mencakup konsultasi dengan aktor yang terkena dampak kebijakan. Mungkin penting selama perumusan dan pelaksanaan, terutama bila tujuan kebijakan tidak jelas, kemudian dipecahkan saat hendak diputuskan; Solusi mungkin ada jauh sebelum pembuat kebijakan memperhatikan masalah yang sedang terjadi; dan, pemerintah dapat memilih kebijakan yang paling mungkin menerima evaluasi yang menguntungkan.

Kedua, Sulit membayangkan siklus kebijakan tunggal yang diskrit. Proses kebijakan adalah kombinasi yang kompleks dan seringkali tidak terkoneksi satu sama lain dari siklus interaksi yang melibatkan banyak proposal kebijakan dan undang-undang di berbagai level dan diversitas wewenang. Tidak saja berjenjang secara vertikal, melainkan juga tersekat-sekat secara horisontal antar departemen.

Ketiga, siklus tersebut menunjukkan bahwa pembuatan kebijakan dimulai dan diakhiri dengan oleh lembaga eksekutif. Namun demikian, para menteri bertanggung jawab atas isu-isu yang jauh lebih banyak daripada yang mereka pengaruhi. Seringkali, aparat di bawah eksekutif (seperti kementrian dan eselon hingga

pelaksana lapangan) mengelola kebijakan 'plasebo', dirancang agar terlihat seperti menentukan, ketika mereka lebih suka mendelegasikan tanggung jawab kepada aktor lain. Di tempat lain, mereka mengizinkan jenis atau tingkat pemerintahan lain untuk membuat kebijakan atas nama mereka. Memang, kebanyakan kebijakan diproses oleh pegawai negeri secara terus menerus dengan aktor seperti kelompok kepentingan (mereka tidak hanya diajak berkonsultasi di tahap legitimasi). Akan tetapi penanggung jawab utama tetaplah mereka yang menandatangani aturan.

Akibatnya, penekanan pada siklus ini secara umum digunakan untuk menyajikan 'public face' (Hrdinová, Helbig dan Peters, 2010). Kebijakan publik didesain untuk membangun citra pemerintah. Mereka perlu mempublikasikan kebijakan. Dengan publikasi yang ada memiliki kemampuan untuk menggugah semua orang yang menjadi target sasaran. Masyarakat dapat mengetahui dan memahami kegiatan dan kinerja pemerintah pusat sebagai hubungan timbal balik. Hal ini juga disebabkan oleh pentingnya media sebagai alat penyebaran informasi tentang kebijakan dari pihak pemerintah.

Seringkali, pembuatan kebijakan cenderung menyarankan bagaimana kebijakan harus dibuat dan

bukan bagaimana hal itu dibuat. Para pelaksana mengidentifikasi tujuan mereka pada tahap pengaturan agenda dan pegawai negeri sipil menggunakan model siklus untuk menjalankan kebijakan tersebut menjadi hasil nyata melalui serangkaian tahap.

Ketika seseorang membahas masalah dengan pembuat kebijakan (bagaimana kebijakan benar-benar dibuat), teridentifikasi banyak keterbatasan siklus sebelum mencari konsep yang lebih berguna untuk menggambarkan keadaan riil. Oleh karenanya, pendekatan dalam kebijakan publik akan lebih efektif dan dinamis jika tidak dibatasi oleh diskursus institusional, melainkan juga sosial politik, budaya, ekonomi dan sains. Pun demikian dengan keragaman tingkat kuasa dan pengetahuan dari para stakeholder.

Kesimpulan

Proses kebijakan dan juga terkait dengan publik meniscayakan keterlibatan dari publik dalam pembuatan kebijakan. oleh karenanya dalam setiap proses kebijakan publik yang ada, masukan dari publik menjadi inti dari seluruh proses. Baik di mulai dari agenda kebijakan hingga keberlanjutan dari kebijakan yang diambil. Agenda kebijakan muncul, manakala pemerintah tidak cukup responsif atas harapan publik dan keberlanjutan

kebijakan dituntut jika apa yang dilakukan oleh pemerintah dianggap baik. Semua proses ini, dimungkinkan muncul ke permukaan dengan meniscayakan bahwa proses demokratis berjalan di dalam masyarakat,

Referensi

- Abidin, S.Z., 2006. *Kebijakan publik*. Suara Bebas.
- Alexander, E., 2017. After rationality: Towards a contingency theory for planning. In *Explorations in planning theory* (pp. 45-64). Routledge.
- Birkland, T.A., 2015. *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Brinkerhoff, D.W., 2005. *Organizational legitimacy, capacity and capacity development*. University of Kansas. Public management research association (PMRA).
- Cairney, P., 2011. *Understanding public policy: theories and issues*. Palgrave Macmillan.
- Colander, D. and Kupers, R., 2014. *Complexity and the art of public policy: Solving society's problems from the bottom up*. Princeton University Press.
- Gerston, L.N., 2014. *Public policy making: Process and principles*. Routledge.

- Goldstein, I. and Huang, C., 2016. *Regime change policy as bayesian persuasion*. Working Paper.
- Goodnow, F.J., 2017. *Politics and administration: A study in government*. Routledge.
- Kristiansen, S. and Santoso, P., 2006. Surviving decentralisation?: Impacts of regional autonomy on health service provision in Indonesia. *Health Policy*, 77(3), pp.247-259.
- Parsons, W., 1995. Public policy. *Cheltenham, Northampton*.
- Santoso, P., 1999. The politics of environmental policy-making in Indonesia: a study of state capacity, 1967-1994. *The politics of environmental policy-making in Indonesia: a study of state capacity, 1967-1994*.
- Smith, K.B. and Larimer, C.W., 2016. *The public policy theory primer*. Westview press.

3. Politik Agenda Kebijakan

Kekuatan yang besar berpengaruh pada agenda politik apa pun yang dipilihnya. (**Ben Shapiro**)

Politik agenda merupakan satu tahap yang urgen dalam proses kebijakan. Politik agenda dapat diamati melalui aktor-aktor yang bermain di dalam prosesnya (Kingdon, 1984). Karena masing-masing aktor atau seperangkat aktor mungkin terlibat dalam setiap proses pembuatan kebijakan yang penting. Aktor dan proses tersebut dapat bertindak sebagai dorongan atau sebagai kendala.

Pertama-tama kita harus memposisikan bahwa aktor dan stakeholder dalam kebijakan adalah suatu entitas yang berbeda. Bahwa keduanya memiliki peran sentral yang sama dalam proses kebijakan yang demokratis, bukan berarti keduanya memiliki kaitan secara langsung. Dan yang terpenting, seringkali politik agenda muncul dari publik karena pemerintah membutuhkan peringatan untuk merespon sebuah masalah.

Beberapa jawaban atas pertanyaan terkait politik agenda kebijakan berkonsentrasi pada stakeholder

karena hal ini terlihat dari siapa yang mempengaruhi agenda dan alternatif yang akan dijalankan, mengapa, dan bagaimana mereka melakukannya. Karena dalam proses kebijakan penting untuk diketahui siapapun yang memutuskan apa permainan yang sedang dijalankan ini tentang juga memutuskan siapa yang masuk dalam permainan. Semua peserta memiliki insentif, motif dan minat tertentu. Stakeholder proses kebijakan baik dari pemerintah dan non-pemerintah, dan pentingnya masing-masing aktor dalam menetapkan agenda dan menentukan alternatif mana yang dipertimbangkan. Keduanya berkepentingan dengan tujuannya masing-masing.

Para stakeholder yang berada di dalam pemerintahan adalah sebagai berikut: administrasi, termasuk presiden, staf presiden, mereka yang bekerja di birokrasi, atau pegawai negeri karir; dan legislator, yang mencakup anggota legislatif dan staf mereka. Pegawai administrasi biasanya berperan penting dalam menentukan agenda, pegawai negeri memiliki kepentingan paling besar dalam menentukan alternatif (Batubara, 2006). Hal ini disebabkan merekalah yang berkecimpung secara intensif berkenaan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah. Sedangkan legislatif dipandang memiliki kepentingan baik dalam penetapan

agenda maupun spesifikasi alternatif. Sedikit berbeda dengan eksekutif dibatasi periode kepemimpinan, legislatif dalam menjalankan agenda dan memikirkan alternatif dalam lingkup waktu yang lebih panjang.

Saat melihat stakeholder di luar pemerintahan, aktor yang umum adalah masyarakat, akademisi dan juga pengusaha. Kepentingan masing-masing stakeholder ini tampak dari apa yang akan mereka perjuangkan dan pada tahapan apa mereka akan memperjuangkan kepentingan mereka. Ada kalanya aktor lebih aktif di dalam pembentukan kebijakan, ada kalanya dalam implementasi, atau di saat yang lain lebih kepada proses evaluasi kebijakan (Dwiyanto, 2003). Ketiga stakeholder non-pemerintah ini dapat berlaku aktif di satu tahapan dan pada tahapan yang lain mereka bersikap pasif.

Secara lebih rinci pengelompokan ini terbagi menjadi beberapa *cluster* (Seftyono dkk, 2017): kelompok kepentingan; kelompok penekan; akademisi dan peneliti; konsultan; media; peserta pemilu, yang akan mencakup juru kampanye dan partai politik; dan pembuat opini publik. Kelompok kepentingan dan kelompok penekan dipandang sebagai kelompok non-pemerintah yang paling penting karena kemampuan mereka untuk memblokir isu agar masuk ke dalam agenda. Akademisi, peneliti, dan konsultan biasanya

memiliki pengaruh paling besar terhadap alternatif dan bukan agenda.

Berbeda dengan stakeholder yang memiliki pengaruh dalam proses yang riil, peserta pemilihan umum dan opini publik bekerja dibalik layar atau dalam kurun waktu di luar proses yang sesungguhnya. Peserta pemilu dan opini publik, keduanya dipandang penting dalam menentukan agenda dalam periode kepemimpinan eksekutif yang sedang berjalan. Peserta pemilihan umum dan opini publik "menetapkan tema umum, sehingga mempengaruhi agenda, namun tidak cukup spesifik untuk memberi banyak umpan balik kepada debat mengenai alternatif" (Putra, 2004). Mereka bekerja sebelum sebuah kepemimpinan berikut visi misi diformalkan. Namun demikian, apa yang mereka lakukan akan mengarahkan apa-apa yang perlu dibuat oleh pemerintah terpilih sebagai kebijakan ke depan.

Meskipun aktor pemerintah dan non-pemerintah dapat dibedakan, ini tidak menunjukkan bahwa kedua kelompok stakeholder tidak berinteraksi dalam proses penetapan agenda dan pengajuan alternatif gagasan serta solusi. Stakeholder dari pemerintah dan non-pemerintah terhubung secara terbuka maupun melalui lobi-lobi politik.

Gagasan dan informasi melayang melalui saluran-saluran ini di seluruh jaringan isu orang-orang yang terlibat, yang cenderung independen dari posisi formal mereka. Keduanya juga tidak dapat dikatakan sama sekali terpisah, karena dalam demokrasi kontemporer satu entitas (pemerintahan) terkoneksi dengan entitas yang lain (non pemerintahan) melalui beragam sarana. Hal yang paling memungkinkan menghubungkan mereka secara intens adalah kesamaan visi dan ideologis (Feher, 2007). Stakeholder ini secara intensif mempengaruhi wacana publik dan alternatif kebijakan. Agak lebih penting dari peran stakeholder dalam politik agenda dan alternatifnya adalah prosesnya. Setidaknya terdapat tiga pendekatan mendasar tentang asal mula inisiatif kebijakan: pengambilan keputusan komprehensif rasional, inkrementalisme dan *garbage-can*.

Model pengambilan keputusan rasional yang komprehensif mengasumsikan bahwa orang pertama-tama menentukan tujuan mereka dengan jelas dan menetapkan tingkat pencapaian tujuan yang akan memuaskan mereka. Kemudian mereka fokus pada beberapa alternatif untuk mencapai tujuan tersebut. Tapi ini bukan pendekatan yang realistis karena di dunia nyata tidak selalu mudah bagi orang untuk menemukan

banyak alternatif dan membandingkannya secara sistematis.

Perspektif keputusan rasional yang komprehensif ini pada dasarnya menjadi relatif lebih mudah diterima pada pengarus-utamaan gagasan tentang *extended Cost and Benefits Analysis* (DiRita, 2014). Gagasan dan alternatif kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah, melalui pendekatan ini dapat dikalkulasi secara lebih riil. Untung rugi sebuah kebijakan tidak lagi diperdebatkan secara argumen dialog semata, melainkan dapat dinilai. Lebih jauh, tidak saja hal-hal yang bersifat finansial, melainkan juga ekonomis, sosial dan juga ekologis. Keragaman aspek pertimbangan inilah yang menyebabkan keputusan rasional yang komprehensif akan relatif prospektif di masa depan.

Inisiatif kebijakan berikutnya adalah inkrementalisme (Hayes, 1992). Inkrementalisme merupakan inisiatif kebijakan yang relatif lebih sederhana, dengan kata lain tidak memerlukan perubahan yang lengkap. Peraturan kecil dan marjinal mengenai kebijakan saat ini, selalu lebih baik bagi pengambil keputusan di pemerintahan. Hal ini dapat dilihat sebagai upaya dari pemerintah agar tampak responsif dan solutif bagi persoalan yang sedang dialami warga negara. Oleh karenanya, kecil tetapi terus

menerus muncul di ruang publik sebagai penyelesai masalah akan cenderung dipilih oleh pembuat kebijakan dibandingkan dengan menyelesaikan masalah besar namun segera terlupakan.

Pengambil keputusan dengan demikian tidak menghabiskan banyak waktu untuk menentukan tujuan mereka dan menemukan alternatif baru untuk memulai peluang yang lengkap. Misalnya, peraturan anggaran umumnya sedang dilakukan mengenai prinsip-prinsip inkrementalisme. Di pemerintahan yang bekerja sesuai prinsip inkrementalisme, perubahan kebijakan dilakukan selangkah demi selangkah dan perlahan (Gregory, 1989). Terdapat kebutuhan bagi pemerintah (khususnya secara politis) untuk selalu tampil di media. Sedikit banyak, ini berhubungan dengan kebutuhan akan 'tingkat dikenali'-nya politisi sebagai bagian dari proyek elektoral.

Pendekatan paling umum untuk membahas proses yang ditempuh oleh kebijakan yang ada adalah model pengambilan keputusan yang rasional dan komprehensif. Namun demikian, kedua model tersebut masih dianggap tidak lengkap. Meski terkadang peserta membuat keputusan secara cukup komprehensif dan rasional, Kingdon (1984) berpendapat bahwa "proses yang lebih besar seringkali kurang rapi" dan model ini tidak menggambarkan kenyataannya secara tepat. Di sisi

lain, dia mengatakan bahwa inkrementalisme menggambarkan lambannya proses menghasilkan alternatif namun tidak menggambarkan perubahan agenda dengan baik yang tampaknya tidak signifikan

Aliran lain dalam konteks politik agenda datang dari inisiatif *garbage-can* yang muncul dari sudut pandang dalam melihat perbedaan kondisi dan masalah (Mucciaroni, 1992). Indikator, fokus peristiwa, krisis, simbol, dan umpan balik adalah mekanisme untuk menemukan dan menyadari perubahan kondisi yang mengubahnya menjadi masalah. Bila kondisi apapun melanggar nilai-nilai penting atau bila ada kondisi dibandingkan dengan unit lain yang relevan, atau bila ada kondisi yang dikelompokkan menjadi satu kategori daripada kategori lainnya, maka kondisi tersebut didefinisikan sebagai masalah. Semua masalah pada dasarnya hanya kondisi kecuali mereka didefinisikan sebagai masalah.

Setelah masalah tertentu didefinisikan sebagai masalah, yang terpenting adalah bagaimana masalahnya didefinisikan karena mempengaruhi hasil secara signifikan. Namun, ada beragam kondisi untuk mendefinisikan sesuatu sebagai masalah seperti sifat masalah, sifat solusinya, dan karakteristik populasi sasaran. Salah satu hal penting yang perlu diamati adalah

bagaimana solusi menjadi faktor penentu bagaimana sebuah masalah akan didefinisikan. Lebih jauh lagi juga apakah masalah dapat didefinisikan sebagai masalah berdasarkan pada ketersediaan solusi untuk mereka. Dengan demikian, masalah tidak hanya didorong ke politik agenda kebijakan (wacana), melainkan juga turun dari politik agenda menjadi hal yang lebih teknis (menyangkut biaya anggaran kebijakan).

Pada titik ini, kita melihat peran kepentingan dalam definisi masalah. Setiap kelompok kepentingan atau jaringan isu, mencoba untuk menempatkan apa yang menjadi kepentingan terbaik mereka dalam mendefinisikan masalah sehingga mereka dapat mengambil manfaat dari kebijakan tersebut. Masalah yang dihadapi diterjemahkan dalam konteks yang beragam, sehingga proses dan output yang dikehendaki, termasuk siapa yang nanti akan terlibat dan mendapat keuntungan akan semakin beragam. Khususnya aktor politik yang membutuhkan modal dalam proses elektoral (dalam periode tertentu) dan keuntungan praktis jangka pendek. Pertarungan gagasan atas penyelesaian masalah tidak hanya berbasis kajian akademik, melainkan lebih didominasi pada kuasa politik dan ekonomi (Burstein dan Linton, 2002). Inilah yang menjadi sasaran utama kelompok-kelompok yang terlibat

dalam menerjemahkan sebuah permasalahan. Aktor politik yang menjadi pemenang membentuk bagaimana masalah akan terlihat dan mencegah gagasan lain mendapatkan porsi untuk muncul di ruang publik.

Aliran *garbage-can*, di sisi lain, terdiri dari kemungkinan-kemungkinan alternatif kebijakan. Proses seleksi alternatif kebijakan ini ibarat sup purba kebijakan dengan "banyak gagasan melayang-layang di sekitar, bertabrakan satu sama lain, menghadapi gagasan baru, dan membentuk kombinasi dan rekombinasi. Dalam konteks yang lebih filosofis, adanya masalah menunjukkan bahwa ada kondisi awal yang kemudian perlu dipertentangkan dengan satu solusi sehingga akan memunculkan hasil tertentu. Namun demikian, di saat yang sama, dikarenakan kebijakan yang diambil bukan bersifat integral akan selalu saja muncul celah bagi solusi yang susah diajukan untuk diperbaiki dengan solusi-solusi baru. Hal ini sedikit berkesesuaian dengan alternatif inkremental, hanya saja alternatif solusi dalam konteks *garbage-can* adalah sesuatu yang sudah disadari sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

Menurut Kingdon (1984) alternatif kebijakan ini asal usulnya agak terorganisir dalam artian pembuat kebijakan sudah terlebih dahulu memetakan potensi dan alternatif yang ada yang ada. Namun demikian

pemilihannya tidak dapat dikendalikan secara sepihak. Hal ini terjadi karena seleksi dari setiap potensi masalah dan alternatif penyelesaiannya dipengaruhi oleh kepentingan politik dan kepentingan yang berbeda-beda. Setiap alternatif kebijakan, solusi, memiliki sesuatu untuk kepentingan tertentu. Terdapat skeptisisme di sini, berbasis pada keragaman kepentingan dari masing-masing aktor yang terlibat dalam sebuah permasalahan publik.

Jadi, pemilihan kebijakan akan bergantung pada hubungan kekuasaan pemerintah dan kepentingan dari masing-masing stakeholder dan juga bagaimana interaksi antara keduanya dalam merespon masalah. Oleh karenanya kebijakan tidak terlepas dari arus politik karena politisi hadir dengan kebijakan spesifik berdasarkan ideologi dan kepentingan mereka. Alhasil, kita kembali melihat peran kedua kekuatan di sini. Bagaimana keduanya bertarung dalam isu populer maupun isu yang memang diangkat untuk menyelesaikan masalah.

Aliran politik dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti: perubahan preferensi memilih dalam skala lokal maupun nasional; hasil pemilihan; perubahan administrasi dalam pemerintahan; perubahan distribusi ideologis atau partisan di legislatif, dan kampanye tekanan kelompok

kepentingan. Dibandingkan dengan kepentingan yang terorganisir, kombinasi antara preferensi memilih dan pemilihan (baik lokal maupun nasional) memiliki dampak yang lebih kuat sebagai penyusun agenda. Kombinasi ini dapat memaksa beberapa item penting dalam agenda kebijakan, dan juga membuatnya hampir tidak mungkin dilakukan oleh beberapa orang lainnya. Tapi yang pasti memiliki dampak pada agenda "berbeda dengan kontrol atas alternatif dan hasilnya". Oleh karena itu, dalam arus politik, kita melihat dampak dari kelompok kepentingan dan jaringan isu untuk menjadi salah satu faktor penentu alternatif dan hasilnya (Rochefort dan Donnelly, 2013).

Kelompok kepentingan mendorong politisi untuk melewati beberapa jenis kebijakan dan mendukung beberapa yang lain. Namun, politisi juga memiliki kepentingan sendiri seperti pemilihan ulang dan mendapatkan lebih banyak kekuatan. Akibatnya, interaksi jaringan isu dan aktor politik lebih cenderung menghasilkan kekuatan wajah kedua, yang memberi jalan pada beberapa kebijakan sambil menghalangi yang lain melalui mobilisasi yang semu. Pertarungan gagasan dalam kebijakan, dalam beberapa kasus lebih banyak memunculkan pertarungan kepentingan, dibandingkan penyelesaian masalah itu sendiri.

Arus permasalahan, arus politik dan aliran kebijakan mengalir secara independen sesuai dengan dinamika dan peraturan mereka sendiri. Tetapi ada kalanya ketiga aliran ini bertemu dan pada titik kritis, sehingga memunculkan satu sintesis alternatif. Di setiap aliran, tujuan pembentukan kebijakan mengarahkan kepada bagaimana mereka dapat memainkan peran kunci dalam menentukan masalah atau membentuk solusinya. Pun demikian dengan kelompok kepentingan yang tidak secara langsung memiliki kepentingan atas sebuah kebijakan: pengusaha.

Untuk menggambarkan pentingnya posisi pengusaha dalam kebijakan, Schneider dan Teske (1992) meneliti peran pengusaha secara lebih rinci. Schneider dan Teske percaya bahwa dengan menggunakan pendekatan berbasis ekonomi, dan dengan mengamati pengusaha di tingkat lokal, mereka dapat memajukan pemahaman kita tentang bagaimana dan mengapa pengusaha muncul. Dan kemunculan mereka lebih banyak diwarnai dalam kontestasi politik lokal, dibandingkan level nasional yang lebih besar. Teorinya adalah bahwa wirausahawan akan muncul di wilayah lokal yang memungkinkan mereka memaksimalkan pengejaran atas sumber daya untuk sebuah kebijakan.

Daerah dalam skope yang lebih kecil memungkinkan tindakan kolektif yang lebih besar untuk dapat meyakinkan warga bahwa kebijakan tertentu paling baik untuk mereka. Dalam beberapa aspek, gagasan bahwa wirausahawan akan muncul dalam situasi komunitas tertentu sama seperti gagasan tentang alternatif kebijakan. Dengan integrasi metode yang lebih dapat diuji dan beragam penelitian yang tersedia di tingkat lokal, kita dapat mencapai pemahaman yang lebih besar tentang peran pengusaha dalam kebijakan publik. Di sisi lain, hal ini juga menguatkan pandangan bahwa politik agenda tidak hanya diwarnai oleh kepentingan pemerintah, melainkan juga aktor-aktor di luar mereka.

Kesimpulan

Agenda kebijakan merupakan salah satu pintu masuk kajian kebijakan publik dari perspektif ilmu politik. Mengingat prosedur tentang agenda kebijakan inilah partisipasi publik mulai direspon oleh pemerintah. Bukan semata kebijakan sebagai bagian dari proses interaksi antar departemen di dalam pemerintahan, melainkan bagaimana ide dan kritik publik atas persoalan kemasyarakatan bisa muncul dalam pembahasan di eksekutif maupun legislatif pemerintah.

Referensi

- Batubara, A.H., 2006. Konsep good governance dalam konsep otonomi daerah. *Konsep Good Governance Dalam Konsep Otonomi Daerah*.
- Burstein, P. and Linton, A., 2002. The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: Some recent evidence and theoretical concerns. *Social Forces*, 81(2), pp.380-408.
- DiRita, P., 2014. Economic Rationality Assumption. *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*, pp.1803-1806.
- Dwiyanto, A., 2003. *Teladan dan pantangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Feher, M. ed., 2007. *Nongovernmental politics*. Zone Books (NY).
- Gregory, R., 1989. Political Rationality or 'Incrementalism'? Charles E. Lindblom's enduring contribution to public policy making theory. *Policy & Politics*, 17(2), pp.139-153.
- Hayes, M.T., 1992. *Incrementalism and public policy*. New York: Longman.

- Kingdon, J.W. and Thurber, J.A., 1984. *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.
- Mucciaroni, G., 1992. The garbage can model & the study of policy making: A critique. *Polity*, 24(3), pp.459-482.
- Putra, F., 2004. *Partai Politik dan Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar.
- Rocheftort, D.A. and Donnelly, K.P., 2013. Agenda-setting and political discourse. Major analytical frameworks and their application. *Ararat, E., Fritzen, S. Howlett, M., Ramesh, M. & Wu, X.(eds.), Routledge handbook of public policy. London, New York: Routledge*, pp.189-203.
- Schneider, M. and Teske, P., 1992. Toward a theory of the political entrepreneur: Evidence from local government. *American Political Science Review*, 86(3), pp.737-747.
- Seftyono, C., Setiawan, A.B. and Arditama, E., 2017. Water and Society: Contextualization of Science in Politics and Public Policy. *JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik)*, 21(2), pp.154-165.

4. Formulasi Kebijakan

Kemiskinan adalah hal dianggap yang memalukan di sebuah negara yang dikelola dengan baik. Sebaliknya kekayaan dianggap memalukan dalam sebuah negara yang dikelola dengan buruk. (**Confusius**)

Sifat dan sumber saran kebijakan yang diterima oleh pengambil keputusan dalam proses perumusan kebijakan adalah subyek yang mendapat perhatian. Pada tahap ini, sumber saran kebijakan lebih banyak memberikan ruang bagi akademisi untuk terlibat. Dibandingkan dengan stakeholder lain, keterlibatan akademisi yang memiliki kompetensi khusus pada sebuah masalah akan memberikan kejelasan terhadap *positioning* sebuah realita (Greenfields dkk, 2014). Apakah itu hanya sebuah peristiwa yang biasa saja ataukah memang sebuah masalah yang perlu dibuat kebijakan khusus untuk menyelesaikannya.

Banyak jurnal dan publikasi khusus ada pada topik ini dan sekolah pascasarjana khusus ada di

sebagian besar negara dengan tujuan untuk melatih analisis kebijakan untuk memberikan saran yang lebih baik kepada para pengambil keputusan berdasarkan temuan mereka. Studi telah meneliti ratusan studi kasus pembuatan kebijakan dan perumusan kebijakan di banyak negara (Fischer, 2003) dan banyak teks mencatat berbagai teknik analisis kebijakan yang diharapkan dapat digunakan dalam pemberian saran kebijakan. Namun, ada sedikit pemikiran sistematis mengenai komponen penting dan tahap proses pembuatan kebijakan ini: penasehat (staf ahli) dan pelaksana (pegawai pemerintah).

Satu masalah dengan literatur awal mengenai masalah ini adalah bahwa banyak pemeriksaan terakhir atas saran kebijakan yang berfokus pada serangkaian aktor penasehat kebijakan tertentu yang bekerja untuk bidang yang lain. Timpang tindih informasi ini dapat saja muncul dikarenakan beberapa faktor: kepentingan yang memang menjadi ruang kajian politik maupun keterbatasan sumber daya yang menjadi kajian kelembagaan pegawai atau administrasi.

Faktor kepentingan memang seringkali kuat muncul, manakala dalam beberapa studi menyebutkan bahwa aktor-aktor politik seringkali mempekerjakan akademisi dalam rangka mendukung analisis dan kerja mereka atas sebuah isu. Oleh karenanya kedekatan antar

aktor politik dan akademisi ini di beberapa tempat mengabaikan keahlian akademisi dalam menganalisis masalah. Prioritasnya adalah siapa (akademisi) yang akan bekerja untuk saya (aktor politik), bukan pada keahliannya.

Kendala selanjutnya adalah keterbatasan sumber daya manusia dalam sebuah departemen di pemerintahan. Beberapa studi menunjukkan bahwa tidak setiap posisi teknis di struktur pemerintahan diisi oleh orang-orang dengan kompetensi khusus. Sebaran pegawai hanya merata di kota-kota besar, sedangkan di daerah terpencil maupun pinggiran tidak cukup mendapat apresiasi. Baik dari pemerintah pusat maupun dari para calon pegawai. Konsekuensi dari ini adalah persoalan-persoalan yang ada di aras lokal tidak mendapat respon dan solusi yang sesuai standar. Bahkan lebih jauh, kondisi kecukupan sumber daya yang timpang ini menyebabkan terjadinya politisasi rekrutmen pegawai. Di Indonesia misalnya, rekrutmen pegawai biasanya hadir beberapa saat sebelum ada pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah (Kusharwanti, 2008). Sekali lagi, ini berimbas pada lebih terikatnya pegawai dengan elit politik dibandingkan dengan kompetensi mereka dengan masalah apa yang akan dihadapi pada satu fase politik tertentu.

Studi empiris mengenai 'pasokan kebijakan di negara-negara seperti Inggris (Page dan Jenkins, 2005), Australia (Weller dan Stevens, 1998); Belanda, Jerman (Fleischer, 2009), Kanada (Howlett dan Newman, 2010), dan yang lainnya, semuanya menekankan berbagai sumber dan konfigurasi dari aktor dan pengaruh penasehat. Hal ini menyebabkan modifikasi dalam mode pemikiran mengenai perumusan kebijakan dan proses nasehat kebijakan. Untuk lebih memahami variasi lintas nasional dan lintas sektoral ini, mulai dikaji secara khusus peran penahat kebijakan dalam mempengaruhi aktor politik. Artinya, terdapat satu set pelaku yang saling terkait, dengan konfigurasi unik di setiap sektor dan yurisdiksi, yang memberikan informasi, pengetahuan dan rekomendasi untuk tindakan kepada pembuat kebijakan.

Sistem penasehat kebijakan tersebut sekarang diakui sebagai bagian penting dari perilaku kerja pemerintah saat mereka menjalankan perumusan kebijakan dan kegiatan tata kelola mereka. Dan secara akurat menggambarkan dan memahami sifat sistem ini penting untuk penelitian perbandingan dan administrasi publik dan penelitian manajemen seperti juga pertimbangan konten dan metodologi untuk klasifikasi dan penilaian aktor sistem penasehat.

Meskipun beberapa dekade pemeriksaan, bagaimanapun, sebuah agenda penelitian yang signifikan masih ada di area ini. Sedikit yang diketahui tentang komponen sistem penasehat kebijakan non-pemerintah di sebagian besar negara. Misalnya (Hird, 2005), kecuali untuk mencatat kelemahan umum aktor terkemuka di beberapa sistem - seperti think tank dan lembaga penelitian di banyak wilayah. Dan bahkan kurang diketahui tentang aspek-aspek seperti meningkatnya legiun konsultan yang bekerja untuk pemerintah dalam 'layanan publik tak terlihat' '(Speers, 2007). Namun, masalah konseptual terus berlanjut juga, dan menjadi subyek bahasan ini.

Salah satu isu konseptual yang sangat penting dengan konsekuensi metodologis dan praktis yang signifikan berkaitan dengan pertimbangan yang terkait dengan sumber dan pola pengaruh di antara aktor sistem penasehat ini adalah kasus apakah saran kebijakan diselidiki dari perspektif yang luas mengenai pemanfaatan pengetahuan di pemerintahan (Dunn, 2015). Lebih khusus dalam kaitannya dengan cara kerja proses perumusan kebijakan (James dan Jorgensen, 2009). Artinya, komponen personal dan profesional dari sistem penyediaan saran kebijakan, bersama dengan sumber internal dan eksternal mereka, dapat diharapkan

digabungkan dalam rasio yang berbeda dalam situasi pembuatan kebijakan yang berbeda dengan implikasi yang signifikan terhadap jenis saran yang dihasilkan dan yang didengarkan oleh pemerintah.

Namun, tidak jelas dalam situasi tertentu dimana aktor pemberi nasehat kebijakan cenderung lebih banyak mempengaruhi dan menang atas orang lain dalam proses perumusan. Sebuah langkah yang diperlukan dalam pengembangan pemahaman yang lebih baik mengenai struktur dan fungsi sistem nasehat kebijakan adalah artikulasi penggambaran konseptual komponen-komponen yang lebih kuat daripada yang ada sekarang dan juga dengan spesifikasi yang lebih rinci mengenai sifat dari Interaksi mereka dalam kaitannya dengan jumlah pengaruh pelaku latihan dalam memberikan nasehat kepada pengambil keputusan.

Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa kategorisasi pemberi nasehat kebijakan kepada pemerintah terbagi menjadi tiga *cluster*: Profesional dari dalam pemerintah, Konsultan yang dikontrak oleh pemerintah atau aktor politik, atau lembaga-lembaga think tank yang analisisnya dipakai oleh pemerintah sebagai bagian dari alat analisis mereka atau pengayaan data mereka. Ketiganya memiliki peran yang kurang lebih

sama, hanya saja secara struktur dan pengaruh politiknya terhadap pemerintahan beragam.

Pemberi nasehat dari pemerintah berbentuk instansi yang memang dilembagakan oleh pemerintah adalah kategori *pertama*. Tugas mereka memang memberikan masukan bagi pemerintah (khususnya eksekutif), di saat yang bersamaan mereka juga terlibat dalam dialog bersama lembaga lain dalam pembentukan kebijakan maupun peraturan perundangan. Dalam hal periodisasi keterlibatan mereka dalam mempengaruhi kebijakan, dapat dikatakan mereka terlibat paling intens dan berkelanjutan sebagai konsekuensi atas pekerjaan yang memang sebagai pegawai pemerintah.

Ini termasuk, antara lain, staf penelitian khusus tetap di dalam pemerintahan dan juga setara sementara mereka dalam komisi dan gugus tugas, dan sekelompok besar spesialis non-pemerintah yang terkait dengan think tank dan kelompok kepentingan. Dalam model ini, kedekatan dengan pengambil keputusan memberi pengaruh yang sama, dengan pialang kebijakan memainkan peran kunci dalam proses perumusan karena kemampuan mereka untuk 'menerjemahkan' 'hasil penelitian yang jauh ke dalam bentuk pengetahuan dan alternatif kebijakan yang dapat digunakan untuk dipilih - menjadi dikonsumsi oleh pengambil keputusan langsung

(Verschuere, 2009; Lindvall, 2009). Dalam konteks Indonesia kita mengenal adanya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Nasional, atau baik di instansi-instansi pemerintah terdapat juga bagian peneliti yang khusus menangani riset berkenaan dengan lembaga masing-masing sesuai isu tertentu.

Pemberi nasehat jenis *kedua* adalah konsultan yang dikontrak pada periode tertentu. Bentuk konsultan yang demikian biasanya sebagai staf ahli bagi pembuat kebijakan maupun konsultan swasta yang direkrut oleh pembuat kebijakan dalam satu kebutuhan tertentu maupun dalam satu periode tertentu. Mereka bekerja sesuai dengan isu yang sedang dikerjakan, atau di sisi lain juga digunakan karena untuk mendukung kinerja pembuat kebijakan ketika sedang masa menjabat. Oleh karenanya, penasehat kebijakan yang demikian terikat lebih kuat terhadap pemberi pekerjaan dan bukannya kepada kebutuhan pemerintah secara jangka panjang.

Sedangkan pemberi nasehat bentuk *ketiga* adalah konsultan yang sepenuhnya swasta, mandiri namun data dan ulasan yang mereka rilis ke publik kemudian menjadi masukan bagi pembuat kebijakan. Beberapa dari pemberi nasehat ini ada yang tergabung dalam lembaga akademik, kampus-kampus, maupun lembaga think tank yang mereka tidak terikat dengan pemerintahan. Namun

demikian, meskipun tidak terikat secara langsung dengan pemerintah sebagai pembuat kebijakan, pemberi nasehat kebijakan model konsultan swasta ini seringkali dilibatkan dalam menganalisis masalah publik dan mencari solusi penyelesaiannya. Lembaga konsultasi swasta ini pun juga terbagi menjadi dua kelompok besar. Internal dari dalam negeri maupun lembaga-lembaga donor internasional.

Model Sistem Saran Kebijakan: *Insider vs Outsider*

Sebagian besar model konseptual yang ada dari sistem nasehat kebijakan mengasosiasikan tingkat pengaruh yang berbeda dengan lokasi penasehat baik di dalam maupun di luar pemerintah. Model "level kebijakan" ini telah berfungsi sebagai titik awal untuk penyelidikan peran yang dimainkan oleh think tank (Schlesinger, 2009), manajer publik (Howlett, 2011) dan yang lainnya dalam perumusan kebijakan (Wilson, 2006). Garis pemikiran ini mendasari upaya awal untuk mengklasifikasikan berbagai komponen saran - pemberian sebagai semacam pasar untuk gagasan dan informasi kebijakan yang sering dilihat.

Beberapa isu penting dalam hal ini adalah tiga komponen penempatan yang terpisah: (1) Pasokan nasehat kebijakan, (2) Permintaannya terhadap bagian dari pengambil keputusan dan (3) Satu set broker yang

perannya untuk mencocokkan penawaran dan permintaan dalam konjungtur tertentu. Artinya, sistem saran dianggap tersusun dalam tiga rangkaian umum kegiatan analitik dengan peserta yang terkait dengan posisi yang dimiliki aktor di 'pasar untuk saran kebijakan'.

Rangkaian aktor pertama dianggap terdiri dari 'pembuat keputusan yang tepat' yang bertindak sebagai konsumen analisis kebijakan dan nasehat - yaitu, mereka yang memiliki wewenang aktual untuk membuat keputusan kebijakan, termasuk kabinet dan eksekutif serta parlemen, legislatif dan kongres, dan administrator senior dan pejabat mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan oleh badan-badan lain tersebut. Set *kedua* terdiri dari 'produsen pengetahuan' yang terletak di akademisi, lembaga statistik dan lembaga penelitian yang menyediakan data ilmiah ilmiah, ekonomi dan sosial ilmiah yang menjadi dasar analisis dan keputusan yang dibuat. Dan set *ketiga* adalah 'pialang pengetahuan' 'yang berfungsi sebagai perantara antara generator pengetahuan dan pembuat keputusan yang tepat, mengemas ulang data dan informasi menjadi bentuk yang dapat digunakan (Lindvall, 2009).

Formulasi awal ini merujuk pada efektifitas kinerja pemerintah dapat dikatakan perlu ada dalam dimensi "kontrol pemerintah". Hal ini mengingat eksekusi

kebijakan bagaimana pun diskursus di dalamnya, akan dilakukan oleh pemerintah, khususnya pihak eksekutif. Saran kebijakan sebagai merupakan proses yang mencakup analisis masalah dan usulan solusi dan menekankan tidak hanya lokasi terhadap pengambil keputusan langsung sebagai penentu utama yang pengaruh, tetapi juga bagaimana dan sejauh mana pemerintah mampu mengendalikan aktor yang berada secara internal atau eksternal kepada pemerintah yang mereka beri nasihat.

Bagi pemerintah, penting untuk dapat mempengaruhi siapa-siapa yang memberi nasehat mereka. Bahkan pada titik tertentu, mereka membutuhkan legitimasi bagi setiap kebijakan yang akan diambil. Oleh karenanya kontrol atas isu dan apa yang akan dimainkan sudah semestinya berada dalam kendali pemerintah. Mengambil yang mendukung kebijakan yang akan diambil, dan mengesampingkan yang lainnya. Sejalan dengan alternatif agenda kebijakan berbasis inkrementalisme.

Kelebihan model ini bertumpu pada otoritas pemerintah dalam pengambilan gagasan formulasi kebijakan (Vedung, 2017). Model ini menyarankan agar kedekatan dengan pembuat kebijakan bukan satu-satunya faktor yang mempengaruhi kuat tidaknya

pengaruh. Artinya, bukan hanya akademisi dan orang yang fasih atas isu saja yang akan menguasai formulasi kebijakan, akan tetapi aktor lain yang berada di lingkungan eksternal di mana pemerintah beroperasi dapat terus mempengaruhi para pengambil keputusan. Semua dikembalikan pada visi dan tujuan pemerintah dalam pembuatan kebijakan atas sebuah isu.

Meskipun model ini mengisyaratkan peran kunci yang dimainkan oleh keterikatan pemerintah dan gagasan yang diajukan dalam pertimbangan pengaruh penasehat, aktor-aktor internal tetap dianggap memiliki pengaruh yang lebih besar dibandingkan dengan aktor di luar pemerintah. Dalam setiap kasus pelayanan publik, di dalam pemerintahan dan di lingkungan eksternal, bahwa beberapa aktor lebih rentan terhadap kontrol pemerintah daripada yang lain dan karenanya lebih cenderung mengartikulasikan saran yang menurut para pembuat keputusan dapat diterima. Stakeholder internal dan eksternal berebut pengaruh dalam formulasi kebijakan, namun demikian seringkali aktor yang berada di dalam sistem akan lebih mudah terkoneksi untuk mempengaruhi kebijakan yang akan diambil.

Aktor dari dalam dianggap lebih mampu mencocokkan persepsi pemerintah tentang praktik terbaik, kelayakan, dan tujuan dan sarana yang tepat

untuk mencapainya. Tingkat kemandirian dan otonomi yang dijalankan oleh aktor di dalam pemerintah jauh lebih kecil daripada yang dinikmati oleh aktor di luar pembuat kebijakan. Apakah aktor eksternal itu bisa menerima arahan pemerintah atau tidak. Hal ini ada sisi positif dan negatifnya. Segi positifnya adalah stabilitas internal pemerintah lebih terjaga. Namun masukan yang bersifat kritikan membangun relatif lebih sering terabaikan. Dalam kultur pemerintahan yang mendahulukan capaian, maka stabilitas dan hasil akhir menjadi hal yang paling penting untuk didapatkan. Proses-proses demokratis yang memungkinkan masukan (yang tidak jarang lebih baik dan solutif) akan mendapatkan ruang yang sedikit lebih jauh.

Model lokasional dan logika orang dalam ini berguna dan membantu kita untuk menggambarkan dan memahami banyak aspek nasehat kebijakan, sifat anggota sistem penasehat dan kemungkinan dampak atau pengaruhnya terhadap pengambilan keputusan kebijakan (Mayer, 2016). Lebih jauh, formulasi kebijakan tidak saja bertumpu pada siapa yang secara formal memiliki wewenang dalam pembuatan kebijakan. Proses ini meniscayakan peran stakeholder yang lebih beragam, baik dari internal pemerintah maupun eksternal, dengan keragaman kedekatan pengaruh mereka. Siapa yang

mampu mempengaruhi proses formulasi kebijakan memang proses administratif internal pemerintah, namun pengaruhnya melampaui ikatan institusional. Meskipun pada akhirnya stakeholder internal pemerintah diuntungkan dengan ikatan kelembagaan yang ada.

Kesimpulan

Bagian pertama dari proses kebijakan publik yang menjadi ranah kelembagaan adalah formulasi kebijakan. Meskipun memang menjadi otoritas dari pemerintah dalam pembuatan kebijakan, ruang bagi formulasi kebijakan tidak melulu didominasi oleh pemerintah. Ada kalanya berbagai stakeholder terlibat dalam proses ini: khususnya akademika. Melihat siapa-siapa yang terlibat dalam formulasi kebijakan ini, ada yang membedakan proses di negara berkembang dan negara maju. Semakin maju negara, semakin independen mereka dalam merumuskan kebijakan.

Referensi

- Dunn, W.N., 2015. *Public policy analysis*. Routledge.
- Fischer, F., 2003. *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.

- Fleischer, J., 2009. Power resources of parliamentary executives: Policy advice in the UK and Germany. *West European Politics*, 32(1), pp.196-214.
- Greenfields, M., Cemlyn, S. and Berlin, J., 2014. Bridging the Gap between Academics and Policy Makers.
- Hird, J.A., 2005. *Power, knowledge, and politics: Policy analysis in the states*. Georgetown University Press.
- Howlett, M. and Newman, J., 2010. Policy analysis and policy work in federal systems: Policy advice and its contribution to evidence-based policy-making in multi-level governance systems. *Policy and Society*, 29(2), pp.123-136.
- James, T.E. and Jorgensen, P.D., 2009. Policy knowledge, policy formulation, and change: Revisiting a foundational question. *Policy Studies Journal*, 37(1), pp.141-162.
- Kusharwanti, M., 2008. *Analisis kebijakan rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil di Indonesia* (Doctoral dissertation, Universitas Indonesia. Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik).
- Lindvall, J., 2009. The real but limited influence of expert ideas. *World Politics*, 61(4), pp.703-730.

- Mayer, H., Sager, F., Kaufmann, D. and Warland, M., 2016. Capital city dynamics: Linking regional innovation systems, locational policies and policy regimes. *Cities*, 51, pp.11-20.
- Page, E.C. and Jenkins, W.I., 2005. *Policy bureaucracy: Government with a cast of thousands*. Oxford University Press on Demand.
- Speers, K., 2007. The invisible private service: Consultants and public policy in Canada. *Policy analysis in Canada: The state of the art*, pp.339-421.
- Vedung, E., 2017. Policy instruments: typologies and theories. In *Carrots, sticks and sermons* (pp. 21-58). Routledge.
- Verschuere, B., 2009. The role of public agencies in the policy making process: Rhetoric versus reality. *Public Policy and Administration*, 24(1), pp.23-46.
- Weller, P. and Stevens, B., 1998. Evaluating policy advice: The Australian experience. *Public Administration*, 76(3), pp.579-589.

5. Legitimasi Kebijakan Publik

Tidak ada alasan untuk menerima doktrin yang melanggengkan kekuasaan dan privilege. (**Noam Chomsky**)

Kondisi pembuatan kebijakan publik terus berubah. Saat ini, pembuat kebijakan dihadapkan pada krisis legitimasi di negara-negara modern dan tidak dapat secara rutin mengandalkan modal legitimasi yang ada sebagai syarat untuk pembuatan kebijakan (Fraser, 2015). Sebaliknya, pembuat kebijakan sering perlu melegitimasi kebijakan saat ini. Penurunan kepercayaan masyarakat telah membuat para pembuat kebijakan dalam situasi yang sulit. Kepercayaan masyarakat telah terkikis, hal ini disebabkan oleh sulitnya membuat kebijakan untuk skala nasional padahal di saat yang sama terdapat hirarki politik di sebuah sistem pemerintahan. Kekhasan lokalitas sekaligus tuntutan akan kebijakan yang kontekstual dan bukan generalisasi menyebabkan masyarakat membutuhkan legitimasi yang lebih riil atas kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah.

Persoalan legitimasi mempengaruhi pembuat kebijakan dengan berbagai cara. Misalnya, menemukan solusi yang sah untuk masalah riil dan kontekstual

menjadi lebih sulit. Situasi ini menuntut penyesuaian asumsi yang umumnya dibuat dalam analisis kebijakan, yaitu asumsi bahwa legitimasi, *pertama* dan terutama, dicapai melalui institusi dan proses demokrasi. Hal lain yang juga tidak kalah penting adalah kebijakan publik dimulai dengan modal legitimasi yang sudah ada sebelumnya.

Legitimasi tidak bisa diterima begitu saja. Setiap solusi untuk masalah yang berlaku memiliki implikasi untuk legitimasi yang harus dipertimbangkan. Untuk alasan ini, perhatian lebih harus diberikan pada saling pengaruh kebijakan publik dan legitimasi. Pemikiran ini muncul dalam rangka menjaga keberlangsungan sebuah kebijakan yang telah dan akan dijalankan oleh pemerintah. Kebijakan di masa lalu akan memberi legitimasi untuk kebijakan saat ini dan juga untuk di masa depan. Legitimasi ini tidak hanya bersifat positif, dalam artian sebagai pertimbangan dukungan kebijakan yang akan dijalankan. Namun demikian, legitimasi ini juga bersifat negatif, artinya apa yang menjadi kebijakan saat ini dihentikan untuk menciptakan kebijakan baru karena hasil evaluasi yang ada menuntut agar dimunculkan kebijakan yang berbeda.

Salah satu cara untuk mengeksplorasi interaksi kebijakan publik dan legitimasi adalah dengan

menggunakan perspektif historis. Untuk (kembali) mendapatkan kepercayaan publik terhadap tatanan yang mapan, atau yang baru, adalah proses yang rumit. Sebuah penyelidikan historis mengenai saling pengaruh kebijakan dan legitimasi dapat meningkatkan pemahaman kita tentang bagaimana menghadapi masalah riil dan masalah legitimasi pada saat bersamaan.

Persoalan muncul manakala mereka yang berkuasa terutama tertarik untuk memanfaatkan sejarah, jika itu dapat membenarkan dan mempromosikan tindakan yang mereka sukai. Pembuat kebijakan umumnya disibukkan dengan menciptakan citra yang baik dari institusi dan kebijakan mereka daripada belajar secara kritis bagaimana kebijakan bekerja dalam praktek. Tampaknya lebih mudah untuk memperkenalkan kebijakan baru daripada memeriksa secara seksama penggunaannya. Tapi alih-alih menggunakan sejarah untuk kebutuhan sendiri, sejarah dapat digunakan untuk memfasilitasi proses pembelajaran kebijakan (Ravallion, 2015). Pemahaman yang lebih baik tentang bagaimana kebijakan publik berinteraksi dengan legitimasi dapat membantu pembuat keputusan mengatasi masalah yang mendesak dengan cara yang lebih reflektif. Jika pembuat kebijakan menyadari bahwa tidak cukup mempertimbangkan dampak ekonomi dan politik jangka

pendek dari kebijakan pilihan mereka, dan sebaliknya mengintegrasikan secara menyeluruh pengetahuan tentang saling pengaruh kebijakan dan legitimasi, ini bisa menjadi cara untuk mempromosikan pembuatan kebijakan. Itu juga bisa menambah makna bagi sebuah komunitas dan menerangi cara untuk mulai menangani krisis legitimasi.

Analisis Kebijakan dan legitimasi

Analisis kebijakan dan legitimasi mengantarkan kita pada metode 'Historical Policy Analysis' (HPA) (Wildavsky, 2017). Tujuan utamanya adalah untuk meneliti material historis dan kontemporer secara sistematis dengan menggunakan konsep dan metode analisis kebijakan. HPA tidak mengacu pada pendekatan dengan elemen-elemen unik. Ini mengacu pada analisis kebijakan publik dari berbagai perspektif historis dalam wacana kebijakan publik. Analisis kebijakan publik yang berfokus pada saling keterkaitan antara kebijakan dan legitimasi harus mencakup analisis tentang bagaimana institusi yang mapan membentuk dan membatasi kebijakan, dan bagaimana wacana kebijakan yang dominan telah berevolusi. Umumnya, kebijakan publik dapat berkontribusi dalam menciptakan legitimasi untuk tatanan yang ada atau berkembang.

kosekuensinya penting untuk mempertimbangkan sejarah kebijakan, perubahan struktural dan kemungkinan masa depan.

Harold Lasswell dan yang lainnya dalam ilmu kebijakan peduli dengan sejarah. Beberapa analis kebijakan, telah menganalisis materi historis secara sistematis (Lasswell, 1971; Parsons, 1995). Lasswell berpikir bahwa ketika masa lalu didekati secara kontinu, akan didapati kemungkinan untuk mencapai perspektif baru mengenai konfigurasi semua kejadian - masa lalu, sekarang, dan masa depan. Ketika Lasswell beralih untuk menguraikan 'konstruksi perkembangan' dalam ilmu kebijakan, tujuannya bukan untuk menemukan hukum historis. Konstruksi semacam itu menurut Lasswell seharusnya '.. memungkinkan analisis kebijakan dan pengambil keputusan, untuk menemukan jalannya dalam kompleksitas dari keseluruhan situasi di mana aktor-aktor pembuat kebijakan ini beroperasi' (Lasswell, 1971).

Citra pembangunan atau perubahan, yang dibangun oleh analisis, bersifat sementara dan karenanya terbuka untuk direvisi. Pendekatan analisis kebijakan secara optimal dapat menggunakan kajian sejarah kebijakan untuk menguarai dua hal pokok: kebijakan itu sendiri dan legitimasi pemerintah.

Kebijakan atau sejarah rezim sendiri membatasi kebebasan memilih untuk pembuatan kebijakan. Ini adalah pandangan dari penganut teori institusional historis. Diakui bahwa pilihan yang dibuat di awal sejarah sebuah sistem atau peraturan pemerintah memiliki implikasi terhadap bagaimana sebuah kebijakan berkembang. Secara khusus, pilihan yang dibuat ketika sebuah institusi (rezim) atau kebijakan dibentuk akan memiliki pengaruh yang terus berlanjut dan sangat menentukan mengenai kebijakan tersebut jauh ke masa depan (Goldstein dan Huang, 2016).

Sebuah kebijakan diharapkan mengikuti pola inkremental tertentu, hanya terputus pada momen formatif tertentu dari 'keseimbangan terputus-putus'. Begitu sampai pada implementasinya, sulit mengubah arah kebijakan. Sebuah premis menunjukkan bahwa dalam kombinasi gagasan dan institusi yang baik, akan mampu terlihat ketergantungan atas proses pembuatan sebuah kebijakan, termasuk legitimasi yang melatarbelakangi proses yang ada. Sedangkan aktor, dalam kondisi tertentu, dapat mengubah arah. Untuk memahami apa yang terjadi sehingga muncul saling pengaruh kebijakan publik dan legitimasi, pengertian tentang ketergantungan terhadap proses dan momen formatif dapat diterapkan.

Faktor Yang Mempengaruhi Legitimasi

Model legitimasi yang umum digunakan mencakup empat faktor penting: 1) legalitas, 2) efektivitas, 3) keadilan prosedural, dan 4) keadilan distributif (Brinkerhoff, 2005). Ini menunjukkan bahwa pemerintah yang meminta persetujuan pembentukan kebijakan dari publik harus memastikan bahwa tindakan mereka sesuai dengan undang-undang, bahwa mereka telah secara memadai mengkomunikasikan kebutuhan akan sebuah kebijakan, dan bahwa proses dan manfaat bagi publik adil dan setara antar konstituen. Pada fase ini, hubungan antar elit politik sebagai aktor pembuat kebijakan dan konstituen sebagai pemberi legitimasi pembuat kebijakan kepada pemerintah harusnya berjalan secara dinamis.

Legitimasi berbasis pada dukungan politik maupun berbasis pada kajian-kajian yang dilakukan secara mandiri dan solutif. Jika pemerintah mendudukkan pandangan *pertama* dalam membuat kebijakan, maka dapat dikategorisasi bahwasannya pemerintah sedang menjalankan prosedur kebijakan yang populis. Apa yang mereka lakukan biasanya untuk kepentingan jangka pendek elektoral, hanya untuk meraih simpati publik. namun demikian, jika pemerintah menekankan kajian mandiri dan solutif sebagai bagian dari penyelesaian

masalah kemasyarakatan, maka apa yang dipikirkan haruslah sebuah proses yang panjang, berkelanjutan. Pemerintah dalam hal ini memiliki gagasan yang tidak dibatasi oleh periodisasi elektoral (lima tahunan pemilihan umum). Oleh karenanya penting bagi pemerintah untuk mampu memilih preferensi pengambilan kebijakan melalui faktor-faktor utama.

Legalitas. Administrator harus memastikan bahwa semua persyaratan hukum diikutsertakan (misalnya, pemberitahuan dan komersil publik, persyaratan konstruksi dan tempat tinggal, restorasi estetika atau desain). Bukanlah hal yang biasa bagi pemerintah untuk memberikan keringanan bagi diri mereka sendiri, tapi ini harus dihindari - warga memandang pemimpin pemerintah sebagai model perilaku yang dapat diterima, bahkan jika hal tersebut menimbulkan emosi negatif terhadap pemerintah (dan terutama jika mereka tidak melakukannya). Ketika aturan diberlakukan terhadap mereka, warga merasa lebih marah jika pemerintah mencemooh aturan yang sama. Legalitas - dan, yang penting, persepsi legalitas - sangat penting untuk menjaga legitimasi pemerintah dan mempertahankan perasaan positif dari publik.

Legalitas berarti bahwa pemerintah juga memiliki konsistensi atas penghargaan hukum. Tidak tebang pilih

dan memiliki kecenderungan tertentu. Faktor ini juga yang nantinya akan membuat pemerintah tidak akan menerima gugatan dari publik. Benar bahwa pemerintah dalam mengambil sebuah kebijakan tidak dihadapkan pada 'benar' dan 'salah' melainkan efektif atau tidak, namun demikian kebutuhan dan untung rugi bagi sebuah kebijakan yang diambil oleh pemerintah adalah sesuatu yang dapat berujung pada tindakan hukum. Khususnya jika dikaitkan dengan realitas kerugian negara.

Efektivitas. Efektivitas adalah argumen yang kuat untuk menghasilkan dukungan dalam rangka pemberian otoritas. Masyarakat memiliki posisi yang relatif koheren terhadap anggaran pemerintah - ketika ditanya, mereka cenderung membuat pilihan yang konsisten yang mendukung status quo, mengurangi atau meningkatkan pengeluaran keuangan dalam satu arah atau yang lain. Persepsi umum tentang efektivitas meningkatkan legitimasi pemerintah. Hal ini membuat sebagian besar masyarakat akan mempercayainya saat meminta persetujuan sebuah kebijakan. Pemerintah juga perlu mengikuti elemen penting dari keadilan prosedural: *netralitas, transparansi, suara, dan rasa hormat*. Ini berarti berusaha untuk menghindari munculnya ketidakberesan, pilih kasih, atau pengaruh apa pun selain kepentingan publik.

Pemerintah juga perlu sering berkomunikasi tentang keputusan apa yang sedang dibuat (dan bagaimana, dan mengapa). Menyampaikan ke publik apa-apa saja yang telah mereka kerjakan dan akan dikerjakan. Model pelaksanaannya saat ini tidak hanya melalui ruang-ruang sidang anggota dewan. Di era yang lebih melek internet seperti saat ini, pemerintah dapat menggunakan jejaring media sosial untuk tampil di ruang publik. Efektifitas pemerintah dalam memanfaatkan media sosial sedikit banyak memang akan berpengaruh dalam dukungan maupun kritikan masyarakat secara luas. Akan tetapi model transparansi yang demikian akan mendekatkan elit pembuat kebijakan dengan masyarakat yang terdampak oleh kebijakan. Dampaknya, hal ini akan memberikan kepada konstituen peluang untuk mempertimbangkan keputusan penting seperti memilih kebijakan untuk mengelola solusi baru, menyediakan layanan baru, atau mereformasi fungsi yang ada.

Sebagai poin praktis, kekhawatiran para pemilih yang tidak percaya diri atau memiliki perasaan negatif mengenai masalah ini seharusnya tidak dibiarkan mendidih sampai mereka mengisi surat suara mereka. Pemerintah perlu menyediakan kesempatan bagi warga untuk menyuarakan keprihatinan mereka jauh sebelum pemungutan suara akhir, sehingga pejabat dapat

meredakan kekhawatiran tersebut. Melakukan hal itu meningkatkan kemungkinan bahwa masalah riil akan disetujui, sambil menyampaikan kesan umum bahwa pejabat pemerintah terlibat dan komunikatif. Lebih penting daripada hal tersebut, juga menghapuskan citra bahwa pemerintah hanya berkepentingan pada masyarakat sebatas pada pesta elektoral.

Keadilan prosedural. Pemilih juga mendasarkan keputusan mereka pada tingkat di mana mereka merasa bahwa mereka telah diperlakukan dengan hormat. Pejabat pemerintah tidak hanya harus menunjukkan bahwa mereka telah mendengar suara publik, tetapi mereka telah responsif terhadap pendapat tersebut. Hal ini dapat dicapai dengan menginvestasikan waktu dan usaha dalam periode pemberitahuan dan komentar. Pemerintah juga harus mengeksplorasi berbagai forum untuk mengatasi kekhawatiran atau menjelaskan mengapa sebuah saran mungkin diadopsi atau ditolak.

Pemerintah dalam hal ini harus mampu mengafirmasi berbagai kelompok di dalam masyarakat. Tidak saja kepada konstituennya sendiri, melainkan juga bagi kelompok rentan: anak-anak, perempuan dan juga orang-orang dengan kebutuhan khusus (Nugroho, 2008). Apa yang dilakukan pemerintah dengan memberikan afirmasi kebijakan bagi kelompok rentan

akan berimbang pada dukungan mereka atas pemerintah. Secara elektoral maupun bagi kebijakan yang akan diambil. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah ingin melibatkan secara aktif kelompok rentan dalam proses kebijakan dan juga mendorong mereka agar dapat berpartisipasi dalam pembangunan secara lebih maksimal.

Keadilan Distributif. Akhirnya, keadilan distributif mensyaratkan bahwa manfaat proyek dapat disebarkan secara merata di antara anggota masyarakat. Masalah kebijakan biasanya mengharuskan seluruh warga berkontribusi atas kebijakan yang akan dijalankan pemerintah- termasuk atas kebijakan yang mungkin oleh sebagian kelompok dianggap tidak penting. Pemerintah harus secara meyakinkan menyampaikan bagaimana sebuah proyek tertentu akan menguntungkan seluruh anggota masyarakat, bahkan jika sebagian besar keuntungan tersebut tidak langsung.

Prinsip keadilan distributif mungkin menghadirkan tugas yang rumit dalam membangun proses ikatan yang secara luas dipandang sah dan layak. Pemerintah harus menemukan cara untuk menunjukkan bagaimana proyek layak biaya yang terkait, walaupun manfaat bagi banyak pemilih tidak langsung atau tidak berdiferensiasi. pada titik ini, legitimasi memainkan peran penting dalam

membangun kepercayaan pada pemerintah, dan legitimasi dan kepercayaan telah ditunjukkan untuk mendorong warga negara individual mengikuti serangkaian kerjasama dimana kepatuhan semata-mata mengarah pada kepuasan, dukungan, kerjasama, dan akhirnya, keterlibatan proaktif.

Pemerintah berusaha secara signifikan mencapai tingkat legitimasi untuk mempertahankan dan memperbaiki tingkat persetujuan kebijakan. Tidak jelas apakah legitimasi dapat diperoleh atas dasar peristiwa per peristiwa; penelitian menunjukkan bahwa penilaian legitimasi bersifat kumulatif. Jadi, menciptakan proses ikatan yang melegitimasi sebuah kebijakan hanyalah salah satu bagian kecil dari strategi komprehensif.

Kesimpulan

Legitimasi merupakan isu yang cukup sentral dalam proses kebijakan. Hal ini disebabkan langkah yang diambil pemerintah sebagai bagian dari proses kebijakan memerlukan pengesahan, selain secara hukum juga secara politis. Secara hukum, pemerintah dapat mengeluarkan peraturan perundangan yang melegitimasi tindakan mereka. Akan tetapi, di sisi lain pemerintah juga memerlukan legitimasi politis berupa penerimaan publik

agak kebijakan yang diambil dapat dijalankan dengan baik.

Referensi

- Brinkerhoff, D.W., 2005. *Organizational legitimacy, capacity and capacity development*. University of Kansas. Public management research association (PMRA).
- Fraser, N., 2015. Legitimation crisis? On the political contradictions of financialized capitalism. *Critical Historical Studies*, 2(2), pp.157-189.
- Goldstein, I. and Huang, C., 2016. *Regime change policy as bayesian persuasion*. Working Paper.
- Lasswell, H.D., 1971. *The policy orientation of political science*. Agra: Lakshmi Narain Agarwal.
- Parsons, W., 1995. Public policy. *Cheltenham, Northampton*.
- Ravallion, M., 2015. *The economics of poverty: history, measurement, and policy*. Oxford University Press.
- Nugroho, R., 2008. Gender dan Administrasi Publik. *Yogyakarta: Pustaka Pelajar*.
- Wildavsky, A., 2017. *Speaking truth to power: Art and craft of policy analysis*. Routledge.

6. Partisipasi Publik dalam Proses Kebijakan

Kebebasan berekspresi menjamin partisipasi populer dalam keputusan dan tindakan pemerintah, dan partisipasi rakyat adalah inti dari demokrasi kita. **(Corazon Aquino)**

Partisipasi publik bersinggungan dengan banyak konsep kunci lainnya dalam pemerintahan. Memastikan bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah adalah akuntabel dan transparan adalah motivasi umum untuk partisipasi publik. Representasi, kekuasaan dan otoritas -yang diwakili, seberapa besar pengaruh yang mereka miliki (sah atau tidak) dan taktik apa yang dapat digunakan untuk mengatasi eksklusi- adalah perhitungan politis yang selalu muncul dalam proses kebijakan.

Fokus perhatian pada partisipasi publik telah berubah, sejak pertama kali menjadi topik yang menonjol dalam pemerintahan di tahun 1960-an. Sebuah artikel 1969 oleh Sherry Arnstein (1969) masih merupakan salah satu bagian yang paling banyak dikutip dan berpengaruh di lapangan. Dia menggambarkan sebuah "tangga" peningkatan pengaruh dan otoritas warga atas pengambilan keputusan pemerintah. Pendekatannya mencerminkan orientasi pada saat gerakan Hak Sipil, dan

upaya pengorganisasian masyarakat lainnya di Amerika Serikat.

Partisipasi politik ditujukan untuk mengubah dinamika sosial dan mendapatkan kekuatan untuk kelompok yang dikecualikan (Polletta, 2012), jika perlu melalui aksi langsung oleh kelompok tertindas untuk mempengaruhi pemerintahan dan lembaga elitis. Pertanyaan penting dalam kajian ini adalah tentang apakah partisipasi masyarakat benar-benar dapat mencapai kesetaraan dan inklusi. Gugatan akan apakah kebijakan baru pemerintah yang membutuhkan "partisipasi maksimum yang layak" oleh kelompok-kelompok yang sebelumnya terpinggirkan mungkin tidak memperburuk daripada memperbaiki kelas dan perbedaan rasial. Hal ini disebabkan kedua faktor terakhir memang menjadi keniscayaan bermasyarakat.

Terdapat pembagian kelas, sekaligus terdapat keragaman kelompok masyarakat. Oleh karenanya, membuka ruang partisipasi publik menjadi lebih masuk akal dan relevan. Namun demikian, di sadari pula oleh para pengkaji partisipasi publik bahwa potensi banyak proses yang seolah-olah demokratis sebagai sebuah mekanisme tokenistic atau manipulatif.

Istilah "partisipasi warga," yang pernah digunakan secara bergantian dengan "partisipasi publik," sekarang

tidak lagi disukai. Istilah ini mengecualikan banyak peserta yang tidak memiliki status kewarganegaraan formal dan juga mengabaikan berbagai jenis partisipasi publik dan sipil lainnya dan keterlibatan. Tata kelola terjadi melalui jaringan badan publik dan entitas lain. Dua kerangka kerja yang sangat berpengaruh dalam keilmuan partisipasi (Arnstein, 1969) dan praktek (Dunleavy, 2014) mendikotomisasi lembaga pemerintah dan masyarakat. Keduanya menekankan pengambilan keputusan yang sudah dilaksanakan sebelumnya.

Karakterisasi dan menganalisis dengan tepat “ruang desain” partisipasi dalam tata kelola memerlukan perhatian tidak hanya pada dimensi pengaruh peserta pada hasil keputusan tetapi juga untuk jenis partisipasi pemangku kepentingan dan bagaimana partisipasi dilakukan. Dinamika keterlibatan publik dalam pemerintahan adalah multi-dimensi dan saling konstitutif.

Meskipun harapan yang meluas untuk partisipasi publik dalam pemerintahan, perdebatan praktis dan teoritis mengelilingi pelaksanaannya. Perhatian utama meliputi hal-hal berikut: Apa yang merupakan partisipasi publik yang sah dan berguna; Hubungan keragaman dengan representasi dan inklusi; Sifat dan peran yang tepat dari berbagai jenis pengetahuan dan keahlian dalam partisipasi; dan Tantangan untuk merancang

proses partisipasi yang disesuaikan dengan konteks mereka. Hubungan partisipasi publik dengan konsep-konsep kunci lainnya dalam pemerintahan dan eksplorasi tentang apa yang dipertaruhkan dalam melakukan partisipasi publik dengan baik.

Sudah diketahui umum bahwa individu-individu yang terkena dampak dari rencana pembangunan memiliki kekuatan, sampai batas tertentu, untuk menggunakan hak mereka dalam hal pendapat dan kebutuhan. Pendapat dan kebutuhan ini harus dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan jika terbukti tepat. Ini adalah strategi di mana orang-orang yang bergabung dalam menentukan bagaimana informasi dibagi, tujuan dan kebijakan ditetapkan, sumber daya pajak dialokasikan, program dioperasikan, dan manfaat seperti kontrak dan patronase dibagikan.

Menurut Arnstein (1969) partisipasi warga negara adalah istilah kategori untuk mengembalikan kekuasaan warga negara. Ini adalah redistribusi kekuasaan yang memungkinkan warga negara yang tidak memiliki, yang saat ini dikecualikan dari proses politik dan ekonomi, untuk sengaja dimasukkan di masa depan. Singkatnya, ini adalah sarana yang dengannya mereka dapat mendorong reformasi sosial yang signifikan yang

memungkinkan mereka untuk berbagi manfaat dari masyarakat makmur.

Meskipun demikian, pemisahan kelas dan etnis juga faktor lain tidak melulu berimbas pada gerakan dan partisipasi politik yang saling tersekat. Pada momen tertentu, antar kelompok dapat saling mendukung satu sama lain. Tidak harus menjadi sama untuk saling bekerja sama, itu adalah salah satu poin penting dalam sebuah proses partisipasi publik. Yang menjadi perhatian bersama adalah bagaimana satu dengan yang lain memiliki kepentingan yang sama dan berusaha mewujudkan isu tersebut. Bukan untuk kepentingan kelompok, melainkan untuk satu agenda yang lebih besar yaitu kesejahteraan bersama.

Apa yang menjadi kekhasan dalam kajian partisipasi publik ini adalah walaupun partisipasi publik hanya dapat diijinkan sampai batas tertentu, keterlibatan hanya dapat dianggap sesuai bila masyarakat diperbolehkan untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses. Partisipasi publik sebagai 'suatu proses di mana orang-orang dimungkinkan untuk menjadi aktif dan benar-benar terlibat dalam mendefinisikan isu-isu yang menjadi perhatian mereka, dalam mengambil keputusan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kehidupan mereka, dalam merumuskan dan menerapkan kebijakan,

dalam merencanakan, mengembangkan dan memberikan layanan dan dalam mengambil tindakan untuk mencapai perubahan.

Pokok bahasan utama dari partisipasi publik adalah menawarkan kesempatan kepada publik untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan terkait perencanaan pembangunan. Di sini, perencanaan pembangunan terkait mengacu pada keterlibatan pemangku kepentingan dengan rencana pembangunan yang mungkin berdampak pada fisik, mental atau keduanya. Namun, keberhasilan proses tergantung pada seberapa jauh publik diizinkan untuk terlibat.

Persoalan yang sering muncul pemangku kepentingan pembangunan yang diusulkan tidak dapat diakses dengan hak yang sama, yang berarti bahwa kekuatan keterlibatan tidak diwariskan secara sama. Ini meniadakan tujuan dari partisipasi publik dan berpotensi menciptakan konflik di antara para pemangku kepentingan yang tidak dapat dikomunikasikan. Oleh karenanya, masyarakat sebagai para pemangku kepentingan menjadi terpinggirkan.

Proses partisipasi yang baik perlu efektif, yang berarti masyarakat perlu berpartisipasi dalam berbagai tahap perencanaan dan pengembangan. Sayangnya, hal ini terlalu sulit untuk diterapkan, karena banyak kendala

dapat menghambat publik dari proses partisipasi. Namun demikian, proses partisipasi publik memang mengalami berbagai kemajuan berarti. Baik dari segi konten maupun dari segi teknis.

Dari segi konten, masyarakat mulai memahami bahwa demokrasi dan partisipasi dalam pembangunan harus disertai dengan kritikan membangun. Di sisi lain, secara teknis, partisipasi yang semula berbentuk konvensional penggerakan massa mulai bergeser ke arah yang lebih dinamis melalui ruang-ruang dunia maya: internet. Penggabungan opini warga dalam pengambilan keputusan administratif akan mengarah pada penyediaan jasa lembaga yang lebih efisien dan efektif.

Beberapa upaya untuk menganalisis kaitan partisipasi-partisipasi yang menawarkan bukti campuran dan telah terbatas pada studi kasus individu (Moynihan, 2003) atau kompilasi studi kasus (Beierle dan Cayford, 2003). Para ilmuwan secara luas menyadari bahwa ada biaya administrasi yang terkait dengan partisipasi publik. Partisipasi memakan waktu dan memiliki potensi untuk memperlambat pengambilan keputusan karena publik perlu diinformasikan, dan bahkan dididik terlebih dahulu, agar dapat berpartisipasi secara berarti dalam proses administrasi.

Menurut Irvin dan Stansbury (2004) "biaya per keputusan kelompok partisipasi masyarakat bisa dibilang lebih mahal daripada pengambilan keputusan yang dilakukan oleh administrator tunggal" dengan keahlian dan pengalaman yang sesuai. Bagaimana pun, inilah konsekuensi demokrasi. Ada proses dan waktu yang dibutuhkan untuk mencapai kesepakatan bersama. Meskipun pada akhirnya tidak benar-benar bersepakat setidaknya publik secara luas terlibat dalam pembentukan kesepakatan tersebut. Pada poin ini, partisipasi publik menjadi legitimasi penting dari sebuah kebijakan yang akan diambil pemerintah.

Ada kekhawatiran tentang hilangnya kontrol atas proses dan juga bahwa warga yang paling aktif terlibat mungkin mewakili kepentingan pribadi yang sangat berbeda dari kepentingan publik yang lebih luas (Heikkila dan Issett, 2007). Dampak negatif juga diindikasikan muncul dari keterlibatan partisipasi publik yang tidak pantas dan tidak setara karena memprioritaskan kekuasaan keterlibatan kepada pemangku kepentingan dengan kepentingan tertentu. Jelasnya, kekuatan keterlibatan terbatas pada pemangku kepentingan yang tersisa, yang menyebabkan ketidakpuasan anggota masyarakat lokal terhadap pembangunan yang diusulkan yang mengakibatkan kegagalan untuk mencapai dukungan

masyarakat setempat. Secara horisontal memang perlu adanya interaksi yang intens dan transparan, agar elit politik sebagai pengambil keputusan dapat diketahui arah yang akan diambil oleh masyarakat.

Menurut perspektif lain, partisipasi publik juga bisa mengarah pada kebijakan yang lebih baik dan keputusan implementasi dan dengan demikian dapat dikaitkan dengan tujuan yang lebih besar dari tujuan program publik (Sirianni, 2009). Di sisi lain, partisipasi juga berkaitan dengan kinerja program. Masukan publik dapat memberikan informasi yang membantu manajer meningkatkan efisiensi publik — baik efisiensi alokatif melalui pilihan alokasi sumber daya yang lebih baik atau efisiensi manajerial melalui informasi yang mengarah pada peningkatan proses penyediaan layanan publik (Moynihan, 2003).

Keterlibatan publik dalam pengambilan keputusan agensi dengan gaya manajerial khusus yang disebut "pendekatan generatif". Aspek penting dari argumennya adalah bahwa manajer dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas, ketika mereka mempromosikan (1) "proses pembelajaran yang mengembangkan kapasitas masyarakat untuk menciptakan solusi baru" dan (2) "ketika orang diundang untuk membantu membuat kebijakan dan mengatur arah organisasi".

Pertanyaan berkenaan dengan partisipasi publik kemudian juga mengerucut pada aspek yang lebih substantif: masukan warga. Apakah masukan warga dapat meningkatkan kinerja program publik. Bukti menunjukkan bahwa partisipasi publik dapat, pada kenyataannya, dikaitkan dengan peningkatan kinerja organisasi. Aksi berupa respon atas tuntutan publik dalam hal ini tidak serta merta bermakna sama dengan perbaikan kinerja. Hal ini disebabkan, dukungan maupun tuntutan lebih berdampak pada sikap yang harus diambil, bukan pada mutu yang akan dihasilkan. Hal ini berbeda dengan masukan atau kritikan (membangun), hal ini tentu berkaitan langsung dengan perbaikan kinerja dan luaran dari kebijakan yang akan dilaksanakan.

Meskipun ada biaya yang terkait dengan partisipasi, hasilnya menunjukkan bahwa rata-rata, keterlibatan warga yang lebih besar sangat terkait secara signifikan dengan kinerja lembaga publik yang lebih baik. Keterlibatan warga tidak hanya berkontribusi pada peningkatan pengetahuan dan pemahaman warga negara terhadap urusan pemerintahan, tetapi juga memiliki nilai sosial yang lebih luas terkait dengan kinerja program publik. Lebih jauh, temuan mereka menyiratkan bahwa lembaga publik dapat menjadi lebih efisien dan efektif dengan membuka proses pengambilan keputusan

mereka kepada publik dan mengambil keuntungan dari pengetahuan kontekstual dan saran praktis yang ditawarkannya.

Dengan memasukkan partisipasi warga ke dalam urusan pemerintah yang biasa, pegawai akan dengan lebih baik dalam melayani tujuan utama dari lembaga mereka. Akhirnya, hasil ini menunjukkan bahwa partisipasi memiliki nilai praktis dan mendukung upaya lama dari akademisi dan praktisi untuk memastikan bahwa mereka yang terkena dampak kebijakan pemerintah dapat berpartisipasi dalam perumusan dan implementasi kebijakan ini.

Pemerintah, pejabat, dan tokoh masyarakat telah lama mengakui nilai partisipasi publik untuk berbagai tujuan, proses, dan keputusan (Bryson dkk, 2013) dan tidak diragukan lagi bahwa keterlibatan masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusan akan meningkatkan hasil dari kerangka rencana pengembangan yang diusulkan, mereka sering tidak memiliki pemahaman yang baik tentang bagaimana merancang proses partisipasi untuk mencapai hasil yang diinginkan. Oleh karena itu perlu juga diantisipasi kesulitan dalam menerapkan strategi partisipasi publik mengingat bahwa sistem administrasi publik dan struktur hukum yang ada dipraktekkan dengan standar yang tidak sesuai. Dalam

situasi yang ideal, masyarakat lokal ditempatkan di bawah perlindungan sistem perundang-undangan yang tepat yang memberikan panduan melalui proses pengambilan keputusan. Perundang-undangan harus, pada kenyataannya, mendorong partisipasi penduduk lokal dalam proses pengambilan keputusan dan tidak membatasi tempat atau hanya melayani kelompok atau individu tertentu.

Pada tingkat yang lebih tinggi, isu-isu yang diangkat berkaitan dengan siapa yang harus bertanggung jawab untuk mengedukasi masyarakat setempat tentang partisipasi publik dan hak mereka untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan, implementasi dan juga nantinya evaluasi (Nugroho, 2003). Sebagai alternatif, kerja sama antara pemerintah dan organisasi non-pemerintah harus didorong. Bahkan jika ada kesulitan, ini tidak berarti bahwa proses partisipasi publik harus dihentikan atau setidaknya terbatas, karena ketika penduduk lokal gagal berpartisipasi, mereka mungkin menghadapi masalah nyata eksploitasi oleh investor atau bahkan oleh pemerintah sendiri.

Partisipasi publik dengan demikian meniscayakan kegiatan resiprokal antara pemerintah, masyarakat dan juga lembaga-lembaga yang memediasi mereka (Muluk,

2007). *Pemerintah* perlu melakukan pencerdasan politik, memberikan hak publik dengan layak sehingga masyarakat dapat dipastikan akan mendapatkan apa yang seharusnya mereka miliki sesuai peraturan yang berlaku. Di saat yang sama, kesadaran berpolitik dari *masyarakat* juga harus diarahkan tidak saja dari sebuah proses elektoral, melainkan menjadikan politik sebagai *daily activity* (kegiatan keseharian). Karena bagaimana pun, interaksi keseharian masyarakat dalam level tertentu memang bagian dari sebuah politik dalam bermasyarakat. Ketika kedua belah pihak memiliki jarak dalam mengkomunikasikan kepentingan bersama, diperlukan lembaga independen yang mampu memediasi. lembaga ini bisa saja representasi pemerintah, maupun menjadi perwakilan masyarakat. Atau bahkan bagian dari keduanya. Apa yang ketiganya lakukan adalah untuk mewujudkan kebijakan publik yang berjalan baik dan dapat diterima.

Kesimpulan

Partisipasi publik merupakan isu penting dalam proses kebijakan publik. Hal ini disebabkan publiklah yang nantinya akan terdampak, baik langsung maupun tidak langsung, manakala sebuah kebijakan dijalankan. Di sisi lain, publik memiliki *privilege* atas legitimasi berupa

ruang elektoral, namun demikian di sisi lain merekalah yang akan merasakan sebuah kebijakan. Baik kebijakan yang positif untuk kemaslahatan mereka maupun yang merugikan mereka.

Referensi

- Arnstein, S.R., 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), pp.216-224.
- Beierle, T.C. and Cayford, J., 2003. Dispute resolution as a method of public participation. *The promise and performance of environmental conflict resolution*, pp.53-68.
- Bryson, J.M., Quick, K.S., Slotterback, C.S. and Crosby, B.C., 2013. Designing public participation processes. *Public administration review*, 73(1), pp.23-34.
- Dunleavy, P., 2014. *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic approaches in political science*. Routledge.
- Heikkila, T. and Isett, K.R., 2007. Citizen involvement and performance management in special-purpose governments. *Public Administration Review*, 67(2), pp.238-248.

- Irvin, R.A. and Stansbury, J., 2004. Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. *Public administration review*, 64(1), pp.55-65.
- Moynihan, D.P., 2003. Normative and instrumental perspectives on public participation: Citizen summits in Washington, DC. *The American Review of Public Administration*, 33(2), pp.164-188.
- Muluk, M.R.K., 2007. *Menggugat partisipasi publik dalam pemerintahan daerah: sebuah kajian administrasi publik dengan pendekatan berpikir sistem*. Kerjasama antara Lembaga Penerbitan & Dokumentasi, FIA, UNIBRAW dengan Bayumedia Pub..
- Nugroho, R., 2003. Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi. *Jakarta: Gramedia*.
- Polletta, F., 2012. *Freedom is an endless meeting: Democracy in American social movements*. University of Chicago Press.
- Sirianni, C., 2009. The civic mission of a federal agency in the age of networked governance: US Environmental Protection Agency. *American Behavioral Scientist*, 52(6), pp.933-952.

7. Publik dan Evaluasi Kebijakan

Salah satu kesalahan besar adalah menilai kebijakan dan program dengan niat mereka daripada hasil mereka. **(Milton Friedman)**

Setiap pertimbangan evaluasi kebijakan publik harus memperhatikan pelaksanaan kebijakan (Evans, 2017). Dengan oposisi yang terbatas, kontrol atas media, pengambilan keputusan yang terpusat dan kurangnya batasan konstitusional, para pemimpin rezim semi-demokrasi di dunia ketiga dapat membuat kebijakan publik yang mereka inginkan. Negara dunia ketiga, dalam hal ini setidaknya terbagi menjadi negara yang otoriter dan mengalami masa transisi. Kesulitan dalam proses kebijakan dunia ketiga adalah bahwa para pemimpin dan pemerintah dapat menciptakan kebijakan publik atau menduplikat program yang sukses di negara lain sementara masalahnya adalah membuat program berjalan.

Di banyak negara dunia ketiga, implementasi merupakan tantangan utama bagi pembangunan sosial dan ekonomi yang efektif. Pemerintah mungkin memiliki banyak tujuan dan kebijakan yang patut dipuji mengenai pertumbuhan ekonomi, promosi keadilan dan kepedulian

terhadap kebutuhan orang miskin dan yang kurang beruntung. Namun demikian dalam menerjemahkan kebijakan-kebijakan ini ke dalam sebuah program dan proyek selama fase implementasi, ada kesenjangan yang besar antara janji dan kinerja.

Banyak kebijakan tetap merupakan pernyataan simbolis oleh para pemimpin politik atau sebagai undang-undang tentang buku undang-undang yang tidak benar-benar diterapkan - sebuah fenomena yang disebut 'Formalisme'. Kebijakan lain dilaksanakan dan mencapai sedikit dari apa yang semula diharapkan. Keterbatasan pelaksanaan tampaknya tidak terbatas pada arena kebijakan tertentu, namun dapat ditemukan di semua jenis kebijakan publik - standar kesehatan dan keselamatan tidak diatur, kesejahteraan tidak didistribusikan, dan lahan tidak didistribusikan kembali.

Proses evaluasi ke kebijakan itu rumit, dan seringkali panjang. Hal itu dipengaruhi oleh sisi 'sisi penawaran' dan 'sisi permintaan'. Pada sisi 'permintaan' atau pembuat kebijakan, di samping kendala ideologis, hambatan untuk memasukkan temuan evaluasi ke dalam pengembangan kebijakan dapat mencakup 'pendekatan anti-intelektual yang diadopsi pemerintah dan sikap menghindari risiko terhadap temuan yang dapat dilihat oleh praktisi. Ada kecenderungan, karena memikirkan

citra pemerintah oleh publik, evaluasi kebijakan menjadi berjalan tidak semestinya. Stakeholder kebijakan justru memainkan peran ganda ketika dihadapkan pada tuntutan untuk melakukan evaluasi kebijakan (Anheier, 2013).

Apa yang seharusnya dilakukan oleh stakeholder kebijakan adalah memberikan masukan secara riil kepada pembuat kebijakan. Dan inilah yang terjadi dalam beberapa proses evaluasi kebijakan. Mereka memberi masukan dengan berjarak pada pemerintah yang membuat kebijakan. Ini biasanya muncul dari evaluator kebijakan yang relatif independen, stakeholder outsider. Menjadi representasi publik. Namun demikian, di sisi lain tidak jarang stakeholder kebijakan justru memberikan masukan yang hanya sebatas laporan. Di Indonesia, kita mengenal ini dengan istilah ABS: Asal Bapak Senang (Vickers, 2005). Inilah yang menjadi momok dalam proses evaluasi kebijakan. Ada bias informasi dan bias input dalam menjalankan sebuah kebijakan.

Di sisi akademisi atau peneliti, evaluator mungkin tidak memahami konteks dan proses kebijakan, termasuk langkah di mana keputusan dibuat. Mungkin ada 'hambatan bagi peneliti untuk mengakses data yang disimpan dalam birokrasi atau usaha yang tidak memadai oleh pemerintah dalam mengidentifikasi dan

mempublikasikan prioritas kebijakan. Sering ada ketegangan antara independensi evaluatif dan kendala yang ditempatkan pada evaluator oleh mereka yang mendanainya. Kadang-kadang menghasilkan tekanan yang kuat untuk menulis ulang evaluasi untuk membuat mereka sesuai dengan harapan penyandang dana (Markiewicz, 2008).

Beberapa kasus menunjukkan bukti yang terdistorsi untuk menyesuaikan posisi kebijakan yang ditentukan sebelumnya. Hal ini merupakan tambahan dari tantangan yang melekat dalam melakukan evaluasi yang efektif yang menghasilkan temuan yang akurat. Mengingat keinginan umum dari banyak manajer program untuk membuat bukti positif yang tersedia bagi evaluator, dalam ketakutan bahwa mereka mungkin kehilangan dana jika lebih banyak bukti yang seimbang disajikan (O'Brien et al., 2010). Kebutuhan atas tetap digunakan dalam sebuah proyek bahkan ikatan mereka atas pemberi dana menyebabkan berbagai bias dalam evaluasi kebijakan. Stakeholder baik insider maupun outsider menjadi perlu untuk saling bersinergi agar tercapai input evaluasi yang lebih komprehensif.

Hal penting yang juga perlu diperhatikan adalah interaksi antara pembuat dan pelaksana kebijakan serta evaluator. Pegawai negeri sebagai pelaksana kebijakan

dan evaluator yang bekerja dalam kondisi ini mungkin berjuang untuk mengidentifikasi pertanyaan-pertanyaan evaluasi utama dan implikasi kebijakan mereka. Di sisi lain interaksi ini juga akan memungkinkan evaluator untuk memberi masukan yang lebih komprehensif sesuai dengan realitas di lapangan. Hal ini disebabkan, dalam beberapa kasus ditemukan bahwa persoalan kebijakan merupakan ranah yang multi-layer (horisontal departemen dan vertikal struktural). Input yang menyeluruh akan menghasilkan kebijakan yang efisien dan efektif.

Kebijakan Publik: Efisien dan Efektif

Kebijakan publik harus diinformasikan berdasar bukti kuat tentang apa yang sebenarnya berhasil, untuk siapa, dalam keadaan apa, dan berapa biayanya. Evaluasi program memainkan peran penting dalam membangun basis bukti yang diperlukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini dan dalam menyediakan semua tingkat pemerintahan dengan informasi yang diperlukan untuk mengembangkan inisiatif yang memungkinkan lebih banyak untuk dicapai dengan sumber daya yang sama atau bahkan mungkin lebih sedikit lagi (Matsusaka, 2018). Evaluasi kebijakan berarti menyiapkan kebijakan lanjutan yang lebih berkualitas, dengan lebih besar

dukungan karena adanya kajian yang memungkinkan itu terjadi.

Hal yang perlu dilakukan dalam evaluasi kebijakan adalah mengevaluasi alat metodologi dalam mengulas kebijakan. Berbagai tantangan metodologis, data, administratif, dan politik yang melemahkan kemampuan kita untuk menggunakan evaluasi program sebagai alat untuk memperbaiki pengambilan keputusan kebijakan publik. Analisis faktor metodologis merupakan bagian penting dari evaluasi kebijakan, disebabkan hal ini adalah pondasi dari seluruh proses kebijakan. Mengapa sebuah kebijakan perlu dilakukan atau tidak perlu dilakukan. Siapa yang perlu dilibatkan dalam pembuatan, dan apa peran mereka. Hingga pada seberapa efektif biaya yang dapat dialokasikan untuk mendukung kebijakan tersebut.

Proses evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dampak serta potensi kebijakan ke depan. Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan (Oakley dkk, 2006). Evaluasi mempunyai arti yang berhubungan dari satu proses dengan proses yang lain. masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap

hasil kebijakan dan program. Evaluasi mencakup kesimpulan, klarifikasi, kritik serta penyesuaian dan perumusan masalah kembali.

Evaluasi program pada dasarnya sangat mudah. Hanya secara acak menetapkan beberapa individu untuk berpartisipasi dalam program tertentu (atau untuk menerima layanan tertentu) dan di sisi yang lain secara acak menilai apakah program tersebut bermanfaat atau tidak. Memiliki dampak atau tidak. Kelompok sebelumnya kemudian dijadikan sebagai kelompok 'perlakuan', sedangkan grup yang kedua menjadi 'kontrol'. Dampak program diperkirakan dengan hanya mengambil perbedaan hasil yang dicapai oleh individu yang diperlakukan dan yang dicapai oleh kontrol.

Masalah menjadi agak lebih rumit ketika individu tidak dapat secara harfiah ditugaskan secara acak ke inisiatif kebijakan pemerintah. Namun, seringkali dimungkinkan untuk melakukan evaluasi dampak yang kredibel dengan rancangan kuasi eksperimental dengan menggunakan variasi eksogen (misalnya, sepanjang waktu, usia, lokasi) dalam kelayakan atau pelaksanaan program.

Realitas evaluasi program, bagaimanapun, hampir selalu menyimpang liar dari teori (Wibawa, 2005). Apa yang mudah ketika dibahas di halaman buku teks,

menjadi berbagai kemungkinan ketika dibahas di kantor pembuat kebijakan. Evaluasi kebijakan publik secara riil dilakukan di bawah sejumlah kendala, baik secara metodologis maupun politis. Hal terakhir lah yang seringkali menyebabkan proses-proses kebijakan menjadi lebih rumit. Kuasa, kepentingan dan pengaruh masing-masing aktor politik dalam evaluasi kebijakan menjadi penentu yang dominan dibanding kalkulasi akademik berbasis teks maupun riset.

Beberapa hal hanya sulit untuk dievaluasi daripada yang lain (Bemelmans-videc dkk, 2011). Evaluasi selalu menjadi lebih sulit ketika (i) sebagian besar populasi terpengaruh; (ii) kebijakannya rumit; (iii) implementasi atau pelaksanaan program ada di tangan orang lain; dan (iv) individu memiliki kontrol atas status mereka.

Evaluasi program juga menjadi lebih menantang karena kompleksitas intervensi kebijakan yang mendasarinya meningkat. Masalah sosial yang sangat menantang, misalnya, kemungkinan besar akan dipenuhi dengan inisiatif kebijakan beragam dengan berbagai tujuan. Terkadang tujuan ini jelas. Seringkali, bagaimanapun, tujuan kebijakan tidak jelas, tidak diartikulasikan, atau bahkan bertentangan secara langsung. Selain itu, evaluasi selalu dibatasi oleh

kemampuan untuk benar-benar mengukur hasil yang dipedulikan.

Meskipun sangat sah bagi pembuat kebijakan untuk peduli dengan hal-hal seperti sejauh mana program menimbulkan rasa semangat atau pemberdayaan masyarakat, mengevaluasi dari perspektif ini mensyaratkan bahwa kita benar-benar dapat mengukur hasil ini. Akhirnya, tidak selalu mungkin untuk mengevaluasi secara terpisah komponen-komponen individual dari suatu prakarsa yang kompleks meskipun ada minat yang besar dari pembuat kebijakan untuk melakukannya. Evaluasi kebijakan pada titik tertentu akan difokuskan pada hal yang lebih besar atau hasil akhir, bukan pada proses yang berjenjang.

Poin penting yang harus dibuat di sini adalah bahwa, pada akhirnya, evaluasi program selalu bergantung pada data yang ada. Tidak mungkin untuk mengevaluasi apa yang tidak bisa kita amati. Tidak jarang keterbatasan data untuk membatasi pertanyaan evaluasi, metode evaluasi, kualitas evaluasi, dan bahkan apakah evaluasi mungkin dilakukan. Penting juga untuk dicatat bahwa meskipun pendekatan evaluasi non-eksperimental dapat sangat berguna dalam memberikan informasi penting dalam situasi evaluasi yang kurang

ideal, mereka sangat intensif data relatif terhadap pendekatan eksperimental dan quasi-eksperimental.

Salah satu investasi terpenting yang dapat kita lakukan adalah sumber data yang dapat digunakan untuk mendukung evaluasi kebijakan publik. Data menjadi satu-satunya argumen kuat ketika evaluasi kebijakan dihadapkan pada kepentingan politik setiap aktor di dalam proses kebijakan.

Masalah implementasi yang tidak efektif tidak berasal dari proses yang tidak efektif, tetapi dari kegagalan untuk mempertimbangkan apakah proses itu disampaikan sepenuhnya. Di beberapa negara dunia ketiga sulit untuk menilai kualitas program yang diberikan masalah dengan proses implementasi. Setiap program dapat menjadi tidak efektif dalam mencapai tujuan yang diinginkan, dapat dikatakan bahwa itu tidak benar-benar membuat banyak perbedaan program jika tidak dapat diimplementasikan (Grindle, 2017). Hal ini disebabkan karena di dalam negara dunia ketiga, ada kalanya output menjadi satu-satunya parameter kesuksesan program. Orang sering abai atas proses yang sudah dilalui dengan benar. Sehingga apapun yang sudah dicapai, itu lebih penting daripada ketepatan prosedur dan tahapan capaian yang bisa didapatkan.

Implementasi program di dunia ketiga, perlu berhati-hati mengenai sejauh mana implementasi berkontribusi pada kegagalan program dalam mencapai tujuan mereka. Kita tidak boleh berasumsi bahwa semua program itu baik dalam dirinya sendiri. Di dunia ketiga, ada banyak hal yang tidak dipahami, yang didasarkan pada sedikit pemahaman akan masalah, dan tidak diinginkan oleh orang-orang yang seharusnya mereka bantu.

Bagaimanapun, pelaksanaan program di dunia ketiga lebih penting dalam proses kebijakan daripada di negara maju (Grindle, 2017; Nugroho, 2006). Hal ini dikarenakan ada lebih banyak ruang lingkup untuk implementasi untuk mengubah tujuan dan keefektifan rencana dan kebijakan secara ketat. Sementara banyak usaha di masa lalu telah dihabiskan untuk merumuskan program terbaik untuk pembangunan ekonomi dan sosial, sedikit perhatian di dunia ketiga telah dikhususkan untuk implementasi selain mengkritik birokrat atau kelompok sasaran yang tidak kooperatif bila ada yang salah.

Pada posisi ini, peran masyarakat sebagai bagian dari stakeholder perlu mendapat penguatan. Mereka harus diposisikan lebih dalam proses-proses kebijakan, termasuk dalam hal evaluasi. Evaluasi tidak hanya dimunculkan dari pihak yang terlibat secara langsung

dalam kebijakan dan juga akademi, melainkan publik secara luas (Charlton, 1995). Penelitian evaluasi di dunia ketiga sering kali harus beroperasi dalam budaya dan masyarakat di mana jenis kegiatan itu tidak sesuai. Orang tidak mau menanggapi pertanyaan, data tidak lengkap atau tidak ada, melakukan evaluasi di daerah pedesaan cukup memakan waktu, dan temuannya mungkin tidak akurat. Strategi baru pengumpulan informasi seperti metode *quick survey* mungkin lebih tepat daripada metode penelitian tradisional.

Kelemahan dalam pelaksanaan program harus mengarah pada penekanan pada evaluasi implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi pencapaian program. Jadi, evaluasi "proses" sama pentingnya dengan evaluasi "dampak". Akhirnya, ada pertanyaan etis. Dalam beberapa rejim, evaluasi dapat digunakan untuk mendukung ideologi atau praktik represif. Program yang sedang dievaluasi mungkin melibatkan praktik mal-administrasi yang luas.

Evaluasi, terlepas dari apakah mereka suka atau tidak, adalah bagian dari proses politik pemerintahan. Pertimbangan harus diberikan tentang sejauh mana evaluator menjadi bagian dari proses tersebut. Dan partisipasi publik perlu didorong untuk menciptakan iklim demokratis dan mendorong pembangunan yang merata.

Pemerintah, academia dan juga partisipasi publik menentukan bagaimana sebuah evaluasi memiliki legitimasi: akademis dan politis. Berbasis data, dan dukungan konstituen.

Kesimpulan

Evaluasi merupakan salah satu bagian akhir dari proses kebijakan. Pada tahapan ini, masukan dari berbagai stakeholder perlu untuk memperkuat basis argumen dari pemerintah dalam menilai satu kebijakan. Oleh karenanya, pemerintah perlu membuka ruang seluas-luasnya bagi publik untuk memberikan input, baik yang akan menurunkan citra maupun yang akan memunculkan gambaran positif atas kerja pemerintah.

Referensi

- Anheier, H., 2013. *Civil Society: "Measurement, Evaluation, Policy"*. Routledge.
- Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R.C. and Vedung, E.O. eds., 2011. *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). Transaction Publishers.
- Charlton, R., 1995. NGOs, politics, projects and probity: A policy implementation perspective. *Third World Quarterly*, 16(2), pp.237-256.

- Evans, M. ed., 2017. *Policy transfer in global perspective*. Taylor & Francis.
- Grindle, M.S., 2017. *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Markiewicz, A., 2008. The political context of evaluation: what does this mean for independence and objectivity?. *Evaluation Journal of Australasia*, 8(2), pp.35-41.
- Matsusaka, J.G., 2018. Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence. *Public Choice*, 174(1-2), pp.107-143.
- Nugroho, R., 2006. Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang. *Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo*.
- O'brien, S.P., 2010. Crisis early warning and decision support: Contemporary approaches and thoughts on future research. *International studies review*, 12(1), pp.87-104.
- Oakley, A., Strange, V., Bonell, C., Allen, E. and Stephenson, J., 2006. Process evaluation in randomised controlled trials of complex interventions. *Bmj*, 332(7538), pp.413-416.
- Vickers, A., 2005. Public debates about history: Comparative notes from Indonesia. *History Australia*, 2(2), pp.44-1.

Wibawa, S., 2005. *Reformasi administrasi: bunga rampai pemikiran administrasi negara/publik*. Gava media.

8. Kebijakan Publik: Kepentingan Politik dan Rasionalisasi Ekonomi

Tanpa pembangunan ekonomi, potensi yang ada pada keterbukaan politik dan kebebasan berpendapat akan diragukan. (**Jose Maria Asnar**)

Mengenai isu kebijakan, ada banyak pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan dan nilai yang berbeda satu sama lain. Hal ini disebabkan karena banyak pengambil keputusan terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Tujuan dan nilai yang dikejar adalah beragam, dan sering kali dibuat ambigu untuk menghindari konflik yang nyata (Dror, 2017). Selain itu, karena pembuatan kebijakan biasanya melibatkan komitmen jangka panjang, para pengambil keputusan dihadapkan pada banyak ketidakpastian.

Analisis kebijakan diharapkan dapat memberikan informasi yang lebih baik untuk memperbaiki proses pembuatan kebijakan, dan akhirnya berkontribusi pada demokrasi. Namun, ada banyak kritik yang ideal ini belum benar-benar terwujud. Analisis kebijakan bertujuan rasionalitas dalam politik atau tata pemerintahan yang rasional. Namun, filosofi ini dengan sejarah lama, belum

tentu demokratis. Plato, mungkin pendukung pertama filsafat ini, menganggap mereka yang melakukan pemerintahan rasional sebagai kelompok elit yang memonopoli pengetahuan dan kemampuan ahli (Sharma, 1980).

Inti kepercayaan ini telah bertahan sejak zaman Pencerahan di Eropa abad ke-18 sampai sekarang. Meskipun pengetahuan ahli yang dibutuhkan telah berubah seiring berjalannya waktu, ia terus melayani elite pemerintahan, dan telah membentuk semacam teknokrasi. Teknokrasi ini, bagaimanapun, tidak sepenuhnya sesuai dengan pemerintahan demokratis masyarakat umum. Seringkali justru memunculkan ketegangan antara elite pemerintahan dan masyarakat umum sepanjang sejarah.

Sekilas, mungkin tampak bahwa model pemungutan suara formal tidak mempunyai alasan untuk mengatakan mengenai perbedaan kebijakan antara negara-negara demokrasi dan negara-negara non-demokrasi. Ini karena mereka sering tidak membuat referensi eksplisit mengenai diktator. Selain juga aspek-aspek dalam sebuah pemilihan ternyata lebih beragam dari yang terlihat dalam proses elektoral. Misalnya, apa yang melatarbelakangi pemilihan dan bagaimana suasanaanya. Hal yang informal dan kadang tidak nampak.

Tetapi bahkan dengan sedikit referensi langsung tentang non-demokrasi, literatur voting formal yang ada sudah didasarkan pada tiga prinsip keputusan demokratis yang membedakannya dari model non-demokrasi yang mungkin ada. Oleh karena itu, hal tersebut semakin menyiratkan kesenjangan antara demokrasi dan non-demokrasi. *Pertama*, banyak model pemungutan suara formal memiliki proses yang membungkam ekspresi preferensi kebijakan yang ketat yang mengarah ke hasil kebijakan yang tidak efisien. Misalnya, dalam model demokrasi, orang paruh baya dan tua dapat memanfaatkan dirinya sendiri dengan memaksa kaum muda untuk berpartisipasi dalam program Jaminan Sosial yang tidak didanai bahkan ketika biaya keseluruhan kepada kaum muda jauh melebihi memberi manfaat bagi orang tua dan setengah baya. Sebagai konsekuensi dari produktifitas.

Prinsip *kedua* dari banyak teori pemungutan suara formal adalah bahwa distribusi kekuatan politik lebih seimbang daripada distribusi pendapatan atau kekayaan. Sebab keputusan publik dibuat secara langsung atau tidak langsung oleh pemungutan suara. Ini adalah alasan penting mengapa demokrasi bertujuan akan mendistribusikan ulang secara berlebihan dari orang kaya ke orang miskin. Acemoglu dan Robinson (2000)

secara eksplisit mengenai hasil teoritis ini dengan menyebutkan "Rezim-rezim demokratik umumnya memilih kebijakan yang lebih menguntungkan kaum miskin daripada rezim non-demokratis." Oleh karena itu, harus ada interaksi antara demokrasi, ketimpangan pendapatan dan variabel lain yang menentukan kebijakan publik (Boix, 2006).

Prinsip *ketiga* dari teori pemungutan suara formal adalah bahwa "bentuk permainan itu penting" dan bukan hanya reaksi terhadap pertimbangan efisiensi. Tujuan penting dari model teori *rational choice* adalah untuk memprediksi bagaimana institusi politik yang berbeda menghasilkan kebijakan yang berbeda. Misalnya, harus menjadi masalah bagi kebijakan apakah sebuah negara dibagi menjadi daerah pemilihan, dengan setiap distrik memilih satu perwakilan pembuat kebijakan, atau apakah seluruh negara memilih daftar kebijakan pembuat kebijakan yang sama dengan kebijakan pengambilan suara teratas.

Mekanisme pengambilan keputusan publik hampir tidak dapat lebih berbeda dalam demokrasi versus negara-negara demokrasi. Sebagian besar literatur pemungutan suara menyiratkan bahwa ukuran demokrasi tertentu, mungkin berinteraksi dengan variabel lain, harus membantu memprediksi kebijakan publik,

berkenaan dengan variabel ekonomi dan demografis secara konstan. Pada kondisi ekstrem yang lain dari teori pemungutan suara formal adalah teori positif kebijakan publik, di mana efisiensi merupakan penentu utama kebijakan publik, sementara faktor politik - seperti mekanisme pengambilan keputusan publik - dianggap tidak penting atau hanya reaksi terhadap pertimbangan efisiensi karena berbagai agen menggunakan sektor politik untuk memfasilitasi tawar-menawar satu sama lain.

Di sisi lain terdapat juga "Madzhab sekolah politik-ekonomi Chicago" (Chandavarkar, 1995; Deegan, 2017). Mereka menekankan variabel ekonomi dan demokratik seperti ukuran kelompok kepentingan, kohesi kelompok, lokasi perkotaan dan teknologi pengumpulan pajak sebagai penentu kebijakan publik melalui pengaruhnya terhadap masyarakat. minat dan pada keberhasilan politik kepentingan khusus. Konflik mengenai kebijakan harus dimediasi oleh pemimpin politik manapun (baik demokratis maupun tidak), dan dalam pandangan ini, variabel ekonomi dan demografis dapat menentukan hasilnya.

Penekanan pada dukungan rakyat memberi kesan bahwa Madzhab Chicago pada dasarnya serupa dengan literatur pemungutan suara formal, namun hubungan ini

hanya bersifat metafora, karena literatur voting formal mengasumsikan bahwa pemimpin demokratis peka terhadap dukungan rakyat dengan cara yang berbeda daripada pemimpin non-demokratis. Pertanyaan sebenarnya bukanlah pada "apakah pemberian suara atau dukungan rakyat adalah bagian dari proses pengambilan keputusan publik", namun apakah proses tersebut berimplikasi pada efektifitas kebijakan yang ada.

Pemungutan suara adalah bagian kecil dan relatif tidak penting dari jaringan suap, periklanan politik, persepsi populer tentang kepentingan umum, logrolling, ancaman pemogokan dan pemogokan massal urusan pribadi, partisipasi politik, dan kepatuhan terhadap undang-undang yang menghubungkan kebijakan publik. Dengan membedakan kebijakan ekonomi dan sosial dari kebijakan seperti represi, penyensoran dan segala kegiatan yang membatasi persaingan politik. Di bawah semua rezim, berbagai kelompok dapat mengekspresikan intensitas preferensi mereka terhadap kebijakan ekonomi dan sosial. Namun, terutama di bawah rezim non-demokrasi, hal yang juga fatal adalah kemungkinan diblokirnya akses publik untuk mengekspresikan preferensi mereka tentang siapa yang memegang jabatan publik.

Studi lain dalam sosiologi, ekonomi dan ilmu politik telah menemukan sedikit dampak demokrasi terhadap kebijakan publik tertentu (Sirowy and Inkeles, 1990). Antara demokrasi dan pengenalan program pensiun dan kesejahteraan menunjukkan korelasi tentang dukungan publik atas pemerintah. Pembangunan ekonomi mungkin mendorong program sosial dan berkorelasi dengan demokrasi. Memegang proxy konstan untuk usia dan pendapatan suatu negara, mereka menemukan bahwa demokrasi dan demokrasi sangat mirip dalam hal kemungkinan mereka untuk memperkenalkan sebuah program sosial.

Meskipun ada perbaikan dalam pengukuran demokrasi, variabel kontrol dan kebijakan publik, akumulasi data dan pemeriksaan studi kasus lebih banyak. Kita masih tidak menemukan korelasi parsial yang signifikan antara demokrasi dan jumlah pengeluaran untuk kesejahteraan, belanja pendidikan, tarif pajak penghasilan badan, tingkat pajak penghasilan pribadi. Apakah pajak gaji dibatasi dan hanya menemukan satu dari mereka berbeda antara pemerintahan demokrasi dan non-demokrasi yang serupa secara demografi (Gerring dkk, 2015). Salah satu perbedaannya adalah bahwa demokrasi cenderung memiliki pajak penghasilan pribadi yang lebih datar (dan dengan demikian mengurangi biaya

redistributif). Tujuan dari kontrol pajak ini dalam konteks sosial juga untuk menjaga stabilitas di dalam masyarakat. Stabilitas dan kondisi nir-konflik merupakan salah satu parameter demokrasi modern.

Dibandingkan dengan kebijakan ekonomi dan sosial di negara-negara otoriter, kebijakan demokrasi tampaknya tidak mengabaikan intensitas preferensi kebijakan untuk mencerminkan pemerataan kekuatan politik yang jauh lebih merata. Kebijakan ekonomi dan sosial di semua jenis negara mengarah pada perkiraan pertama akibat efisiensi, atau konflik antar generasi, atau antara industri dan pekerjaan-yang mendasar bagi sifat manusia dan tidak spesifik terhadap institusi politik tertentu.

Ini tidak berarti bahwa demokrasi dan non-demokrasi harus selalu diharapkan memiliki kebijakan publik yang sama. Perbedaan empiris utama - baik dalam regresi lintas negara dan dalam deret waktu untuk negara-negara dengan perubahan rezim yang dramatis - adalah untuk kebijakan yang berkaitan dengan proses memenangkan dan memelihara stakeholder kebijakan. Dalam konteks ini, output kebijakan bisa saja sama, akan tetapi proses dan siapa-siapa yang terlibat sebagai bagian *sense of belonging* publik itu lah yang berbeda (Sarel, 2000).

Di sisi lain, rejim otoriter lebih cenderung membatasi ruang dialog, mengeksekusi, mengatur agama, menyensor pers dan menghabiskan banyak uang untuk militer. Sehingga kebijakan bisa diambil dengan cepat. Namun demikian institusi demokratis yang memiliki pengaruh penting terhadap tingkat persaingan jabatan publik, justru berdampak pada kebijakan publik yang tidak signifikan atau tidak signifikan terhadap perjuangan kepemimpinan politik. Sebuah pilihan yang tidak mudah bagi pemimpin dengan pendekatan populisme.

Berkenaan dengan rasionalitas ekonomi, dalam jangka pendek efektifitas pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh sistem non-demokrasi memang cenderung lebih efektif. Namun hal tersebut bisa jadi akan memunculkan masalah di kemudian hari, karena tidak ada keterikatan publik dalam proses kebijakan yang ada. Sistem non-demokrasi, menyimpan persoalan berkenaan dengan keberlanjutan kebijakan. Hal inilah yang dalam proses kebijakan publik akan menjadi tidak efektif dan efisien. Mereka menikmati efisiensi pada satu fase, akan tetapi mendapati persoalan pada fase-fase selanjutnya.

Di sisi lain, sistem demokrasi memang tidak memberikan kepastian efektifitas dan efisiensi. Hanya saja mereka memberikan kepastian jangka panjang dan

stabilitas ekonomi politik, berbasis transparansi. Potensi kesenjangan antara pemerintah dengan publik pun menjadi relatif rendah karena satu elemen dengan elemen yang lain cenderung dapat saling mengetahui motivasi kerjanya.

Kesimpulan

Kebijakan publik seringkali dihadapkan pada dilema. Salah satu yang menonjol barangkali adalah pilihan antara pembangunan ataupun demokratisasi. Kita mengetahui bahwa apa yang terjadi dengan kemajuan satu negara, termasuk kesejahteraan di satu negara tidak serta merta diikuti dengan proses demokratisasi. Namun demikian, satu hal yang penting ditawarkan dari demokratisasi adalah legitimasi yang lebih baik manakala pemerintah mengambil kebijakan berbasis *bottom up*. Proses yang diambil memang lebih panjang, akan tetapi keberlangsungan kebijakan akan lebih berkelanjutan (selama positif bagi publik).

Referensi

Acemoglu, D. and Robinson, J.A., 2000. Democratization or repression?. *European Economic Review*, 44(4-6), pp.683-693.

- Boix, C., 2006. The Roots of democracy. *Policy Review*, (135), pp.3-22.
- Chandavarkar, A., 1995. Political economy of policy reform in developing countries.
- Deegan, M.J., 2017. *Jane Addams and the men of the Chicago School, 1892-1918*. Routledge.
- Dror, Y., 2017. *Public policy making reexamined*. Routledge.
- Gerring, J., Palmer, M., Teorell, J. and Zarecki, D., 2015. Demography and democracy: A global, district-level analysis of electoral contestation. *American Political Science Review*, 109(3), pp.574-591.
- Sharma, L.N., 1980. The theories of elites: import and relevance. *Elite and Development*, p.9.
- Sirowy, L. and Inkeles, A., 1990. The effects of democracy on economic growth and inequality: A review. *Studies in Comparative International Development*, 25(1), pp.126-157.
- Surel, Y., 2000. The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European public policy*, 7(4), pp.495-512.

9. Konsistensi Kebijakan

Tujuan pemerintah adalah untuk memungkinkan rakyat suatu bangsa hidup dalam keamanan dan kebahagiaan. **(Thomas Jefferson)**

Proses kebijakan melibatkan beragam aktor pelaku kebijakan, mulai dari politisi dan pejabat publik hingga manajer perusahaan dan asosiasi. Sebagai hasil dari serangkaian interaksi yang bervariasi serta akumulasi bukti yang bertahap mengenai masalah kebijakan dan solusi dari waktu ke waktu, para pelaku kebijakan tersebut memperoleh, menerjemahkan dan menyebarkan informasi dan pengetahuan baru. Pada gilirannya, mereka mempertahankan, memperkuat atau merevisi keyakinan dan preferensi mereka mengenai kebijakan. 'Narasi Kebijakan' adalah konsep yang menangkap dinamika kognitif dan sosial dari pembaruan keyakinan ini (Dunlop dan Radaelli, 2013).

Salah satu alasan yang paling sering digunakan untuk mencermati narasi kebijakan adalah peran yang dimainkannya dalam perubahan kebijakan (misalnya McBeth dkk, 2007). Bahkan jika ada keraguan tentang sifat yang tepat dari hubungan ini, diakui bahwa

pembelajaran manusia merupakan faktor perantara yang mendasar dalam proses perubahan. Perubahan membutuhkan aktor untuk menciptakan atau untuk mengatasi informasi baru dan pengalaman baru. Hal ini merupakan proses yang menghasilkan akuisisi abadi atau modifikasi konstruksi kognitif.

Perubahan ini, pada gilirannya, mengubah preferensi aktor, niat perilaku dan perilaku konkret. Selain pengaruh langsung pada keputusan kebijakan, narasi kebijakan memiliki potensi hasil antara lain, seperti mengembangkan pemahaman bersama dan kesepakatan bersama atau mengubah hubungan di antara pihak-pihak yang terlibat konflik.

Konsistensi kognitif dari narasi kebijakan

Studi ini melihat konsistensi pembelajaran kebijakan. Kajian ini menganggap sistem keyakinan setiap manusia yang terdiri dari berbagai proposisi kognitif mengenai benda-benda konkret atau abstrak. Proposisi ini dianggap benar atau salah dan merupakan pendorong utama dari niat perilaku dan perilaku yang dijalankan. Keyakinan konsisten jika satu keyakinan secara logis mengikuti yang lain. Misalnya, 'Saya mendukung kebijakan ini' konsisten dengan 'kebijakan harus efisien' dan 'kebijakan ini efisien'. Narasi kebijakan, pada

gilirannya, konsisten ketika para pelaku kebijakan merevisi preferensi kebijakan mereka untuk lebih menyelaraskannya dengan adaptasi keyakinan.

Misalnya, 'pendapat saya tentang kebijakan ini lebih positif dari sebelumnya' konsisten dengan 'perubahan kebijakan ini memiliki hasil yang lebih positif daripada yang saya perkirakan'. Sebaliknya, pembelajaran tidak konsisten ketika para pelaku kebijakan mempertahankan preferensi mereka atau mengubahnya ke arah yang berlawanan. Narasi koleksi kebijakan adalah studi yang menguji apakah dan kapan proses kebijakan konsisten.

Model koleksi alternatif kebijakan didasarkan pada dua asumsi. Menurut asumsi *pertama*, 'ada alasan kuat untuk mengasumsikan bahwa sebagian besar aktor akan memiliki sistem kepercayaan yang relatif kompleks dan konsisten secara internal dalam bidang kebijakan yang diminati mereka'. Asumsi dasar dalam isu keberlanjutan kebijakan adalah bahwa manusia merasa nyaman dengan konsistensi kognitif, sedangkan inkonsistensi memprovokasi 'disonansi' atau keadaan gairah. Karena disonansi menunjukkan proposisi yang salah dalam sistem keyakinan seseorang, keadaan fungsi arousal ini sebagai sinyal bahwa sistem harus direvisi untuk memfasilitasi tindakan yang sesuai konteks. Dalam

proses pengambilan keputusan, jika para pelaku kebijakan percaya bahwa solusi yang ada tidak sesuai lagi, teori ini menunjukkan bahwa mereka akan merevisi preferensi mereka demi solusi alternatif (Gawronski dan Strack, 2012).

Upaya-upaya kognitif yang dikerahkan oleh para pelaku kebijakan untuk mengadopsi sikap dan perilaku yang mengurangi disonansi, berfungsi sebagai mekanisme inti yang memberikan efek kebijakan konkret pada narasi kebijakan. Sebagian besar pelaku kebijakan mengalami apa yang dikatakan sebagai gejala 'elit kebijakan'. Merasa sebagai pemutus kebijakan, apakah keputusannya akan dijalankan atukah tidak. Karena pada posisi itulah peran mereka akan terlihat dalam sebuah proses kebijakan secara menyeluruh. Tidak di bawah meja.

Asumsi *Kedua* dari koleksi alternatif kebijakan adalah mengakui bahwa rasionalitas individu 'terbatas dan tidak sempurna'. Hal ini merupakan hasil asumsi dari 'perubahan perilaku' yang secara paralel dengan banyak pendekatan lain untuk proses. Rasionalitas terbatas menunjukkan bahwa pelaku kebijakan memiliki kemampuan terbatas untuk merevisi preferensi kebijakan mereka konsisten dengan keyakinan mereka karena dua alasan utama. *Pertama*, informasi yang tersedia tentang

kebijakan dapat berkualitas buruk atau kuantitas rendah. *Kedua*, kemampuan individu yang melekat untuk memproses informasi ini terbatas (Moynihan, 2008).

Mengingat keterbatasan kemampuan mereka untuk memproses informasi, manusia harus bergantung pada mode penalaran berbasis heuristik (Kahneman, 2011). Heuristik adalah aturan kognitif yang menyederhanakan pemrosesan informasi. Sebagai contoh, daripada menilai ulang seluruh sistem keyakinan mereka sesuai dengan setiap informasi baru, ada dasar ilmiah yang kuat untuk percaya bahwa manusia cenderung menyesuaikan penilaian informasi dengan tujuan atau mengakhiri ekstrinsik terhadap akurasi. Kecenderungan ini disebut motivasi penalaran. Kecenderungan ini mendorong orang untuk secara sistematis lebih memilih informasi yang konsisten ke informasi yang tidak konsisten.

Terdapat indikasi bahwa, melalui pengaruh mereka yang merusak pada konsistensi sistem kepercayaan individu, modus motivasi penalaran mempengaruhi sikap dan perilaku aktor dan koalisi dalam subsistem kebijakan. Misalnya, Matti dan Sandström (2011) menunjukkan bahwa sementara kebijakan keyakinan inti mendorong kekuatan pembentukan koalisi, anggota koalisi advokasi yang sama tidak selalu berbagi

keyakinan inti yang mendalam secara bersamaan. Untuk menjelaskan stabilitas keyakinan pada informasi yang kontradiktif, argumen biasanya berbasis pada asumsi bahwa individu menyaring informasi baru berdasarkan pada sistem kepercayaan mereka. Informasi ini juga digunakan dengan cara yang biasa untuk mendukung keyakinan yang ada.

Pola-pola kesepakatan atau ketidaksepakatan berkorelasi dengan pola kolaborasi dan non-kolaborasi. Dia berspekulasi bahwa korelasi ini dapat dikaitkan dengan 'bias asimilasi' informasi dan bukti-bukti yang diberikan oleh para pelaku kebijakan yang tidak mereka setujui. Dengan demikian, penalaran termotivasi berkontribusi pada polarisasi koalisi kebijakan (Anderson dan Harbridge, 2014) dan membuat kompromi kebijakan lebih sulit untuk dicapai.

Faktanya, preferensi alami manusia untuk informasi yang konsisten pada sudut pandang dapat beroperasi pada dua level dalam proses pembuatan kebijakan. Pada tingkat *pertama*, pelaku kebijakan mungkin tergoda untuk menghindari atau mengabaikan informasi yang tidak konsisten. Nampak bahwa para pelaku kebijakan terlibat dengan isu kebijakan untuk beberapa diskusi hak istimewa dengan rekan-rekan yang

berpikiran sama yang menegaskan apa yang sudah mereka percayai dan ketahui.

Bukti terbaru menunjukkan bahwa aktor yang terlibat dalam proses kebijakan sebenarnya terbuka untuk memperoleh pengetahuan baru. Bahkan, tidak ada alasan untuk menganggap bahwa para pelaku kebijakan benar-benar menutup diri terhadap informasi yang mereka baca dalam dokumen kebijakan atau mendengar dari para pelaku kebijakan lainnya, bahkan ketika itu berasal dari koalisi yang merugikan (Acemoglu dan Robinson, 2000; Montpetit & Lachapelle, 2015).

Memotivasi penalaran dapat beroperasi pada tingkat *kedua*: alih-alih mengabaikan informasi atau bukti yang benar-benar konsisten, manusia juga dapat memberikan lebih banyak arti kepada keyakinan yang diperoleh yang menegaskan preferensi yang sudah ada sebelumnya. Sebaliknya, mereka dapat menemukan argumen-argumen untuk mengurangi signifikansi informasi baru yang mempertanyakan preferensi. Sebagai hasil dari 'bias asimilasi', para pelaku kebijakan dapat menyesuaikan keyakinan kebijakan mereka dengan informasi baru.

Saran ini sejalan dengan penelitian yang sudah ada yang menunjukkan bahwa orang dapat sangat rentan untuk mempertahankan (kebijakan) preferensi

meskipun bukti yang bertentangan menunjukkan ketidakabsahan mereka (Lodge dan Matus, 2014). Informasi baru diproses alih-alih diabaikan, tetapi proses pembelajarannya bias dan cenderung menular daripada menantang preferensi yang sudah ada sebelumnya. Harus ada hubungan negatif antara jumlah perubahan dalam keyakinan kebijakan dan penyelarasan preferensi dengan keyakinan tersebut.

Efek bias asimilasi ini dapat menjelaskan mengapa, meskipun kemampuan para pelaku kebijakan untuk 'belajar' (adaptasi keyakinan tentang hasil kebijakan) hubungan aktual antara pembelajaran kebijakan dan perubahan kebijakan. Tidak ada keselarasan preferensi kebijakan bahwa para pelaku kebijakan ingin memasukkan kebijakan-kebijakan konkrit.

Hal penting di sini ada dua faktor khusus untuk proses pembuatan kebijakan: keingintahuan politik dan komitmen kebijakan. *Pertama*, pelaku kebijakan memiliki tingkat keingintahuan politik yang berbeda, didefinisikan sebagai keinginan untuk belajar atau mengetahui tentang prinsip dan aktor pemerintah. Dalam sebuah percobaan, Knobloch-Westerwick dan Meng (2009) menunjukkan bahwa minat dalam politik mendorong kecenderungan peserta untuk mencurahkan waktu untuk artikel yang menyajikan pandangan yang bertentangan

dengan pandangan politik mereka yang sudah ada daripada artikel yang mengkonstruksi pandangan-pandangan tersebut. Rasa ingin tahu semacam ini meningkatkan kesediaan warga negara dan kemampuan untuk memahami kebijakan yang kompleks.

Temuan ini menunjukkan bahwa aktor-aktor yang ingin tahu secara politik yang terpapar pada bukti baru lebih bersedia dan mampu mengatasi perbedaan kognitif yang terkait dengan isu-isu kebijakan (melalui adaptasi dari preferensi kebijakan mereka). Pada saat yang sama, penelitian Kahneman (2011) tentang heuristik dan bias dan aplikasinya terhadap proses pengambilan keputusan menunjukkan bahwa pelaku kebijakan kurang rentan untuk mengakui kesalahan mereka ketika mereka menganggap diri mereka memiliki pengetahuan atau kompeten dalam domain kebijakan. Secara keseluruhan, temuan-temuan ini menunjukkan, setidaknya, bahwa penyelarasan preferensi kebijakan dengan perubahan keyakinan akan dipengaruhi oleh rasa ingin tahu politik. Namun, mereka tidak yakin apakah rasa ingin tahu tersebut akan memiliki efek positif atau negatif pada hubungan antara perubahan keyakinan dan konsistensi pembelajaran kebijakan.

Di sisi lain terdapat faktor *kedua* yang tidak kalah penting terkait dengan keberlangsungan kebijakan,

dilihat dari komitmen kebijakan. Komitmen kebijakan memang hal yang penting dalam proses pembangunan dan pelaksanaan kerja pemerintah. Akan tetapi, ada banyak faktor yang mempengaruhi komitmen tersebut. Khusus hal ini, komitmen ditujukan pada satu pihak yaitu: pemerintah sebagai penanggung jawab sebuah kebijakan.

Persoalan muncul manakala kita berbicara tentang konsistensi kebijakan. Terutama jika dilihat dari aspek demokratisasi dan penguatan ekonomi yang melibatkan banyak aktor dan kekuatan, baik internal suatu negara maupun isu regional dan internasional. Dari dalam negeri misalnya, proses pemilihan elit politik yang periodik tidak mampu menjamin sebuah kebijakan yang sudah diambil oleh satu rezim akan dapat dipertahankan oleh rezim setelahnya. Karena memang terdapat pembatasan masa kepemimpinan yang hanya dua periode pemilihan umum. Di sisi lain, secara politis juga seringkali ada deal politik antara satu rezim dengan aktor dari luar negeri sebagai bagian dari kerja sama bilateral maupun internasional. Oleh karenanya komitmen tersebut seringkali harus didahulukan dibandingkan dengan apa yang menjadi gagasan di dalam negeri.

Hal lain yang juga berpengaruh dalam agenda kebijakan di dalam negeri suatu negara, khususnya

berkenaan dengan konsistensi kebijakan adalah isu global yang saat ini sedang menjadi trend. Untuk konteks kekinian misalnya kita mendapati wacana *Sustainable Development Goals* dari PBB. Mau tidak mau semua negara yang menjadi anggota PBB akan memprioritaskan program yang sudah dicanangkan oleh mereka. Tidak saja sebagai bagian dari komunitas internasional, melainkan juga agar mendapat prioritas bantuan dalam mendorong perbaikan kondisi di sebuah negara.

Seringkali sebuah negara dihadapkan pada dilema terkait isu konsistensi kebijakan. Dua aspek informasi atau keingintahuan politik dan komitmen kebijakan yang sudah mereka tidak memudahkan sebuah negara untuk konsisten pada program yang ada. Namun demikian apa yang terjadi bukan berarti selalu berujung pada instabilitas, melainkan pada proses perbaikan sistem kebijakan dari program yang ada. Semakin tinggi rasa ingin tahu akan meningkatkan dukungan politis bagi sebuah kebijakan. Pun demikian dengan kerja sama dengan jejaring internasional, itu juga akan menguatkan kapasitas sebuah kebijakan sehingga dalam konteks jangka panjang konsistensi itu bisa lebih dijaga.

Kesimpulan

Kebijakan publik meniscayakan pilihan antara meneruskan maupun menghentikan kebijakan. Namun demikian hal yang penting untuk dijadikan perhatian adalah apakah keberlanjutan kebijakan itu muncul karena dorongan dari dalam negeri ataukah hanya semata karena mengikuti tuntutan regional dan global. Sebuah pemerintahan semestinya menjaga kebijakan dapat sejalan dengan wacana internasional, sekaligus di saat yang bersamaan perlu mengedepankan tuntutan di dalam negeri sebagai bagian dari partisipasi publik.

Referensi

- Acemoglu, D. and Robinson, J.A., 2000. Political losers as a barrier to economic development. *American Economic Review*, 90(2), pp.126-130.
- Anderson, S.E. and Harbridge, L., 2014. The policy consequences of motivated information processing among the partisan elite. *American Politics Research*, 42(4), pp.700-728.
- Dunlop, C.A. and Radaelli, C.M., 2013. Systematising policy learning: From monolith to dimensions. *Political studies*, 61(3), pp.599-619.
- Gawronski, B. and Strack, F. eds., 2012. *Cognitive consistency: A fundamental principle in social cognition*. Guilford press.

- Kahneman, D., 2011. *Thinking, fast and slow*. Macmillan.
- Knobloch-Westernwick, S. and Meng, J., 2009. Looking the other way: Selective exposure to attitude-consistent and counterattitudinal political information. *Communication Research*, 36(3), pp.426-448.
- Lodge, M. and Matus, K., 2014. Science, badgers, politics: Advocacy coalitions and policy change in bovine tuberculosis policy in Britain. *Policy Studies Journal*, 42(3), pp.367-390.
- Matti, S. and Sandström, A., 2011. The rationale determining advocacy coalitions: Examining coordination networks and corresponding beliefs. *Policy Studies Journal*, 39(3), pp.385-410.
- McBeth, M.K., Shanahan, E.A., Arnell, R.J. and Hathaway, P.L., 2007. The intersection of narrative policy analysis and policy change theory. *Policy Studies Journal*, 35(1), pp.87-108.
- Montpetit, É. and Lachapelle, E., 2015. Can policy actors learn from academic scientists?. *Environmental Politics*, 24(5), pp.661-680.

Moynihan, D.P., 2008. *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.

10. Penutup: Demokrasi Langsung dan kebijakan Publik

Pemilih harus memiliki keyakinan dalam proses pemilihan agar demokrasi kita berhasil. (Blanche Lincoln)

Demokrasi dan kebijakan memang salah satu bagian dari diskursus penting kekinian politik dalam interaksi warga dan negara. Demokrasi meniscayakan partisipasi publik dalam proses kebijakan. Mulai dari agenda kebijakan hingga evaluasi. Meskipun pada praktiknya, partisipasi mereka tidak selalu konstan. Ada kalanya partisipasi mereka menguat, seperti dalam agenda kebijakan. Namun dalam proses yang lain justru melemah seperti pada bagian evaluasi yang lebih didominasi kalangan ahli dan bukan publik secara umum.

Elemen demokrasi langsung biasanya dibahas dengan mengacu pada masalah legitimasi, terutama masalah yang terkait dengan negara kesejahteraan (Magnis-Suseno, 1995). Poin pentingnya adalah untuk peningkatan partisipasi politik yang diinginkan dan ketidakpuasan politik. Artikel ini akan menyelidiki dampak demokrasi langsung pada pembuatan kebijakan publik. Pertanyaannya adalah: Apakah demokrasi langsung

merupakan penghalang institusional terhadap perluasan kebijakan publik?

Pada jaman dahulu, filsuf klasik seperti Aristoteles dan Plato mengaitkan pengaruh yang luas terhadap demokrasi. Menurut mereka, aturan dari banyak orang mengarah pada redistribusi pendapatan dan untuk memerintah orang miskin atas orang kaya. Studi komparatif juga mencerminkan tingkat pembelanjaan dan perpajakan yang lebih tinggi dalam masyarakat demokratis yang berhadap-hadapan dengan non-demokrasi. Pengecualian bagi negara-negara sosialis, di mana tingkat pengeluaran secara inheren lebih tinggi dalam kaitannya dengan Penerimaan Domestik Bruto (PDB). Ketika membandingkan demokrasi saja, pengeluaran negara kesejahteraan yang lebih tinggi dapat diamati di negara demokrasi yang lebih mapan. Hal ini dapat dijelaskan sebagai: kelompok minat dan kolusi yang khusus lebih banyak terjadi di negara-negara dengan tradisi demokrasi yang sudah lama berdiri, mendorong pengeluaran yang lebih besar.

Suatu hubungan positif dari demokrasi dan pembuatan kebijakan publik menunjukkan bahwa negara-negara dengan elemen kuat dan penggunaan demokrasi langsung yang sering memiliki tingkat pengeluaran dan perpajakan yang lebih tinggi (Sumitro, 1974). Semakin

tinggi partisipasi warga dan semakin besar pengaruhnya terhadap proses pengambilan keputusan, semakin kuat preferensi mereka untuk distribusi dan redistribusi (Marien dkk, 2010). Tetapi baik para ekonom maupun ilmuwan politik telah menunjukkan jawaban yang jelas terhadap pertanyaan yang menarik, apakah perwakilan atau mengarahkan demokrasi langsung ke tingkat pengeluaran dan perpajakan yang berbeda?

Literatur pilihan publik menganalisa dua tipe ideal demokrasi. Demokrasi langsung serta demokrasi perwakilan dilihat secara terpisah berkaitan dengan tingkat pengeluaran mereka. Ini adalah ciri khas demokrasi langsung yang (biasanya) hanya satu proyek (atau tagihan) yang dimasukkan ke dalam surat suara, sementara dalam sistem perwakilan suara pemilih pada partai atau orang yang akan menghasilkan - pada akhirnya - dalam keputusan tentang paket dan program.

Umumnya, model pemilih median (pemilih pertengahan/ tidak ekstrim) menjelaskan voting pada anggaran dalam demokrasi langsung (Anderson, 2011). Pemilih dalam model ini adalah konsumen dan pembayar pajak. Aturan voting adalah aturan mayoritas sederhana. Setiap individu memiliki preferensi terhadap barang publik (Arrow dkk, 2010). Preferensi ini diukur oleh keinginan individu untuk membayar. Meskipun dalam

kenyataannya hanya satu proposal yang harus diputuskan, model pemilih median dimulai dengan beberapa alternatif. Model dimulai dengan beberapa individu, semuanya memiliki preferensi modal yang berbeda. Dalam permainan voting semua individu mencapai kesepakatan yang menghasilkan proposal pemilih median. Hasil ini kemudian diperluas ke semua pemilih masyarakat.

Preferensi pemilih median memainkan peran yang menentukan dalam menentukan tingkat belanja publik. Mengingat kecenderungan positif dari distribusi pendapatan, asumsi yang berlaku dalam kenyataan, pendapatan rata-rata di bawah pendapatan rata-rata dalam masyarakat. Dengan asumsi lebih lanjut bahwa pemilih median juga memiliki pendapatan median, dengan pajak proporsional atau progresif, ini mengarah pada redistribusi pendapatan.

Beberapa argumen terkait demokrasi langsung berkenaan dengan ini:

- (1) *Demokrasi langsung* adalah perangkat veto terhadap kekuasaan pemerintah, yang mungkin menggunakan pembelanjaan dan perpajakan sebagai instrumen untuk pemilihan kembali mereka.

(2) *Politisi memiliki tingkat diskonto sosial yang lebih tinggi* daripada warga negara (Kirchgässner dan Pommerehne, 1996). Termisme singkat dari elit politik menyebabkan pengeluaran yang lebih tinggi. Dalam demokrasi langsung pemilih memiliki tingkat diskonto sosial yang lebih rendah. Selain itu, dalam demokrasi perwakilan, warga negara memiliki biaya yang jauh lebih tinggi untuk mengekspresikan preferensi mereka.

(3) Aturan pengambilan keputusan (demokrasi langsung atau perwakilan) adalah menentukan. *Demokrasi langsung dapat dilihat di analogi ke pasar, menghasilkan output yang lebih efisien, karena tingkat kompetisi yang lebih tinggi untuk suara.* Tingkat kesetaraan fiskal jauh lebih tinggi karena pajak dan pengeluaran lebih erat hubungannya.

(4) *Proyek tunggal lebih mudah untuk diterima daripada seluruh paket.* Memveto

keseluruhan anggaran dalam pemilihan umum berarti memberi suara seseorang di luar sistem, dan seringkali ini tidak diinginkan.

(5) Mengingat keadaan yang sama, *kelompok kepentingan dan birokrasi mengerahkan pengaruh lebih besar dalam demokrasi perwakilan murni.*

(6) *Perundingan politik dilakukan dengan lebih mudah di negara demokrasi parlementer.* Di sini, tidak ada kekhawatiran bahwa hasil yang disepakati akan diubah sesudahnya.

(7) *Keputusan kebijakan publik tidak berdampak jauh dalam demokrasi langsung.* Para pemilih yang memberikan suara mereka secara teratur pada kebijakan tertentu diberi informasi lebih baik tentang kegiatan pemerintah. Karena itu mereka lebih cenderung mem-veto proyek-proyek yang tidak perlu.

(8) *Referendum memiliki efek menahan implisit.* Secara keseluruhan, ancaman referendum dapat mendisiplinkan pemerintah.

Terdapat skala-skala kontinum demokrasi berdasarkan pada peluang untuk partisipasi politik. Anggap lebih jauh lagi, bahwa tingkat demokrasi dan tingkat pengeluaran publik berkorelasi positif. Setelah itu, orang dapat sampai pada kesimpulan bahwa referendum mengarah pada pertumbuhan belanja pemerintah. Namun, pembahasan struktur dan kinerja demokrasi langsung di beberapa demokrasi liberal telah menunjukkan bahwa alasan tersebut tidak valid. Sebaliknya, demokrasi langsung adalah lembaga yang efektif terhadap perluasan pembuatan kebijakan publik.

Ada beberapa alasan mengapa rata-rata demokrasi langsung lebih bersifat menahan daripada mendorong pertumbuhan. Rasio partisipasi yang berbeda di antara kelompok-kelompok masyarakat adalah penting. Demokrasi meniscayakan proses yang lama dan berliku, namun kuat dalam legitimasi. Keadaan ini dapat meningkatkan peluang untuk mempertahankan kondisi yang ada (Leftwich, 2002). Alasan lain adalah persyaratan keuangan untuk inisiatif atau referendum

yang sukses. Namun, kecenderungan keseluruhan terhadap masalah konservatif atau liberal tidak dapat dideteksi di negara mana pun. LeDuc menilai demokrasi langsung dan referendum juga menjadi alat kelas menengah untuk mengendalikan kelas atas yang menentukan saluran yang lebih baik untuk mengeksekusi pengaruh politik (LeDuc, 2003).

Secara keseluruhan, adalah masuk akal bahwa dalam demokrasi perwakilan murni, tingkat pembelanjaan dan perpajakan lebih tinggi, karena partai-partai dan kelompok-kelompok kepentingan yang mewakili para pendukungnya memiliki peluang unggul untuk mengarahkan politik dan kebijakan ke arah yang mereka inginkan. Pembayar pajak demokrasi langsung ingin kontribusi mereka terkait dengan layanan publik. Dalam demokrasi langsung, mereka dapat memveto proyek-proyek yang tidak mencerminkan preferensi mereka. Oleh karena itu, demokrasi langsung juga dapat dilihat dalam analogi dengan persaingan di pasar (Grosjean dan Senik, 2011). Secara umum, konsumen dan pemilih referendum mendapatkan apa yang mereka inginkan. Sistem seperti itu menunjukkan tingkat ekuivalensi fiskal yang jauh lebih tinggi daripada demokrasi perwakilan.

Kesimpulan

Kebijakan publik berkaitan dengan demokrasi seringkali dihubungkan dengan proses dan biaya yang akan dikeluarkan oleh pemerintah. Sebuah proses yang terbuka dan demokratis, akan mempengaruhi cepat tidaknya sebuah kebijakan diambil. Jika masing-masing menghendaki pemilihan berbasis demokrasi langsung, maka proses hanya membutuhkan biaya yang lebih murah dan proses lebih cepat, serta legitimasi yang lebih baik. Namun demikian, di beberapa negara pemilihan berbasis demokrasi langsung tidak dapat dilaksanakan. Oleh karenanya, dalam kondisi yang demikian negara-negara yang besar dan tidak memungkinkan pemilihan berbasis demokrasi langsung perlu mendesain strategi agar demokrasi langsung dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

Referensi

- Anderson, C.J., 2011. Electoral supply, median voters, and feelings of representation in democracies. *Citizens, Context, and Choice: How Context Shapes Citizens' Electoral Choices*, pp.214-240.
- Arrow, K.J., Sen, A. and Suzumura, K. eds., 2010. *Handbook of social choice and welfare* (Vol. 2). Elsevier.

- Grosjean, P. and Senik, C., 2011. Democracy, market liberalization, and political preferences. *The Review of Economics and Statistics*, 93(1), pp.365-381.
- Kirchgässner, G. and Pommerehne, W.W., 1996. Tax harmonization and tax competition in the European Union: Lessons from Switzerland. *Journal of Public Economics*, 60(3), pp.351-371.
- LeDuc, L., 2003. *The politics of direct democracy: Referendums in global perspective*. Broadview Press.
- Leftwich, A., 2002. Democracy and development. *New Political Economy*, 7(2), pp.269-281.
- Magnis-Suseno, F., 1995. *Mencari sosok demokrasi: sebuah telaah filosofis*. Gramedia Pustaka Utama.
- Marien, S., Hooghe, M. and Quintelier, E., 2010. Inequalities in non-institutionalised forms of political participation: A multi-level analysis of 25 countries. *Political Studies*, 58(1), pp.187-213.
- Sumitro, R., 1974. *Pajak dan pembangunan: kumpulan karangan*. Eresco.