**BAB 4**

**FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK**

1. **PENDAHULUAN**

# Bab keempat akan membahas mengenai tahapan manajemen/proses kebijakan publik yang pertama, yakni formulasi kebijakan. Bab ini menjadi dasar pemahaman untuk untuk bab-bab berikutnya, terutama implementasi kebijakan public dan evaluasi kebijakan publik. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang konsep formulasi, isu-isu kebijakan dan aktor kebijakan serta model-model formulasi kebijakan.

**Kompetensi Dasar**

Mampu memahami Formulasi kebijakan publik yang meliputi : konsep kebijakan publik, isu dan aktor dalam formulasi kebijakan dan model-model dalam formulasi kebijakan public.

**Indikator**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan konsep formulasi kebijakan public.
2. Menjelaskan isu-isu dan aktor-aktor dalam formulasi kebijakan
3. Mendeskripsikan dan menganalisis model-model formulasi kebijakan

**Tujuan Pembelajaran**

1. Menjelaskan konsep formulasi kebijakan public.
2. Menjelaskan isu-isu dan siapa aktor-aktor dalam formulasi kebijakan.
3. Menguasai model-model formulasi kebijakan.
4. **PENYAJIAN MATERI**
5. **Konsep Formulasi Kebijakan Publik**

Formulasi kebijakan yang kemudian disinonimkan dengan perumusan kebijakan formulasi, penggunaannya seringkali di pertukarkan dengan istilah- istilah lain seperti pembuatan keputusan atau pengambilan keputusan. Berapa pakar memang ada yang membedakannya, walau ada juga yang menganggapnya sama, sebagai sebuah istilah yang bisa dipertukarkan. Wahab (2008:53), memberikan arah substansial akan perbedaan keduanya dengan mendikotomikan antara kebijakan dan keputusan dari tiga aspek, yaitu ; *Pertama,* kebijakan memiliki ruang lingkup lebih besar ketimbang keputusan, karena terdiri dari serangkaian keputusan yang saling terkait, dan diikuti langkah-langkah yang bersifat rasional. *Kedua,* Meskipun dalam suatu keputusan tunggal mungkin terdapat langkah-langkah tertentu yang rumit bahkan kritis, utamanya saat penentuan pilihan terbaik diantara berbagai macam pilihan tersedia, pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan, baik sebelum atau sesudah dilampauinya saat-saat kritis itu. *Ketiga*, konsep keputusan sering dikaitkan dengan apa yang disebut sebagai pembuat keputusan (*decision maker*). Biasanya istilah itu mengacu pada seseorang atau sebuah kelompok atau suatu organisasi tertentu.

Beberapa pakar kemudian memberi makna yang terkandung dalam formulasi/perumusan kebijakan sebagaimana diklasifikasikan oleh Wahab (2008:53-550, yaitu :

1. **Charles Lindblom** (1968) yang menyatakan suatu proses politik yang amat kompleks dan analitis, dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhiri, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut sebagai pembuatan kebijakan itulah yang membuahkan hasil yang disebut kebijakan publi.
2. **Austin Ranney** (1968) mengatakan proses perumusan kebijakan sebagai tindakan-tindakan dan interaksi yang menghasilkan pilihan akhir yang sah mengenai suatu kebijakan tertentu setelah diperbandingkan dengan pilihan-pilihan lainnya.
3. **Raymond Bauer** (dalam Wahab,1997), sebagai proses transformasi atau pengubahan input-input menjadi output-output politik.
4. **Amitai Etzioni (**1967), menjelaskan bahwa melalui proses pembuatan keputusanlah komitmen-komitmen masyarakat yang acapkali masih kabur dan abstrak, sebagaimana nampak dalam nilai-nilai dan tujuan masyarakat, diterjemahkan oleh para aktor (politik) kedalam komitmen-komitmen yang lebih spesifik, menjadi tindakan-tindakan dan tujuan-tujuan yang kongkrit.
5. **Don K. Price** menyebutkan bahwa proses pembuatan kebijakan yang bertanggungjawab ialah proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-pemimpin organisasi professional, para administrator dan para politisi.
6. **Fremont J. Lyden, George A Shipman dan Robert W. Wilkinson** menjelaskan, proses pembuatan kebijakan publik mengacu pada langkah-langkah yang teratur, mengenai interaksi antar pemerintah dan swasta yang memperbincangkan atau berdebat, serta upaya untuk mencapai kesepakatan bersama tentang ruang lingkup dan jenis tindakan pemerintah yang dirasa tepat untuk menangani masalah sosial tertentu. Proses kebijakan public meliputi : (1) pencarian informasi yang tepat untuk merumuskan masalah sosial tersebut. (2) mengembangkan alternative pemecahan masalah. (3) mencapai kesepakatan pendapat mengenai alternative terbaik untuk memecahkan masalah tersebut.
7. **Udoji**, sebagai keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendifinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut dalam system politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/implementasi, monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik). Kemudian siapa yang berpartisipasi dan apa peranannya dalam proses tersebut untuk sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan sendiri.

Dengan demikian, pada intinya formulasi kebijakan dimaknai sebagai kegiatan dimana pejabat merumuskan alternative kebijakan untuk mengatasi masalah. Tahapan ini tentunya merupakan hal yang kritis, mengingat proses pemilihan alternative biasanya mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dan biasanya proses ini mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan tarik menarik diantara kelompok kepentingan social, politik dan ekonomi.

Djumara (2010:1-3) menggambarkan bahwa proses perumusan kebijakan mencoba menjawab terhadap sejumlah pertanyaan apa, yakni : *apa rencana untuk menyelesaikan masalah*?, *apa yang menjadi tujuan dan prioritas*?, *pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan*?, *apa keuntungan setiap pilihan*? Dan *eksternalitas apa, baik positif maupun negative terkait setiap pilihan alternative?.* Proses perumusan seperangkat alternative ini akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah, serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan/model. Selanjutnya adalah proses penentuan sejauhmana alternative kebijakan akan diadopsi menjadi kebijakan, yakni : (1). Penghilangan alternative kebijakan yang ditentukan sejumlah parameter yang substansial ; (2). Alokasi kompetensi yang dimiliki oleh berbagai aktor. Terakhir, hasil akhir dari tahap perumusan kebijakan adalah solusi bagi masalah public (masyarakat). Beberapa tipe solusi kebijakan adalah : 1) *Inducement* yang dapat berbentuk positif ataupun negative, 2) *Rules* atau bentuk lain dari pengaturan prilaku, 3) *Facts* atau penggunaan informasi untuk menghimbau target group untuk berprilaku tertentu, 4) *Rights*, yang memberikan hak dan tugas kepada sekelompok orang tertentu, 5) *Powers*, dimana institusi pembuat keputusan diberikan tugas spesifik untuk meningkatkan proses pembuatan keputusan.

Ada 12 ciri yang diidentifikasi Dror (dalam Wahab,2008:55-63), yang umumnya terdapat dalam pembuatan kebijakan public, yaitu *: pertama,* pembuatan kebijakan sangat kompleks; *kedua,* prosesnya bersifat dinamis; *ketiga*, komponen-komponen dalam pembuatannya beraneka ragam; *keempat*,dimilikinya peran masing-masing sub struktur secara berbeda; *kelima,* pembuatan kebijakan berarti memutuskan sesuatu; *keenam,* digunakan sebagai pedoman umum; *ketujuh,* pembuatan keputusan untuk mengambil tindakan; *kedelapan*, diarahkan pada masa depan; *kesembilan*, utamanya dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah; *kesepuluh*, secara formal dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan; *kesebelas*,apa yang tercermin dalam kepentingan umum. Terakhir, *keduabelas*, dilakukan dengan cara sebaik mungkin.

Merespon ciri-ciri di atas, Lindblom (1986) kemudian menyatakan dalam alam demokratis, ada dua pertanyaan mendasar tentang formulasi kebijakan publik, yaitu: 1) kemampuan/keampuhan dalam memecahkan masalah public dan 2) kepekaannya terhadap kontrol sosial. Pertanyaan pertama mengambil bentuk apakah *policy maker* memiliki kearifan dalam menangani masalah-masalah publik yang cukup luas dan rumit. Sementara yang terakhir tampil dalam bentuk siapa yang sebenarnya merumuskan kebijakan publik. Lebih lanjut Lindblom (1986) melihat, bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan publik, maka harus dipahami sifat-sifat semua partisipan, peran apa yang mereka mainkan, wewenang dan kekuatan yang mereka miliki, bagaimana mereka saling berinteraksi dan mengawasi. Bagaimana cara terbaik untuk melihat peliknya perumusan kebijakan, maka perlu dilihat perumusan dalam tahap-tahap dan kemudian menganalisis masing-masing tahap.

Ripley (1985) menggambarkan ada 4 tahapan perumusan/formulasi kebijakan, mulai tahapan penyusunan agenda kebijakan, agenda pemerintah, formulasi dan legitimasi kebijakan dan kebijakan. Alur tahapan dan prosesnya adalah :

***Pertama,*** Tahap Penyusunan Agenda Kebijakan yang meliputi :

1. Persepsi masalah publik, yang menunjuk bagaimana isu masalah dipersepsikan oleh masyarakat, termasuk isu masalah pentingkah, seriuskah atau biasa-biasa saja.
2. Pendifinisian masalah, yaitu menunjuk adanya pembatasan masalah yang dilakukan oleh publik sendiri. Meskipun dikalangan masyarakat banyak terdapat isu yang berbeda dan juga persepsi, namun ranah masalah pada fase ini sudah dapat diidentifikasi.
3. Mobilisasi dukungan untuk masuknya isu/masalah publik menjadi agenda pemerintah, yaitu menunjuk upaya dari masyarakat untuk memasukkan masalah atau isu publik tertentu ke dalam agenda pemerintah. Sampai dititik ini tentunya dibutuhkan kekuatan politik dari masing-masing kelompok kepentingan. Kelompok yang paling memiliki kekuasaan atau kelompok yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi pihak lainnya yang isu dan pembatasan serta difinisinya dipakai sebagai acuan ketika masuk agenda pemerintah.

***Kedua,*** Tahap Formulasi dan Legitimasi. Setelah masalah publik masuk agenda pemerintah, masalah publik harus melewati mekanisme politik untuk mendapatkan solusi terbaik. Adapun mekanisme pada fase ini adalah :

1. Tujuan dan progam, yaitu masing-masing kelompok kepentingan mulai berlomba untuk menginterpretasikan masalah publik yang dihadapi dan menciptakan tujuan dan desain program yang dapat diterima sebagai solusi dari masalah publik.
2. Informasi dan analisis, yaitu dapat mengidentifikasi masalah publik secara cermat, masing-masing kelompok dalam proses politik ini membutuhkan informasi dan analisis dari para ahli sehingga kebijakan yang diambil nantinya dapat berkualitas.
3. Pembangunan alternatif-alternatif, yaitu tindak lanjut dari pengumpulan informasi dan analisis, maka mulailah dirancang alternatif-alternatif kebijakan yang diyakini dapat menjadi solusi dari masalah publik. Ranah ini nampaknya masih sangat rasional dan idealis.
4. Advokasi dan pembangunan koalisi, yaitu setelah masing-masing kelompok kepentingan mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan yang sejauh mungkin memenuhi kaidah rasionalitas, tahapan ini sangatlah politis. Masing-masing pihak mulai mengembangkan lobi-lobi agar kebijakan yang keluar nantinya dapat mengadopsi seluruh atau sebagian besar ide dari kelompoknya. Banyak hal yang dapat dilakukan, salah satunya koalisi.
5. Kompromi, negoisasi dan keputusanmerupakan fase terakhir dari penyusunan kebijakan. Masing-masing pihak mulai berkompromi atas solusi dari masalah publik yang dihadapi. Masing-masing pihak mulai melakukan tawar menawar atas kebijakan yang akan diambil. Tentu saja ketika masing-masing pihak mau mengalah, ada kompensasi yang mau di dapat. Inilah yang menjadikan kebijakan publik tidak sepenuhnya dapat memenuhi rasa rasionalitas dan keberpihakan pada publik. Selain kelompok kepentingan ini tidak pernah memiliki komitmen yang kuat untuk membela publik, sitem pengambilan kebijakan yang tertutup juga menjadi lahan terjadinya politik dagang sapi.
6. **Isu-Isu dan Aktor-Aktor dalam Formulasi Kebijakan**

**Isu-Isu kebijakan Publik**

Isu kebijakan dalam konteks kebijakan publik,muatan maknanya sama dengan masalah kebijakan (*policy problem*). Inti isu kebijakan (*policy issues*) lazimnya muncul silang pendapat diantara aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pendapat mengenai karakter masalah itu. Dunn (2000:209) menyatakan isu kebijakan adalah produk atau fungsi dari perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas masalah. Wahab (1997; 36) dengan menyitir pendapat Hogwood dan Gunn menyatakan sisi lain dari isu bukan hanya mengandung masalah, tapi juga peluang untuk tindakan positif dan kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai yang potensial. Munculnya isu bisa menjadi alternatif kebijakan-kebijakan baru.

Wahab (1997: 40-42) menyebutkan kriteria isu menjadi isu kebijakan, untuk dijadikan agenda kebijakan, bila memenuhi kriteria : 1) Isu telah menjadi titik kritis tertentu/mencapai titik ancaman serius, sehingga tidak bisa diabaikan begitu saja. 2) Isu telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang menimbulkan dampak yang bersifat dramatik. 3) Isu telah menyangkut emosi tertentu, melibatkan orang banyak,mendapat dukungan media massa luas. 4) Isu telah menjangkau dampak yang amat luas. 5) Isu mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat. 6) Isu telah menynagkut suatu persoalan yang fasionable, dimana posisinya sulit dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Dalam teori *agenda setters*, maka ada peran dan pengaruh riil dari *agenda setter*, yakni : organisasi kelompok kepentingan, kelompok pemrotes, tokoh partai politik, para pejabat senior pemerintah (sipil/militer) atau tokoh-tokoh yang berpengaruh dalam masyarakat, para pembentuk opini, seperti editor surat kabar dan sebagainya. Berikutnya, proses masuknya isu menjadi agenda kebijakan/pemerintah pada hakikatnya merupakan suatu proses yang berdosisi politik sangat tinggi. Artinya, proses ini sangat dipengaruhi oleh bagaimana perwujudan dari distribusi kekuasaan riil yang berlangsung di suatu negara, organisasi atau masyarakat secara keseluruhan. Derajat polarisasi dan tingkat persiangan politik dikalangan aktor pada suatu sistem politik tertentu, menggambarkan siapa yang mampu menggulirkan isu, memasukkan isu yang digulirkan dalam agenda kebijakan dan mewujudkannya sebagai kebijakan publik yang diimplementasikan dan berdampak nyata pada kehidupan sosial masyarakat.

**Aktor-Aktor Formulasi**

Pembahasan siapa aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilacak dari tulisan Anderson (1979),Linblom (1980), Lester dan Stewart (2000). Pendapat beberapa ahli di atas, yang kemudian disitir oleh Winarno (2012:126) setidaknya menyatakan, bahwa ada 2 kelompok yang berperan dalam formulasi kebijakan, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi.

Kelompok  pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warganegara individu. Aktor-aktor pemeran serta resmi adalah sebagai berikut : 1) Badan-Badan Administrasi (Agen-Agen Pemerintah). 2) Presiden (Eksekutif). 3) Lembaga Yudikatif. 4) Lembaga Legislatif. 5) Kelompok-Kelompok Kepentingan. 6) Partai-Partai Politik. 7) Warganegara Individu (*Civil Society*).

1. **Model-Model Formulasi Kebijakan**

Nugroho (2012:544-576), menyatakan ada tiga belas macam model perumusan kebijakan yaitu:

**Model Kelembagaan**

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Model ini mendasarkan pada furlgsi-fungsi kelembagaan dan pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, dalarn formulasi kebilakan. Ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu bahwa pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersi) dalam kehidupan bersama. Model ini merupakan derivasi dan ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Salah satu kelemahan pendekatan in adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan itu diterapkan .

**Model Proses**

Model ini menggambarakan bahwa perumusan kebijakan adalah sebuah proses mulai dari identifikasi masalah, menata agenda formulasi kebijakan, perumusan proposal kebijakan, legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Model ini memberi tahu kepada kita bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada.

**Metode Teori Kelompok**

Model ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasan bahwa interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan dan keseimbangan adalah yang terbaik, dimana individual dalam kelompok kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutannya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan public yang di perlukan.

**Model Teori Elite**

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa didalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok yaitu pemegang kekuasaan atau *elit* dan yang tidak memiliki kekuasaan atau *massa*. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apapun selalu ada bias didalam formulasi kebijakan karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit. Ada dua penilaian didalam pendekatan ini *negative* dan *positif*.

**Model Teori Rasionalisme**

Model ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum sosial gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis.

**Model Inkrementalis**

Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan dimasa lalu. Pendekatan ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu pengambil kebijakan dihadapkan kepada ketidakpastian yang muncul disekitarnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan dimasa lalu dengan beberapa modifikasi seperlunya, pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintahan yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistic yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

**Modal Pengamatan Terpadu (mixed-scanning)**

Model ini merupakan upaya menggabungkan model rasional dan model inkrementalis. Model ini sebagai pendekatan terhadap formulasi keputusan keputusan pokok dan incremental menetapkan proses proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk petunjuk dasar, menetapkan proses proses yang menyiapkan keputusan keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Pada dasarnya model ini adalah model yang amat menyederhanakan masalah, mengkompromikan model rasional dan inkrementalis.

**Model Demokratis**

Dikembangkan oleh beberapa pengajar di Indonesia, yang mengelaborasiakan model yang berintikan pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengolaborasikan suara dari stakeholders. Model ini berkembang khususnya di Negara Negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi seperti Indonesia. Model ini biasanya di perkaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintah yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan konstituen dan pemanfaat demokrasi diakomodasi keberadaanya

**Model Strategis**

Model ini menggambarkan bahwa proses perumusan strategi sendiri di susun dalam langkah langkah berikut: a) Memprakarsai dan menyampaikan prosess perencanaan strategis , yang meliputi kegiatan.b) Memahami manfaat proses perencaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal.c) Merumuskan panduan proses.d) Memperjelas mandat dan misi organisasi yang meliputi kegiatan perumusan misi dan mandat organisasi.e) Menilai kekuatan dan kelemahan peluang dan ancaman. f) Mengidentifikasi isu strategis yang di hadapi organisasi. g) Merumuskan strategis untuk mengelolah isu.

**Model Teori Permainan**

Gagasan pokok model ini, *pertama* formulasi kebijakan berada dalam situasi kebijakan kompetitif yang intensif. *Kedua* para aktor berada dalam situasi pilihan yang sama sama bebas . Model ini mendasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional, namun dalam kondisi kompetisi dimana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya di tentukan aktor pembuat kebijakan namun juga actor actor lain. Inti teori permainan yang terpenting adalah mengakomondasikan kenyataan paling riil bahwa setiap negara, setiap pemerintahan dan setiap masyarakat tidak hidup dalam vakum ketika kita mengambil keputusan, disini teori permainan member kontribusi paling optimal.

**Metode Pilihan Public**

Model pilihan public biasanya di gunakan oleh kebijakan yang bersifat ekonomi public mayoritas analisa kebijakan atau”selera” kekuasaan adalah ekonom atau “ekonomi”. Model ini meskipun ideal, dalam kontek demokrasi dan kontrak social memiliki kelemahan pokok dalam realita interaksi itu sendiri karna interaksi akan terbatas dalam public yang mempunyai akses dan di sisi lain berkecenderungan pemerintah hanya memuaskan pemilihan dari pada masyarakat luas. Pada tingkat ekstrem, model pilihan public terjadi pada pembuatan keputusan yang melibatkan masyarakat secara luas seperti yang di lakukan masyarakat di perdesaan atau di kota kota kecil dengan penduduk terbatas, yang mingkin di lakukanya repretasi public secara langsung.

**Model Sistem**

Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen yaitu : input, proses dan output. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah. Jadi formulasi kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem ( politik ).

**Model Deliberatif**

Proses analisis kebijakan publik model “musyawarah” mi jauh berbeda dengan model-model teknokratik karena peran analis kebijakan “hanya” sebagai fasiitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri. Prosesnya, peran pemerintah di sini lebih sebagai legalisator daripada “kehendak publik”. Sementara peran analis kebijakan adalah sebagai prosesor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan kebijakan publik.

**Model Garbage Can**

Pemikiran tentang model “Tong Sampah” mi didasarkan pada keyakinan bahwa proses kebijakan merupakan serangkaian tindakan dalam suatu “anarki yang terorganisasi” (“organized anarchy”) yang menjadikan model-model perumusan kebijakan yang ada menjadi tidak relevan lagi, khususnya model rasional komprehensif dan inkremental. Model ini menggambarkan bahwasanya para pembuat kebijakan biasanya “membuat kebijakan” terlebih dulu, baru kemudian mencari permasalahan yang sekiranya cocok dengan kebijakan yang dibuatnya. Istilahnya “*policy as solutions find problem rather than vice-versa”.* Akibatnya, permasalahan yang terjadi adalah para pembuat kebijakan justru mencari-cari permasalahan sebagai pembenaran atas keputusan kebijakan yang dibuatnya.

1. **RANGKUMAN**

Formulasi kebijakan dimaknai sebagai kegiatan dimana pejabat merumuskan alternative kebijakan untuk mengatasi masalah. Tahapan ini tentunya merupakan hal yang kritis, mengingat proses pemilihan alternative biasanya mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dan biasanya proses ini mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan tarik menarik diantara kelompok kepentingan social, politik dan ekonomi.

Ada 12 ciri dalam pembuatan kebijakan public, yaitu *:1)* sangat kompleks; 2) prosesnya bersifat dinamis;3)komponen beraneka ragam; 4) dimilikinya peran masing-masing sub struktur secara berbeda; 5) memutuskan sesuatu; 6) sebagai pedoman umum; 7) keputusan untuk mengambil tindakan; 8) diarahkan masa depan; 9) dilakukan lembaga-lembaga pemerintah; 10) untuk mencapai suatu tujuan; 11) tercermin dalam kepentingan umum; 12) dilakukan dengan cara sebaik mungkin.

Tahapan formulasi meliputi : 1) Identifikasi dan perumusan masalah, 2) Formulasi dan legitimasi kebijakan.

Isu kebijakan (*policy issues*) merupakan silang pendapat diantara aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pendapat mengenai karakter masalah itu. Isu kebijakan adalah produk atau fungsi dari perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas masalah, isu bukan hanya mengandung masalah, tapi juga peluang untuk tindakan positif dan kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai yang potensial. Munculnya isu bisa menjadi alternatif kebijakan-kebijakan baru.

Aktor-aktor dalam perumusan kebijakan meliputi : 1) Badan-Badan Administrasi (Agen-Agen Pemerintah), 2) Presiden (Eksekutif). Lembaga Yudikatif, 3) Lembaga Legislatif. Kelompok-Kelompok Kepentingan, 4) Partai-Partai Politik, 5) Warganegara Individu (*Civil Society*).

Ada tiga belas macam model perumusan kebijakan yaitu: Model Kelembagaan (*Institutional*), Model Proses (*Process*), Model Kelompok (*Group*), Model Elite (*Elite*), Model Rasional (*Rational)*, Model lnkremental (Incremental), Model Teori Permainan (*Game Theory*), Model Pilihan Publik (*Public Choice*), Model Sistem (*System*), Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*), Model Demokratis, Model Strategis, Model Deliberatif, Model “Tong Sampah” (*Garbage Can*).

1. **LATIHAN**
2. Jelaskan pemahaman dari formulasi kebijakan public, minimal 2 ahli.
3. Deskripsikan cirri-ciri penting dari formulas kebijakan public.
4. Gambarakan tahapan/proses formulasi kebijakan public.
5. Apa beda isu dan masalah kebijakan.
6. Siapa aktor-aktor dalam formulasi kebijakan.
7. Analisis perumusan kebijakan “Pilkada melalui perwakilan” menggunakan model deliberative.
8. **PUSTAKA RUJUKAN**

Djumara,Noorsyamsa.2010. ***Pedoman Perumusan Kebijakan.*** Pusat Kajian Manajemen Kebijakan LAN.Jakarta

Lindblom,Charles E.1986. ***Proses Penetapan Kebijakan Edisi Kedua***. Erlangga.Jakarta

Nugroho,Riant.2012. ***Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan,Manajemen Kebijakan*** . Elex Media Komputindo.Jakarta

Ripley,Randal. 1985. ***Policy Analysis in Political Science****.* Nelson Hall Publisher. Chicago

Wahab,Solichin. 1997. ***Analisis Kebijaksanaa: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.*** Bumi Aksara. Jakarta

Wahab,Solichin. 2008. ***Analisis Kebijakan Publik.*** Universitas Muhamadiyah.Malang

William,Dunn. 2000. ***Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua***. Gajahmada University Press. Yogyakarta

Winarno,Budi.2002.  ***Teori dan Proses Kebijakan Publik***. Media Pressindo. Yogyakarta.

1. **GLOSSARI**

***Inducement*** : Kebijakan yang berbentuk sebuah dorongan untuk melakukan sesuatu

***Rules****:* Pedoman yang biasanya berbentuk peraturan perundangan yang membatasi prilaku seseorang

***Titik kritis*** *:* Ambang batas maksimal bagi adanya sebuah tindakan yang harus diambil oleh pemerintah