**BAB I**

**KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK**

1. **PENDAHULUAN**

Bab pertama akan membahas mengenai konsep dasar kebijakan publik. Bab ini menjadi dasar untuk memahami bab-bab berikutnya, utamanya dalam memahami keanakeragaman berbagai makna kebijakan public dan konsep-konsep penting lainnya dalam memahami kebijakan publik. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang makna-makna kebijakan public yang terbungkus dalam aneka terminology kebijakan public, penjelasan tentang konsep-konsep kebijakan public dan penjelasan tentang karakter serta ruang lingkup kebijakan public.

**Kompetensi Dasar**

Mampu memahami Konsep Dasar Kebijakan Publik yang meliputi : makna-makna kebijakan public, konsep-konsep kebijakan public, karakter dan ruang lingkup kebijakan public.

**Indikator**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menyebutkan makna-makna kebijakan publik
2. Menjelaskan konsep-konsep kebijakan publik
3. Menjelaskan karakter dan ruang lingkup kebijakan publik

**Tujuan Pembelajaran**

1. Mendapatkan pemahaman makna-makna kebijakan publik.
2. Mendapatkan pemahaman konsep-konsep kebijakan publik monitoring kebijakan.
3. Mendapatkan penjelasan karakter dan ruang lingkup kebijakan public.
4. **PENYAJIAN MATERI**
5. **Makna-Makna Kebijakan Publik**

Aneka makna yang termuat dalam terminology (istilah) kebijakan publik (*public policy)* dalam prakteknya tidak hanya bersifat tekstual, namun kontekstual. Oleh karena itu, makna tidaklah homogen. Hogwood dan Gunn, sebagaimana dikutip Wahab (2008,18), telah mengelompokkan ragam istilah/makna kebijakan publik dalam sepuluh macam, yakni :

**Kebijakan sebagai sebuah label atau merk bagi suatu bidang kegiatan pemerintah (*Policy as a Label for Fed of Activity***)

Merujuk pada konteks pernyataan-pernyataan umum mengenai kebijakan ekonomi (*economic policy*) pemerintah, kebijakan sosial (*social policy*)pemerintah, atau kebijakan luar negeri (*foreign policy*) pemerintah.

Misalnya dalam lingkup kegiatan ekonomi, ada kebijakan penanggulangan kemiskinan perkotaan, kebijakan privatisasi BUMN. Dalam lingkup kebijakan sosial, misalnya ada kebijakan pemberian beras untuk orang miskin, sedangkan contoh dalam cakupan kebijakan luar negeri, misalnya kebijakan kerjasama anti teroris negara ASEAN.

**Kebijakan sebagai Suatu Pernyataan Mengenai Tujuan Umum atau Keadaan Tertentu yang di Kehendaki (*Policy as an Expression of General Purpose or Desired State of Affairs)***

Makna/istilah kebijakan dipakai untuk menunjukkan adanya pernyataan kehendak (keinginan) pemerintah mengenai tujuan umum dan kegiatan yang dilakukan dalam suatu bidang tertentu, atau mengenai keadaan umum yang diharapkan dapat dicapai pada suatu waktu tertentu. Misalnya, keinginan pemerintah untuk mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila, atau keinginan pemerintah untuk memberantas korupsi.

**Kebijakan sebagai Usulan-usulan Khusus (*Policy as Specific Proposals)***

Makna dimaksudkan untuk menunjukkan adanya usulan tertentu (spesifik), baik yang dilontarkan oleh mereka diluar maupun di dalam struktur pemerintahan. Usulan khusus itu dimaksudkan untuk mempengaruhi proses pengesahan kebijakan, atau mungkin untuk menunjukkan cara-cara untuk mencapai tujuan yang lebih besar.

**Kebijakan sebagai Keputusan Pemerintah** (***Policy as Decision of Government)***

Kebijakan yang memusatkan perhatian pada keputusan-keputusan yang muncul pada saat kritis, ketika berlangsung pemilihan alternatif, walaupun peluang setiap keputusan pemerintah, pada akhirnya ditentukan oleh bagaimana corak struktur politik yang berlaku.

**Kebijakan sebagai Bentuk Pengesahan Formal** (***Policy as Formal Authorization)***

Kebijakan dimaknai seperangkat kebijakan yang telah mendapatkan pengesahan, yang kemudian baru memungkinkan suatu tindakan tertentu dapat dilaksanakan (dokumen yang ditandatangani).

**Kebijakan sebagai Program (*Policy as Programme*)**

Kebijakan mencakup serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan pengesahan/legislasi, pengorganisasian dan pengerahan atau penyediaan sumber daya yang diperlukan

**Kebijakan sebagai Keluaran (*Policy as Output*)**

Kebijakan dilihat dari apa yang senyatanya dihasilkan/diberikan pemerintah. Misalnya pemberian uang, pelayanan berupa barang atau jasa tertentu, pemberlakuan peraturan, himbauan simbolik atau pengumpulan pajak

**Kebijakan sebagai Hasil Akhir (*Policy as Outcome*)**

Makna kebijakan dengan cara melihatnya dari sudut hasil akhirnya, yang memungkinkan kita untuk memberikan penilaian apakah tujuan formal/normatif dari suatu kebijakan (sebagaimana tercantum dalam dokumen) terwujud atau tidak dalam praktik kebijakan. Produk dari dampak tidak mesti mencerminkan jumlah dari tujuan suatu organisasi, karena beberapa aspek dari dampak mungkin sama sekali diluar kalkulasi/bahkan tidak diharapkan.

**Kebijakan sebagai Teori atau Model** **(*Policy as Theory or Model*)**

Kebijakan publik pada intinya memuat suatu teori atau model tertentu yang menyiratkan adanya hubungan sebab dan akibat (walaupun ada yang terus terang atau secara eksplisit). Bentuknya yang sederhana tercermin dalam penyataan “Jika X dilakukan, maka Y bakal terjadi”. Dalam praktek, hubungan kausalitas dalam teori jauh lebih rumit.

**Kebijakan sebagai Proses** (***Policy as Process)***

Kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses, yakni sebagai proses politik (*political process*), sebagai sebuah siklus yang dimulai dari a). masalah yang dihadapi masyarakat, b) penyusunan agenda, c) perumusan kebijakan, d). implementasi kebijakan, e). evaluasi kebijakan, f) perubahan kebijakan dan g). pengakhiran kebijakan sebagai titik akhir siklus.

1. **Konsep-Konsep kebijakan Publik**

Pada sesi ini, Penulis menjabarkan konsep kebijakan dan konsep kebijakan publik. Ada banyak silang pendapat mengenai makna-makna di atas, dikarenakan berbagai konsep sangat sulit diberikan makna tunggal. Berikut ini adalah konsep kebijakan dan konsep kebijakan publik.

**Konsep Kebijakan**

Konsep kebijakan diakui sangat sulit memperlakukan dalam sebuah gejala yang sangat khas dan kongkret, dikarenakan realitanya apa yang disebut kebijakan, seringkali masih berkelanjutan bahkan ketahap dimana kebijakan itu dianggap sudah final.

David Easton (dalam Wahab,2008:40) mengkonsepsikan kebijakan (*policy*) sebagai serangkaian putusan dan tindakan untuk mengalokasikan nilai-nilai. Pendapat lain dikemukakan oleh Jenkins (dalam Wahab,2008:40) dengan serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait, berkenaan dengan pemilihan tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu.

Untuk memperdalam pemahaman tentang konsep kebijakan, maka Wahab (2008,41) memberikan pemahaman terhadap konsep kebijakan, yaitu : a) Kebijakan Harus Dibedakan Dari Keputusan; b) Kebijakan Sebenarnya Tidak Secara Serta Merta Dapat Dibedakan dari Administrasi; c) Kebijakan Mencakup Prilaku dan Harapan-harapan; d) Kebijakan Mencakup Ketiadaan Tindakan ataupun Adanya Tindakan; e) Kebijakan Biasanya Mempunyai Hasil Akhir yang Akan dicapai; f) Kebanyakan Para Penulis Buku Kebijakan Publik dalam Mendefinisikan Kebijakan Tidak Lupa Memasukkan ke Dalam Difinisinya itu akan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan/sasaran tertentu, baik eksplisit maupun implisit; g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu; h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu); i) Kebijakan publik, meski tidak ekslusif, menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah; j) Kebijakan itu dirumuskan atau didifinisikan secara subyektif.

**Konsep kebijakan Publik**

Konsep kebijakan publik dimaknai dan dirumuskan secara beragam. Hal itu disebabkan beberapa pakar yang mendifinisikan dipengaruhi masalah tertentu yang ingin dikaji, disamping kerangka berfikir (*frame of thinking*) yang dipergunakan berbeda-beda.

Berikut ini penulis menampilkan beberapa pendapat dari pakar yang memperjelas konsep kebijakan publik, diantaranya :

1. *United Nation* (dalam Wahab, 1997:2), merupakan dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.
2. James E Anderson (dalam Wahab,2008:29) mendifinisikan sebagai kebijakan yang dikembangkan/dirumuskan oleh instansi-instansi atau pejabat-pejabat pemerintah,karenanya implikasi terhadap hakikat kebijakan publik adalah : *Pertama,* kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan. *Kedua,* tindakan yang saling terkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. *Ketiga***,** berkaitan dengan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu dan *Keempat,* berbentuk positif dan bisa pula negatif.
3. Carl Friedrich (dalam Wahab,2008:29) memandang kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.
4. Thomas R. Dye (dalam Wahab,2008:29), kebijakan publik adalah pilihan apapun yang dilakukan oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Parker (dalam Wahab,2008:29) mengkonsepsikan kebijakan publik sebagai suatu tujuan tertentu, atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subyek atau sebaai respon terhadap suatu kedaan yang kritis.
6. Hogwood dan Lewis A.Gunn (dalam Wahab,2008:28), memandang kebijakan sebagai program. Kebijakan sebagai program, maka dimaksudkan sebagai suatu lingkup pemerintahan yang relatif khusus dan cukup jelas batas-batasnya. Dalam konteks kebijakan sebagai program itu sendiri biasanya akan mencakup serangkaian kegiatan yang menyangkut pengesahan/legislasi, pengorganisasian dan pengerahan atau penyediaan sumberdaya yang diperlukan.
7. Nugroho(2012:173) menguraikan beberapa konsep kebijakan publik, yaitu : (a). Hal-hal yang diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan; (b). Berbentuk peraturan pemerintah secara tertulis maupun konvensi-konvensi; (c). Kerjasama legislasi dan eksekutif.

Jika diperhatikan dengan teliti dan seksama, berbagai difinisi yang muncul dalam berbagai kepustakaan, maka setidaknya kita mendapatkan dua pandangan.

*Pandangan pertama*, ialah pendapat para ahli yang mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Para ahli disini berpendapat cenderung beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya disebut kebijakan publik.

*Pandangan kedua*, pendapat para ahli yang memusatkan perhatian pada implementasi kebijakan. Para ahli di pandangan ini terbagi menjadi dua kutub, yaitu mereka yang melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang memiliki tujuan dan sasaran tertentu, dan mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik memiliki akibat dan dampak yang dapat diramalkan /diantisipasi sebelumnya.

1. **Karakter dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik**

Dalam memahami kebijakan publik, wujud nyata dari karakter kebijakan publik menjadi amatan utama. Nugroho (2012:177) membagi karakter kebijakan publik menjadi dua, yakni : (a). Regulatif versus deregulatif dan (b). Alokatif versus distributif/redistributif.

Karakter kebijakan jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan berkenaan dengan hal ini.

Karakter kebijakan jenis kedua, biasanya berupa kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik. Hal ini secara detail berkenaan dengan, (a) fungsi alokasi yang bertujuan untuk mengalokasikan barang publik dan mekanismenya yang tidak bisa dilakukan melalui mekanisme pasar; (b) fungsi distributif berkenaan dengan pemerataan kesejahteraan masyarakat termasuk perpajakan; (c) fungsi stabilitas berkenaan dengan peran penyeimbang dari kegiatan alokasi dan distribusi tersebut; (d) fungsi koordinasi anggaran yang berkenaan dengan koordinasi anggaran secara horizontal dan vertikal.

Selanjutnya, ada 7 (tujuh) variasi kegiatan dalam ruang lingkup kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh Wahab (2008,13-15), yaitu:

***Pertama***, studi-studi muatan kebijakan (*studies of policy content*), dimana ruang lingkup kebijakan menggambarkan penjelasan mengenai asal muasal serta perkembangan kebijakan-kebijakan tertentu. Analisanya diarahkan pada kasus tertentu, guna melacak bagaimana kebijakan tertentu itu muncul,bagaimana kebijakan tadi diimplementasikan dan apa hasil-hasilnya.

***Kedua,*** studi-studi tentang proses kebijakan (*studies of policy process*). Fokus perhatian pada tahan-tahap yang harus dilalui oleh isu kebijakan sebelum menjadi agenda pemerintah dan usaha-usaha yang dilakukan untuk menilai pengaruh berbagai faktor terhadap perkembangan isu

***Ketiga***, studi-studi mengenai output-output kebijakan (*studies of policy output*). Difokuskan untuk menjelaskan mengapa tingkat pengeluaran biaya atau penyediaan jasa oleh pemerintah daerah satu dengan daerah yang lain berbeda-beda. Atau dengan kata lain, lingkupnya menempatkan kebijakan publik sebagai variabel tergantung (policy as dependent variables) serta dari sudut faktor-faktor sosial, ekonomi, tehnologi dan lain sebagainya yang mempengaruhinya.

***Keempat***, studi-studi evaluasi (*evaluation studies*). Studi ini sering disebut dengan studi tentang dampak kebijakan (policy impact studies), karena studi tersebut memang bermaksud untuk menganalisis dampak kebijakan tertentu terhadap kelompok sasaran (target group).

***Kelima***, studi informasi untuk pembuatan kebijakan (*information for policy making*), dimana data dihimpun dan disusun sedemikian rupa guna membantu para pembuat kebijakan agar dapat mengambil keputusan yang tepat. Informasi mungkin diperoleh dari hasil penilaian pemerintah sendiri sebagai bagian dari proses monitoring (pemantauan) yang biasa dilakukan (bagian dari rutinitas birokrasi), atau bisa jadi informasi itu telah disiapkan oleh analis kebijakan akademik yang berhasrat untuk menerapkan pengetahuan dan keahlian mereka guna memecahkan masalah praktis.

***Keenam,*** proses kepenasehatan (*advocacy process*), yang merupakan bentuk lain dari kebijakan dimana dimaksudkan untuk memperbaiki sistem dari sifat-sifat pembuatan kebijakan yang ada. Proses kepenasehatan tercermin dalam berbagai upaya untuk menyempurnakan mesin-mesin pemerintahan melalui realokasi fungsi-fungsi dan tugas-tugas, dan usaha-usaha untuk memantapkan landasan bagi pemilihan kebijakan melalui pengembangan sistem-sistem perencanaan serta pendekatan-pendekatan baru untuk menilai dan memilih alternatif yang terbaik.

***Ketujuh,*** nasehat kebijakan (*policy advocacy*), yakni suatu kegiatan yang melibatkan analis dalam mendesakkan pilihan-pilihan alternatif dalam proses kebijakan, baik secara perseorangan (atas nama pribadi) ataupun dalam kerjasamanya dengan pihak lain, semisal kelompok-kelompok kepentingan (interest group).

1. **RANGKUMAN**

Makna kebijakan public bersifat tekstual, kontekstual dan memiliki makna-makna yang heterogen. Hal iitu terjadi karena dalam realitanya mengikuti dinamika aksi social politik dan persepsi yang diberikan orang-orang terhadapnya. Ragam istilah kebijakan public diantaranya : *Policy as a Label for Fed of Activity, Policy as an Expression of General Purpose or Desired State of Affairs, Policy as Specific Proposals, Policy as Decision of Government, Policy as Formal Authorization, Policy as Programme*, *Policy as Output*, *Policy as Outcome*, *Policy as Theory or Model*, *Policy as Process.*

Konsep-konsep kebijakan publik pada dasarnya memiliki dua kutub pandangan, yakni *Pandangan pertama*, yang mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. *Pandangan kedua*, pendapat para ahli yang memusatkan perhatian pada bagaimana sebuah kebijakan publik diimplementasikan.

Karakter kebijakan publik terdiri dari *regulasi versus deregulatif*, dan *alokasi versus distributif/redistributif.*

Kebijakan publik memiliki ruang lingkup kebijakan publik yang terdiri dari : ***Pertama***, studi-studi muatan kebijakan (*studies of policy content*). ***Kedua,*** studi-studi tentang proses kebijakan (*studies of policy process*). ***Ketiga***, studi-studi mengenai output-output kebijakan (*studies of policy output*). ***Keempat***, studi-studi evaluasi (*evaluation studies*). ***Kelima***, studi informasi untuk pembuatan kebijakan (*information for policy making*). ***Keenam,*** proses kepenasehatan (*advocacy process*). ***Ketujuh,*** nasehat kebijakan (*policy advocacy*).

Pemahaman berbagai makna, konsep, karakter dan ruang lingkup menjadi pedoman, arah bagaimana memahami kebijakan publik seutuhnya.

1. **LATIHAN**
2. Sebutkan ragam makna-mana kebijakan public (minimal 5)
3. Jelaskan minimal dua difinisi kebijakan
4. Jelaskan konsep kebijakan public menurut setidaknya 5 orang ahli.
5. Apa beda konsep kebijakan public sebagai keluaran dan konsep kebijakan public sebagai hasil.
6. Deskripsikan 2 karakter kebijakan publik
7. Jelaskan 7 macam ruang lingkup kebijakan publik
8. **PUSTAKA RUJUKAN**

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

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

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

Parson,Wayne.2006. Public Policy : ***Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan***. Kencana. Jakarta

1. **GLOSSARI**

***Konvensi:*** Kebiasaan-kebiasaan dalam tata cara dan pengambilan keputusan

***Muatan Kebijakan (studies of policy content)*** : Isi atau content kebijakan yang memuat tujuan, sasaran, anggaran dan organisasi pelaksana

***Output-Output Kebijakan (studies of policy output)*** : Hasil implementasi kebijakan dalam bentuk barang dan jasa yang sampai ke kelompok sasaran kebijakan

***Kepenasehatan (advocacy process)*** : Fungsi analisis kebijakan yang memberikan saran-saran kebijakan untuk keberhasilan sebuah kebijakan mencapai tujuan dan sasarannya