

Intan Fitri Meutia, Ph.D.

Bandar
Lampung, 4 September 2021



PARADIGMA KEBIJAKAN PUBLIK

Pendahuluan

- PARADIGMA menurut kata asal dari bahasa Inggris 'PARADIGM' yang berarti sudut pandang (perspektif) yang terbentuk sedemikian rupa sehingga diyakini keberlakuannya (kebenarannya) dapat berupa pola atau model. Bahkan menjadi sebuah nilai tersendiri. Kadangkala dipertukarkan dengan kata 'perspective' atau 'approach' itu sendiri.
- Paradigma juga akhirnya sering diartikan sebagai 'cara berpikir' karena berpaku pada model/ pola.
- Model/ pola merupakan penyederhanaan realita (empiris).

Dunia Akademik/
konsep/ teori/ science



Gejala Emprisi



Dua hal muara Paradigma

- a. Paradigma Dalam Epistemologi yakni untuk mendapatkan, mengenali, dan menganalisis objek riset
- b. Paradigma Objek Riset (substansial) sendiri yang menyangkut asumsi-asumsi, penyederhanaan, model-model yang merupakan refleksi objek riset (penyederhanaan tataran empirik).

Perspektif (paradigma/ pendekatan) keilmuan penelitian

- Secara sederhana, walaupun kini berkembang sangat kompleks, memahami kebijakan publik dalam dunia akademik dengan melalui metode penelitian tertentu membawa pada dua pendekatan besar menurut Bogdan dan Taylor (2003) yakni positivis dan fenomenologi.
- Menurut Creswell (2000) menjadi kuantitatif dan kualitatif, dan menurut Neumann (2005) menjadi positivis, konstruktivis, dan kritis.

Kunci Utama

- Positivis (kuantitatif) memandang gejala yang diteliti tereduksi menjadi variabel karena reason dan goal menelitinya adalah ‘pengukuran/ evaluasi’ (menetapkan nilai).
- Sedangkan fenomenologi, atau kualitatif, atau konstruktivis dan kirits, memandang objek riset sebagai fenomena sosial yang kompleks. Kepentingannya adalah untuk memahami (understanding).

Paradigma Substansi (objek riset)

- Tataran empirik yang sangat kompleks, dipandang secara kritis, logis dan objektif membentuk ilmu pengetahuan yang dikenal sebagai dunia akademik secara berulang sehingga membentuk keyakinan akan kebenarannya. Model akademik ini-lah yang dikenal sebagai paradigma-paradigma.
- Sebetulnya juga, *common sense*, atau pengetahuan berbasis akal sehat kita dalam praktek apapun, contoh dalam proses kebijakan, yang berulang-ulang terjadiannya dan membentuk suatu keyakinan akan kebenaran sistem yang berkembang, membentuk paradigma dalam tataran empirik itu sendiri.

lanjutan

- Dengan demikian, paradigma substansial bisa bersumber (1) dari kerja akademisi yang memudahkan pemahaman dunia empirik, dan (2) kejadian berulang yang diyakini benar oleh berbagai pihak dalam tataran empirik itu sendiri.
- Yang paling mudah sebetulnya memanfaatkan hasil kerja akademik dalam memberi label paradigma bagi tataran empirik. Sebab, pihak-pihak yang terlibat tentu cenderung tidak sadar dalam konteks paradigma apa dia sedang bertindak berbeda dengan para akademisi yang memang pekerjaannya mengamati dunia empirik.

Paradigma bersumber dari kerja akademik

- Hampir semua disiplin ilmu dalam dunia akademik melakukan penyederhanaan realita empiris dalam rangka mempermudah analisis untuk menemukan satu gambaran menyeluruh obyek studi.
- Dalam ilmu ekonomi seringkali kita mendengar kata ‘ceteris paribus’ yang berarti jika faktor-faktor lain yang tidak terangkum (terdeteksi) dianggap konstan (tidak berpengaruh).
- Membuat model pun sangat sarat kelemahan dalam membaca berbagai hal yang memiliki andil berhubungan sebab-akibat dengan model yang kita bangun, terlebih ilmu sosial.
- Dengan demikian, disiplin ilmu kebijakan publik pun tidak terlepas dari hal demikian.

Paradigma (Model) dalam Kebijakan Publik

- Berusaha untuk:
 - (1) Menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran-pemikiran tentang politik dan kebijakan publik
 - (2) Mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan kebijakan;
 - (3) Menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang-orang lain dengan memusatkan aspek-aspek (features) yang esensial dalam kehidupan politik
 - (4) Mengarahkan usaha-usaha ke arah pemahaman yang lebih baik mengenai kebijakan publik dengan menyarankan hal-hal manakah yang dianggap penting dan tidak dianggap penting
 - (5) Menyarankan penjelasan-penjelasan untuk kebijakan publik dan meramalkan akibat-akibatnya.

Aspek-aspek penting dalam model yang bermanfaat

- Tergantung pada kemampuan menyusun dan menyederhanakan kehidupan politik
- Mampu memperlihatkan aspek-aspek yang signifikan dalam kebijakan publik
- Ada kesamaan dengan realita
- Mudah dimengerti konsep yang terkandung di dalamnya
- Mampu mendorong untuk meneliti lebih jauh kebijakan publik di tingkat empiris
- Hendaknya mengikuti kaidah ilmiah



Beberapa Model (pendekatan/ paradigma/ teori) Kebijakan Publik

1. Elite Model
2. Institutionalism
3. Group Model
4. Political System Model dan Proses Kebijakan

Elite Theory

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

Elite Theory

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

lanjutan

1. Masyarakat terbagi dalam sekelompok kecil yang sangat berkuasa dan sekelompok lain yang tidak berdaya yang tergantung pada kemauan kelompok kecil sebagai *ruling elite* tersebut
2. Kelompok elit yang berkuasa ini berasal dari golongan menengah ke atas
3. Perpindahan dari kelompok non elit ke dalam kelompok elit sangat terbatas untuk menjaga stabilitas dan kelangsungan hidupnya. Hanya mereka yang sudah menerima *basic elite consensus* yang dapat diterima

lanjutan

4. Kebijakan publik dibuat untuk kepentingan *ruling elite*, dan tidak mencerminkan kebutuhan dan keinginan *massa*
5. Perubahan kebijakan publik hanya bersifat inkremental dan tidak revolusioner
6. Kelompok elit lebih banyak mempengaruhi *massa*, dari pada sebaliknya

Institusionalisme

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

Group Theory

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

Political System Theory

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

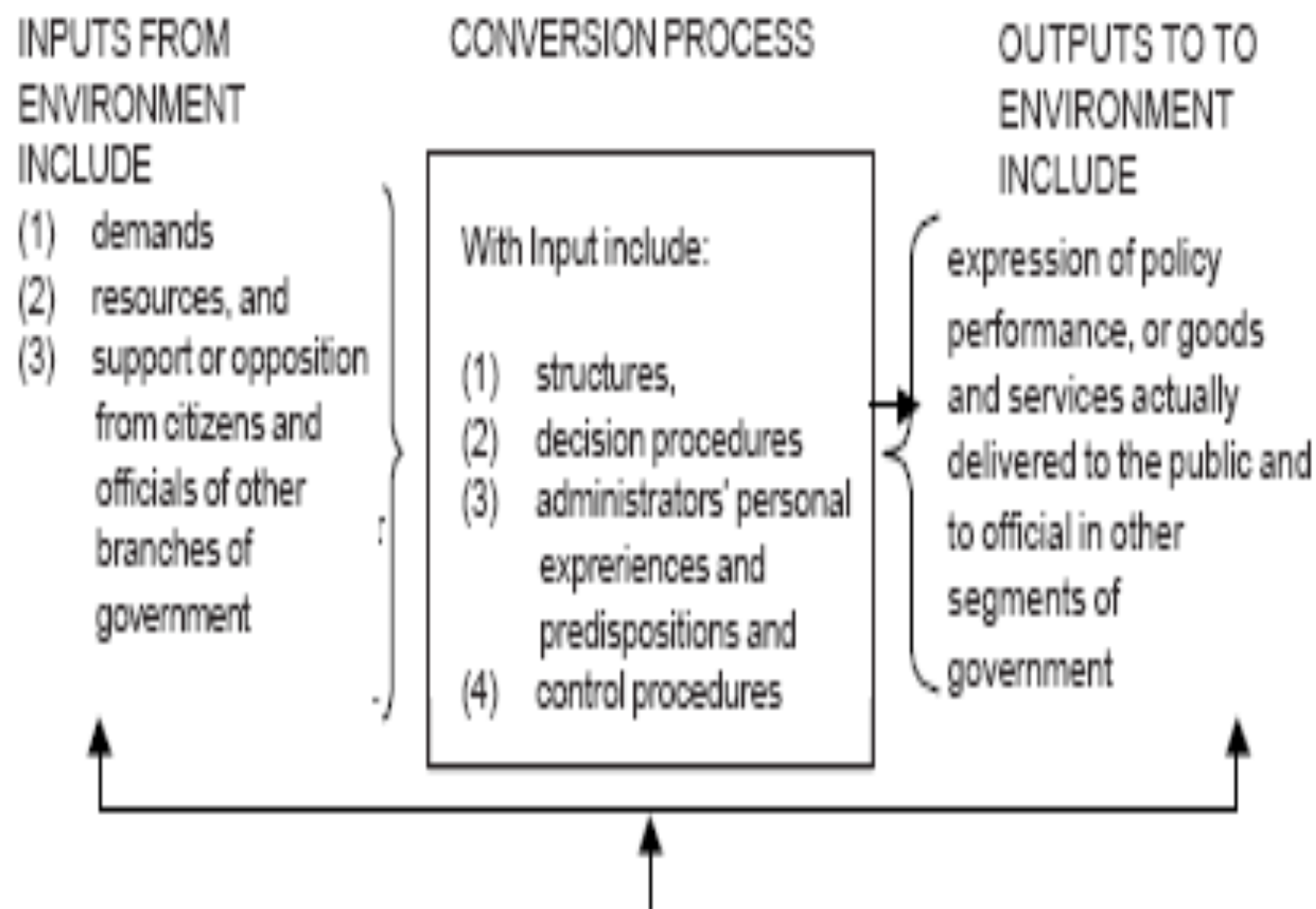
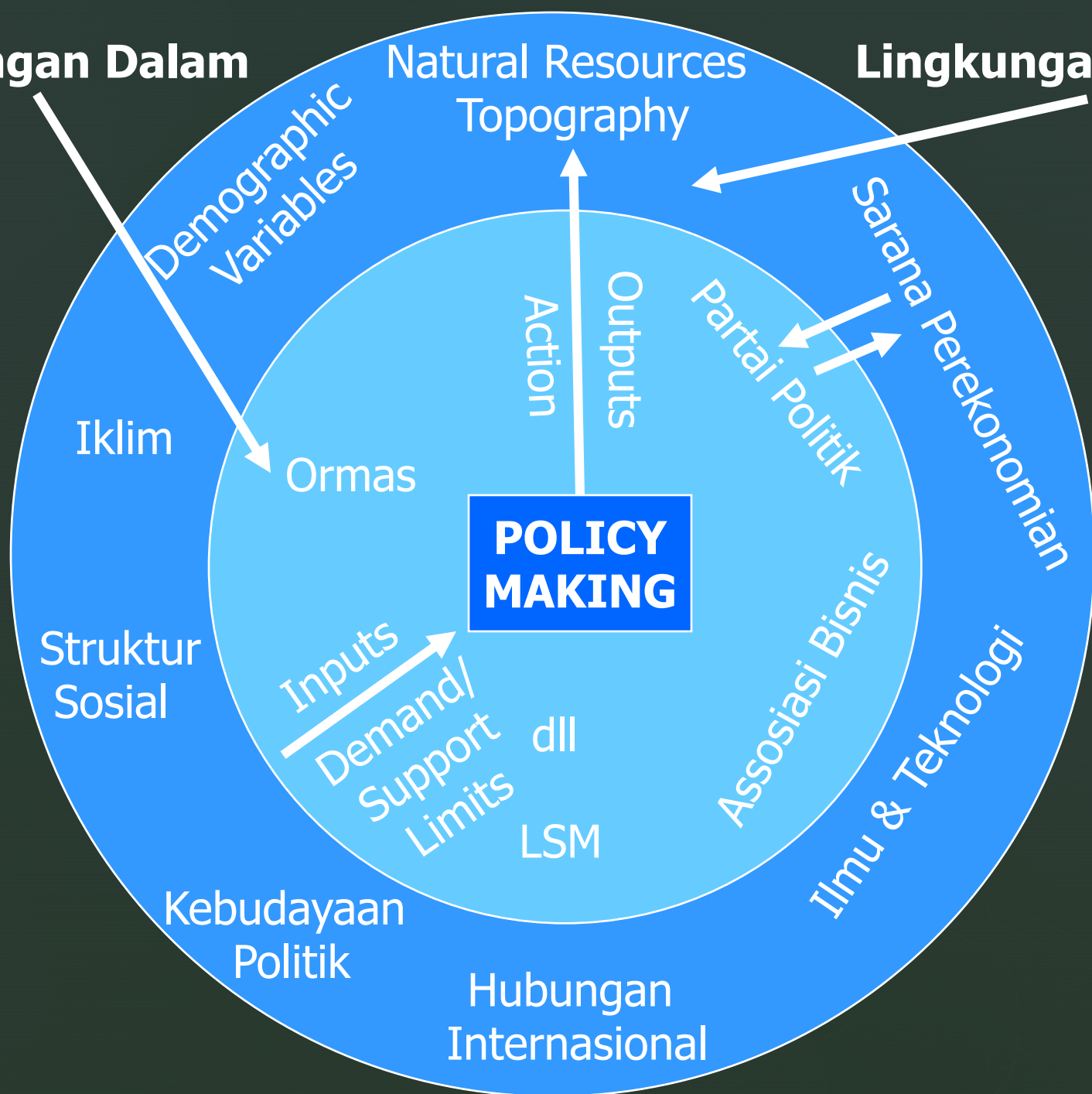


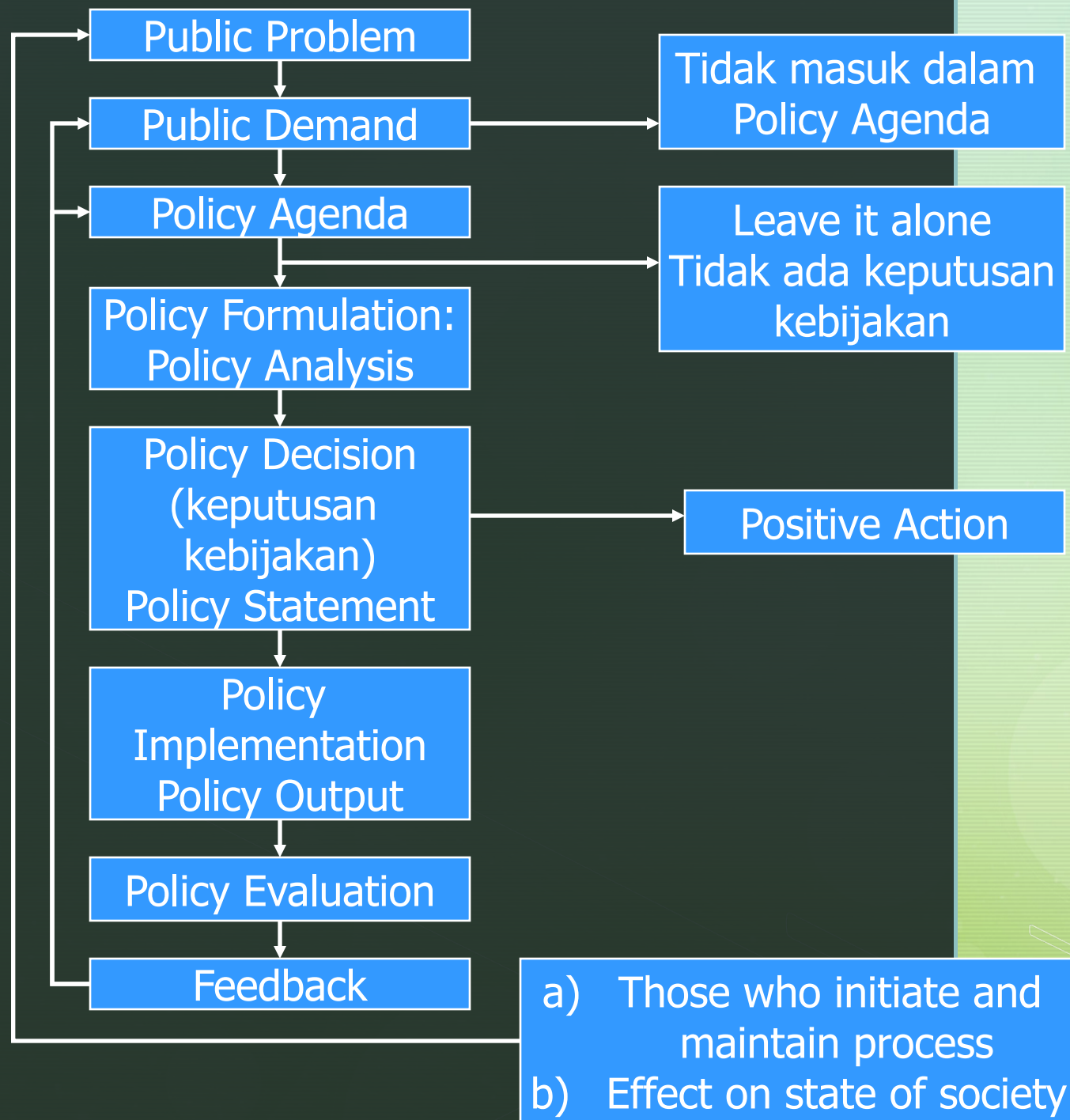
Fig. 2. The conversion of policy inputs into policy outputs

Lingkungan Dalam

Lingkungan Luar



Policy Process



Model rasional dan Inkremental

- Selaian model elite, model kelembagaan, model kelompok, model sistem dan proses, juga terdapat model rasional dan model inkremental.
- Model rasional, menganggap bahwa suatu policy yang rasional adalah policy yang dirancang untuk memaksimalkan berbagai 'value' yang ingin diraih, atau mampu meraih value secara maksimal.
- Model inkremental, menekankan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan sedikit perubahan.

Policy yang rasional, menuntut pembuat policy harus:

- Mengetahui semua preferensi nilai dalam masyarakat dan tekanan kecenderungannya
- Mengetahui semua pilihan atau alternatif pilihan yang tersedia
- Mengetahui semua konsekwensi dari semua pilihan
- Mengetahui ratio risiko pencapaian nilai dari setiap alternatif.
- Memilih alternatif terbaik (paling efisien).



Kriteria Dalam Menilai Usulan Kebijakan

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

Bagaimana Cara Mengukur Peningkatan Kemampuan Masyarakat

■ PARETO OPTIMALITY

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

■ KALDOR-HICKS CRITERION

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

GRINDLE (1997)

- Grindle menyusun dua kutub (utama) pendekatan dalam teori Kebijakan Publik. (1) Society-centered approach; (2) State-centered approach
- Perilaku aktor dan interest-nya serta kemungkinan konflik dalam berbagai arena kebijakan dapat dianalisis dengan kedua pendekatan.

Lanjutan

- Kutub pendekatan pertama terdiri dari berbagai pendekatan: (1) analisis klas--materi; (2) pendekatan pluralis--karakter; dan (3) public choice --interest.
- Kutub kedua terdiri dari berbagai pendekatan: (1) pendekatan aktor rasional (rational actors)—individu; (2) pendekatan birokratik-politik (bureaucratic-politics)—individu birokrasi; dan (3) pendekatan kepentingan negara (state interest) – negara otonom (birokrasi kompak).

Pendekatan dalam studi implementasi kebijakan

- Pendekatan klasik menurut Smallwood dan Nakamura, menganggap bahwa implementasi adalah runutan hirarkis dari sebuah proses kebijakan.
- Masih menurut pakar yang sama, pendekatan lingkungan, menyatakan bahwa implementasi merupakan salah satu arena dari sebuah siklus arena kebijakan yang terjadi dalam sebuah sistem kebijakan.

Lanjutan

- Merujuk Francis E. Rourke:

“In the traditional theory of public administration in the United States, it was assumed that the administrator’s discretion extended only to decisions on means, while the ends or goals of administrative action were fixed by statute or by the directives of a responsible political official”

Lanjutan

- Merujuk Etzioni:

“The classical approach rests firmly on the assumption that...the number of subordinates controlled by one superior defines his “span of control”. What results is a pyramid of control leading up to one top executive. In this way the whole organization can be controlled from one center of authority”

Lanjutan

- Oleh karena itu, dua pakar tersebut menyimpulkan dalam implementasi pendekatan klasik:
 1. An agent to carry out the policy is chosen by the policy maker according to technical criteria (i.e. the perceived ability to the agent to employ the appropriate means to accomplish the policy goals)
 2. The policy is communicated to the agent as a series of specific instructions
 3. The agent implements (carry out) specific instructions according to the policy guidelines specified in the communication from the policy maker.”

Lanjutan

- Pendekatan baru Nakamura dan Smallwood

“One useful study the implementation of a policy is to view the policy process as a system. A system is characterized by a set of interconnected elements, each directly or indirectly related to the other. The utility of a system overview lies in its simplification of the policy process into a set of elements and linkages. If we can define and analyze these elements and linkages, we will be able to perceive where and how implementation fits into the life of a policy.”

Wayne Parson

Parson membuat peta berbagai pendekatan implementasi dalam kebijakan:

- Top-down rational system approach
- Bureaucratic street-level behavior
- Political game model
- Evolutionary process
- Managerial framework
- Culture model for failure and organizational improvement



Lanjutan

- The original study, set out an essentially ‘top-down’ view of implementation. Effective implementation required, they argued, a good chain of command and a capacity to coordinate and control which was sadly lacking in the case...
- 



Lanjutan

- The top-down model has been greatly criticized for not taking into account the role of other actors and levels in the implementation...Bottom-up models lay great on the fact that ‘street-level’ implementers have discretion in how they apply policy.”
- 

Lanjutan

- Models of organizations which see policy being made and implementation in situations of human interaction, rather than as a machine or system, focus on the nature of those interactions.
- “This game model was advanced by Bardach...Implementation, he argues is a game of bargaining, persuasion, and maneuverings under conditions of uncertainty.”



Lanjutan

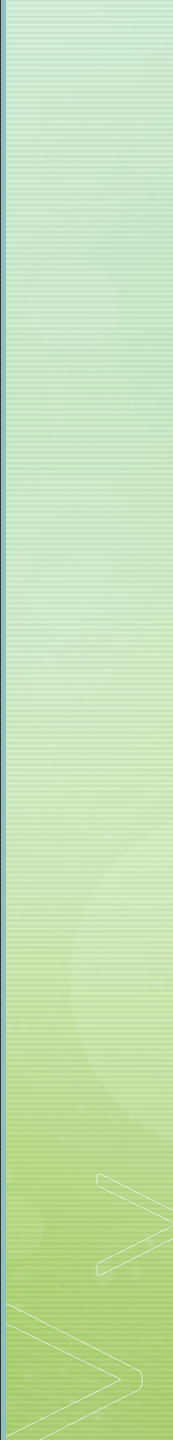
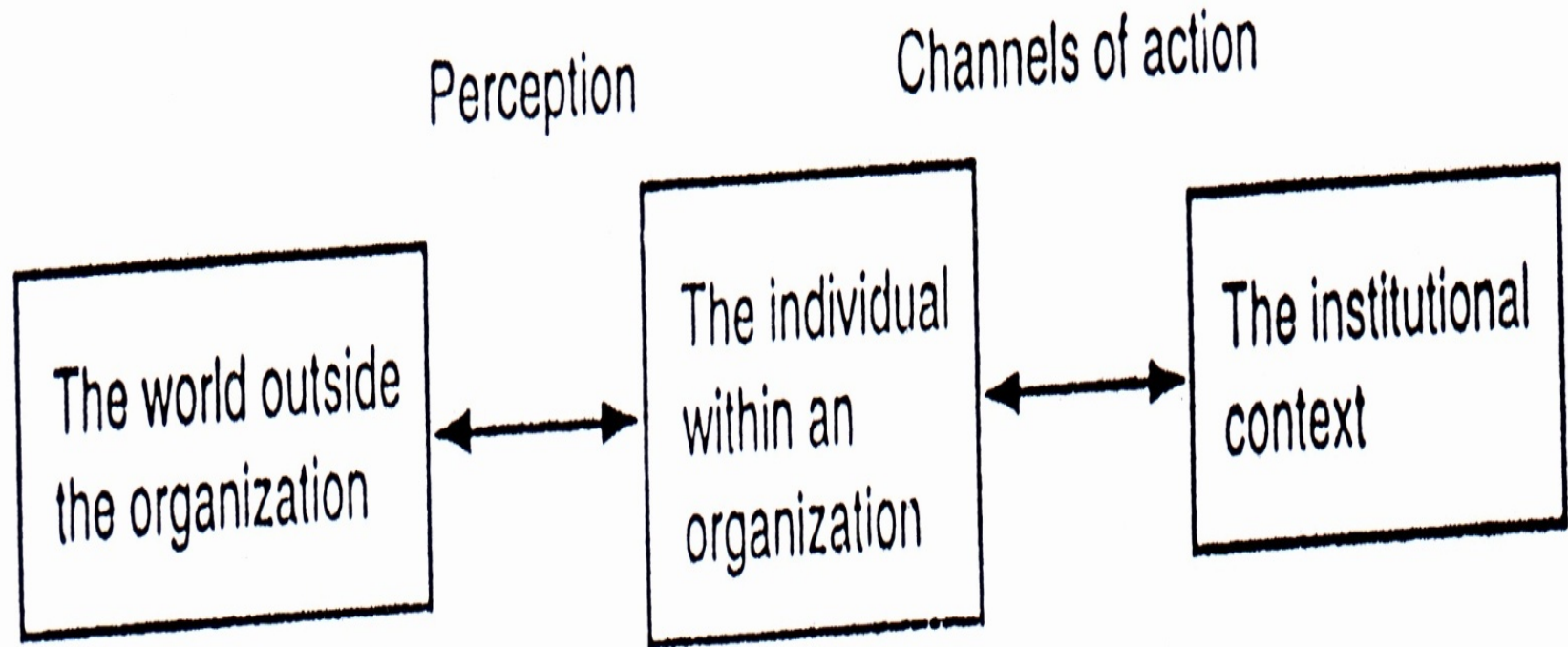
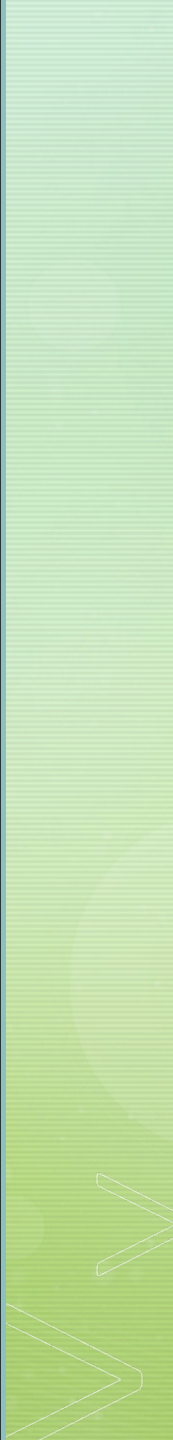
- Lewis and Flynn, ...put forward a behavioral model which views implementation as ‘action’ by individuals which constrained by the world outside their organizations and the institutional context within which the endeavor to act.”
- 

Figure 4.1 Lewis and Flynn's model



Source: Adapted from Lewis and Flynn (1978: 11)

- 
- Model evolusioner ini hampir sejalan dengan teori organisasi yang menelusuri proses pembelajaran dalam organisasi (*learning*).
 - Adanya aksi-reaksi yang ditimbulkan dalam sebuah proses implementasi membawa keseluruhan sistem berada dalam pembelajaran. Idealnya terdapat proses kemajuan (progresif) bukan kemunduran.
- 

- 
- “Managerialist approaches to implementation have come to form the dominant ‘operational’ paradigm in the administration (qua management) of public policy...We may consider these in terms of three kinds of approaches: (1) operational management; (2) corporate management; (3) personal management.”
- 

▶ Dalam pendekatan budaya, merujuk Morgan, dibuat analogi (methapora), sejumlah kegagalan implementasi dikembangkan:

1. Metaphora mesin
2. Metaphora organism
3. Metapora otak
4. Metaphora kultur
5. Metaphora dominasi
6. Metaphora kejiwaan
7. Metaphora autopoietic
8. Metaphora kekuasaan