GRAHA ILMU

MEMAHAMI KEBIJAKAN PUBLIK

Perspektif Teori, Perkembangan, dan Diskursus

Antun Mardiyanta

Kata Pengantar:
Prof Drs Agus Pramusinto, MDA, PhD

MEMAHAMI KEBIJAKAN PUBLIK

Perspektif Teori, Perkembangan, dan Diskursus

MEMAHAMI KEBIJAKAN PUBLIK

Perspektif Teori, Perkembangan, dan Diskursus

Antun Mardiyanta

Kata Pengantar:
Prof Drs Agus Pramusinto, MDA, PhD

GRAHA ILMU

MEMAHAMI KEBIJAKAN PUBLIK: Perspektif Teori, Perkembangan, dan Diskursus

Penulis: Antun Mardiyanta

Hak Cipta © 2023 pada penulis

Edisi Pertama: Cetakan I ~ 2023

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronis maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Data Buku:

Format	:	17 x 24 cm
Halaman	:	xviii + 128 halaman
Isi	:	HVS 70 gram
Cover	:	Ivory 260 gram
Finishing	:	Perfect Binding
ISBN	:	978-623-376-331-8

buku cetak kertas bisa di peroleh di sini

Buku ini tersedia sumber elektronisnya

Diterbitkan Oleh:

GRAHA ILMU

Ruko Jambusari No. 7A Yogyakarta 55283
Telp. : 0274-882262
Web. : www.grahailmu.id
Email : info@grahailmu.co.id

CV. Graha Ilmu adalah anggota IKAPI dengan nomor Keanggotaan IKAPI 016/DIY/01

KATA PENGANTAR

"*Public policy can change the future of almost anything, even great wars*" (Kebijakan publik dapat merubah masa depan hampir semua apapun, bahkan perang besar). Demikian kira-kira gambaran tentang pentingnya kebijakan publik dalam kehidupan manusia yang saya temukan dalam sebuah tawaran *online programs* yang diselenggarakan oleh American University, Washington, DC. Apa yang ditawarkan oleh American University tersebut tidaklah berlebihan mengingat bahwa apapun peristiwa dalam kehidupan selalu tidak bisa lepas dengan kebijakan publik. Mulai dari isu pendidikan, kesehatan, transportasi, sampai energi, lingkungan, bencana, dan lain-lain semuanya ditentukan oleh kebijakan publik.

Kebijakan publik sendiri mengalami evolusi dari waktu ke waktu, dan itu ditandai dengan ekspansi kekuasaan dari rakyat dan pemerintah. Perdebatan tentang kebijakan publik sudah diawali dengan dua pandangan klasik yang saling kontradiktif. Pertama adalah *Hamiltonian*[1] *perspective,* yang melihat perlunya *strong chief executive and bureaucracy* dan memegang kekuasaan yang besar di dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Kedua adalah *Jeffersonian*[2] *perspective,* yang menekankan

1 Alexander Hamilton adalah seorang pendiri Amerika Serikat sekaligus penterjemah dan pendukung Konstitusi Amerika Serikat

2 Thomas Jefferson adalah seorang pendiri Amerika Serikat, penyusun utama *Declaration of Independence* (1776) dan Presiden Amerika Serikat yang ke-3.

pentingnya *small and less centralised government*, yang lebih menjalankan fungsi-fungsi pengaturan yang terbatas (Henry 2007: 8). Dalam pandangan *Hamiltonian*, birokrasi adalah variabel bebas *(independent)* yang akan menentukan aktor-aktor lain, sedangkan dalam pandangan *Jeffersonian*, birokrasi merupakan variabel tergantung *(dependent)* yang fungsinya lebih merespon kepentingan aktor-aktor di luar dirinya.

Buku ini mencoba melacak kembali berbagai pendekatan dalam studi kebijakan publik yang ada mulai dari perspektif *analytical-technical, interpretative-political,* sampai *discursive-critical.* Dari perspektif formulasi, buku ini juga ingin menunjukkan perspektif rasional komprehensif, rasionalitas terbatas yang diusulkan oleh Herbert Simon sampai perspektif institusionalisme baru yang dikembangkan oleh Ostrom. Dalam studi-studi implementasi, berbagai generasi yang muncul selama ini juga ditampilkan sehingga memudahkan pembaca.

Dr. Antun Mardiyanta, M.A. yang selama ini juga terlibat dalam proses *consulting* kebijakan juga berharap bisa menampilkan perspektif pengalamannya dalam proses pembuatan kebijakan yang difasilitasi oleh lembaga-lembaga internasional baik di World Bank, USAID, AusAID, dan Asian Development Bank. Bagaimana hadirnya serta peran lembaga-lembaga internasional dalam proses kebijakan publik juga menarik untuk kita bicarakan.

Di Indonesia, kehadiran studi kebijakan publik semakin diminati oleh banyak orang. Pemerintah sendiri sudah secara aktif mengenalkan jabatan fungsional analis kebijakan publik yang kemudian juga menarik minat banyak aparatur sipil negara. Asosiasi profesi yang menaungi para analis kebijakan mulai tumbuh dan berkembang sehingga memperkuat eksistensi profesi yang bergerak di bidang kebijakan publik. Beberapa lembaga internasional juga memfasilitasi proses penguatan jabatan fungsional analis kebijakan dengan membentuk asosiasi dan peningkatan kapasitas.

Mudah-mudahan buku ini mampu mengenalkan kepada pembaca tentang apa itu kebijakan publik. Mahasiswa, praktisi kebijakan, aktivis

yang bergerak dalam memberikan advokasi kepada pemerintah akan sangat terbantu untuk mengenal variasi yang ada dalam studi kebijakan publik.

Yogyakarta, Maret 2023

Prof. Dr. Agus Pramusinto, MDA.
Guru Besar Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Gadjah Mada
Ketua Indonesian Association for Public Administration (2019–2022; 2023–2025)
Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (2019–2024).

PRAKATA

Sejak diperkenalkan di Indonesia sekitar empat dekade yang lalu, minat para pembelajar studi kebijakan publik tidak pernah surut. Peminatnya tersebar di dalam lingkungan kampus maupun luar kampus. Di lingkungan perguruan tinggi peminatnya cukup banyak dan berasal dari sejumlah program studi mulai dari ilmu administrasi publik/negara, ilmu politik/pemerintahan, ilmu hubungan internasional, ilmu ekonomi, hingga kesehatan masyarakat. Belum lagi yang multi disiplin. Mulai strata satu hingga strata tiga. Studi kebijakan publik juga menjadi bagian dari kurikulum pendidikan penjenjangan karir birokrat. Belum lagi terus menjamurnya peminat studi kebijakan publik di kalangan *Non-Government Organization*. Beragam buku referensi studi kebijakan publik juga sudah banyak ditulis oleh para ahli terdahulu. Namun, berdasarkan pengalaman panjang belajar bersama para mahasiswa dirasakan masih langka buku yang menyajikan peta perspektif teori kebijakan publik berbasis epistemologi. Padahal untuk dapat menulis proposal penelitian (skripsi, tesis, dan disertasi, maupun *research* profesional lainnya) pemahaman peta tersebut mutlak adanya. Para profesional analis kebijakan publik juga perlu memahami hal itu dengan memadai. Untuk itulah buku ini dihadirkan kepada para pembaca sekalian.

Buku ini terdiri dari lima bab. Pada Bab I, secara ringkas disajikan pemahaman studi kebijakan publik sebagai ilmu pemecahan masalah terapan, definisi studi kebijakan publik representasi berbagai perspektif, serta selayang pandang perkembangannya. Bab II menyajikan peta perspektif teori kebijakan publik berbasis epistemologi, beserta logika akademik

maupun praksisnya. Bab III menyajikan peta perspektif teori formulasi dan pembuatan kebijakan publik berbasis epistemologi. Dalam logika yang sama disajikan Bab IV untuk studi implementasi kebijakan, sedangkan Bab V menjelaskan studi evaluasi kebijakan publik. Ketiga Bab terakhir dibahas dalam bingkai proses kebijakan publik.

Buku ini dapat tersaji di hadapan pembaca yang budiman karena penulis dibantu oleh banyak pihak. Para kolega di Departemen Administrasi Publik atas iklim akademiknya, para mahasiswa S-1, S-2 maupun S-3 melalui diskusi-diskusi di dalam maupun di luar kelas. Para kolega di IAPA atas pertemanan akademiknya, serta rekan-rekan praktisi konsultan, pejabat pemerintahan, aktivis NGO, maupun para anggota DPRD atas kesempatan memahami praktik kebijakan publik dalam dunia nyata. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih.

Kepada Dekan FISIP Unair Prof. Dr. Bagong Suyanto, Direktur DIPP Unair Prof. Dr. I Made Narsa, S.E., M.Si., Ak., CA. serta Pimpinan Penerbit Graha Ilmu, yang telah memungkinkan terbitnya buku ini disampaikan terima kasih pula.

Walau demikian, tiada gading yang tak retak. Penulis menyadari masih banyaknya kelemahan dan kekurangan yang melekat pada buku ini. Untuk itu, tegur sapa, saran dan kritik konstruktif dari mana pun datangnya akan diterima demi penyempurnaan pada edisi selanjutnya.

Surabaya, Maret 2023

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR **v**

PRAKATA **ix**

DAFTAR ISI **xi**

DAFTAR GAMBAR **xv**

DAFTAR TABEL **xvii**

BAB 1 PENDAHULUAN **1**

1.1. Visi Lasswell dan Ilmu Kebijakan 1

1.2. Sejarah Perkembangan Ilmu Kebijakan 3

1.3. Fokus Ilmu Kebijakan: Analisis Kebijakan dan Studi Proses Kebijakan 5

1.4. Filsafat Ilmu, Epistemologi, dan Ilmu Kebijakan 6

1.5. Daftar Pustaka 9

BAB 2 PERSPEKTIF TEORETIS DALAM STUDI KEBIJAKAN **11**

2.1. Perspektif dalam Studi Kebijakan: Antara Premis Epistemologis, Tujuan, dan Premis Praktis 11

2.2. Perspektif Analitis-Teknis 13

2.2.1. Dasar Epistemologis 13

2.2.2. Dasar Ontologis 18

2.2.3. Revisi dan Kritik terhadap Perspektif Analitis-Teknis 19

2.3. Perspektif Interpretatif-Politis 27
2.3.1. Asumsi-Asumsi Dasar Pendekatan Interpretatif dalam Studi Kebijakan 28
2.3.2. Penjelasan Intensional: Menjelaskan Tindakan-Tindakan Negara 29
2.3.3. Penjelasan Pilihan-Rasional 41
2.3.4. Penjelasan Fungsional: Studi Kebijakan sebagai Penjelasan Kuasi-Teleologis Tindakan-Tindakan Negara 44
2.3.5. Kebijakan sebagai Tawar-Menawar dan Kompromi Politis terhadap Konflik Makna dan Nilai 48
2.4. Perspektif Diskursif-Kritis 53
2.4.1. Perspektif Argumentasi dalam Studi Kebijakan 53
2.4.2. Perspektif Persuasi dalam Studi Kebijakan 54
2.4.3. Perspektif Diskursif dalam Studi Kebijakan 55
2.4.4. Studi Kebijakan sebagai Kritik Sosial 65
2.5. Daftar Pustaka 67

bab 3 STUDI FORMULASI DAN PEMBUATAN KEBIJAKAN 73

3.1. Perspektif dalam Studi Formulasi dan Pembuatan Kebijakan 73
3.2. Perspektif Analitis-Teknis 75
3.2.1. Weimer dan Vining: Kerangka Rasional Komprehensif 75
3.2.2. Harold Lasswell: Sistem Intelegensi untuk Pembuatan Kebijakan 77
3.3. Perspektif Interpretatif-Politis 78
3.3.1. Institusionalisme Baru 79
3.3.2. Pendekatan Arus Banyak 87
3.4. Perspektif Diskursus-Kritis 88
3.4.2. Argumentasi Kebijakan Interpretatif 90
3.5 Daftar Pustaka 96

BAB 4 STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN 99

4.1. Perspektif dalam Studi Implementasi Kebijakan: Top-Down atau Bottom-Up? 99
4.2. Pendekatan Top-Down (Analitis-Teknis) 100

4.3. ***Pendekatan Bottom-Up (Interpretif-Politis)*** ***105***
4.3.1. Michael Lipsky: Street-Level Bureaucracy 105
4.3.2. Martin Rein: Model *Down-ward Puzzlement* *107*
4.3.3. Richard Elmore: Model Organisasi 108
4.4. Pendekatan Sintesis: Melampaui Dikotomi *Top* dan *Bottom* *109*
4.4.1. Barret dan Fudge: Pendekatan *Action-Centered* *109*
4.4.2. Paul Sabatier: Kerangka Kerja Koalisi Advokasi 111
4.5. Daftar Pustaka 115

BAB 5 STUDI EVALUASI KEBIJAKAN **117**
5.1. Perspektif dalam Studi Evaluasi Kebijakan 117
5.2. Frank Fischer: Konsep Empat Level Evaluasi Kebijakan 119
5.2.1. Level I: Diskursus Teknis-Analitis 120
5.2.2. Level II: Diskursus Kontekstual 121
5.2.3. Level III: Diskursus Sistem 121
5.2.4. Level IV: Diskursus Ideologis 122
5.3. Daftar Pustaka 124

GLOSARIUM **125**
DAFTAR INDEKS **127**

-oo0oo-

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1.	Silogisme Teoretis untuk Penjelasan Deduktif-Nomologis	16
Gambar 2.2.	Komponen-Komponen Penjelasan Model Deduktif-Nomologis	16
Gambar 2.3.	Silogisme Teoretis untuk Penjelasan Statistik-Probabilistik	17
Gambar 2.4.	Komponen-komponen Penjelasan Model Statistik-Probabilistik	17
Gambar 2.5.	Fitur-fitur Berbeda dari Penjelasan Intensional (Teleologis)	31
Gambar 2.6.	Kerangka Kerja Konseptual Fenomenologis akan Makna	33
Gambar 2.7.	Dimensi Makna Linguistik	35
Gambar 2.8.	Studi Teks Kebijakan	37
Gambar 2.9.	Makna (Nilai-nilai, Keyakinan, Perasaan) Tertanam dalam Artefak Kebijakan (Bahasa, Objek, Tindakan) dalam Hubungan Simbolik (Representasional)	39
Gambar 2.10.	Penggunaan Artefak Mempertahankan atau Mengubah Makna yang Mendasarinya	39
Gambar 2.11.	Komunitas Interpretatif dalam Studi Kebijakan	40
Gambar 2.12.	Hubungan Triadik dalam Penjelasan Intensional	42
Gambar 2.13.	Penjelasan Pilihan-Rasional	43
Gambar 2.14.	Penjelasan Pilihan-Rasional	43
Gambar 2.15.	Penjelasan Fungsional (Kuasi-Teleologis)	47
Gambar 2.16.	Sistem Politik David Easton	49
Gambar 2.17.	Liberalisasi, Inklusivitas, dan Demokratisasi	51

Gambar 3.1. Ringkasan Langkah-Langkah dalam Model Rasionalis 76
Gambar 3.2. Struktur Logis Argumen Kebijakan 90
Gambar 4.1. Diagram Alur Kerangka Variabel yang Terhubung dalam Proses Implementasi 101
Gambar 4.2. Tiga Logika Kebijakan Publik menurut Freidson 105
Gambar 5.1. Struktur Logis Evaluasi Kritis 123

-oo0oo-

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Perbandingan Perspektif dalam Studi Kebijakan	12
Tabel 2.2.	Dua Model Pengambilan Keputusan Lindblom	22
Tabel 2.3.	Rasionalitas dan Praktik dalam Administrasi dan Perencanaan	26
Tabel 2.4.	Langkah-langkah dalam Analisis Kebijakan Interpretatif	41
Tabel 3.1.	Perbandingan Perspektif dalam Studi Formulasi dan Pembuatan Kebijakan	74
Tabel 3.2.	Barang dan Jasa pada Kondisi Dunia Tertentu	84
Tabel 3.3.	Dilema Tahanan Ostrom	85
Tabel 4.1.	Perbandingan Perspektif dalam Studi Implementasi Kebijakan	100
Tabel 5.1.	Perbandingan Perspektif dalam Studi Evaluasi Kebijakan	118

-oo0oo-

1

PENDAHULUAN

1.1. VISI LASSWELL DAN ILMU KEBIJAKAN

Sejak Harold Lasswell memperkenalkan konsep *"policy sciences"*, kebijakan mulai dicanangkan dan berkembang sebagai suatu disiplin. Konsep tersebut diartikulasikan olehnya pertama kali pada esai berjudul *The Policy Orientation* sebagai bab pembuka *The Policy Sciences* (Lasswell 1951). Tujuan dari konsep *"policy sciences"* untuk membentuk suatu ilmu sosial terapan *(applied social science)* yang dapat bertindak sebagai mediator antara akademisi, pengambil keputusan, dan masyarakat awam dengan menciptakan solusi objektif atas masalah-masalah yang dapat meminimalkan perdebatan politik yang tidak produktif mengenai isu-isu kebijakan terkini (Fischer 2003, 3). Penggunaan kata *"sciences"* (jamak, bukan tunggal) memperlihatkan bahwa *policy sciences orientation* yang digagas oleh Lasswell berfokus pada pengaplikasian ilmu-ilmu *(sciences)* dalam menghadapi isu-isu yang memengaruhi tata kelola pemerintahan. Setidaknya terdapat tiga "visi" (atau karakteristik) yang Lasswell impikan mengenai *policy sciences*: berorientasi pada masalah, multidisipliner, dan bersifat normatif atau berorientasi pada nilai (DeLeon dan Vogenbeck 2018, 4–5; DeLeon dan Martell 2006, 32). Ketiga visi ini menjadi fitur-fitur ilmu kebijakan yang distingtif bila dibandingkan dengan disiplin ilmu lain, seperti ilmu politik, administrasi publik, dan sosiologi.

Pertama, ilmu kebijakan berorientasi pada masalah *(problem-oriented).* Berorientasi pada masalah berarti studi yang dilakukan berkaitan dengan

isu-isu serta memberikan rekomendasi atas isu-isu yang ada. Ilmu kebijakan bukan melakukan studi terhadap suatu fenomena untuk kepentingan fenomena itu sendiri, melainkan meneruskan studi tersebut pada pertanyaan "kemudian apa?" *("so what?")* (DeLeon dan Vogenbeck 2018; DeLeon 2006; DeLeon dan Martell 2006). Perlu digarisbawahi bahwa masalah-masalah kebijakan yang dihadapi selalu melekat pada konteks yang spesifik. Sehingga, konteks tersebut perlu mendapat perhatian dalam hal analisis, metodologi, dan rekomendasi-rekomendasi yang nantinya diperlukan. Oleh sebab itu, hal ini membuat sifat multidisipliner (poin II) menjadi karakteristik yang melekat pula pada ilmu kebijakan.

Kedua, ilmu kebijakan bersifat multidisipliner *(multidisciplinary)* dalam pendekatan intelektual dan praktis mereka. Suatu masalah sosial dan politik bersifat kompleks, sehingga ia berkaitan dengan berbagai disiplin ilmu tanpa terdapat batasan-batasan ekslusif antardisiplin (DeLeon dan Vogenbeck 2018; DeLeon 2006; Deleon dan Martell 2006). Lebih jauh lagi, kompleksitas masalah kebijakan memaksa akademisi dan pemerintah untuk tidak dapat hanya berfokus pada satu kebijakan, sebab hal tersebut pastilah terlalu menyederhanakan realitas interaksi antarberbagai sektor kebijakan dalam memberikan hasil bagi masyarakat (Peters dan Pierre 2006, 1). Itu sebabnya, cakupan yang luas dalam hal perspektif teoretis serta pengakuan bahwa "publik" terdiri dari berbagai aktor penting untuk diaplikasikan. Pendekatan yang beragam dalam mendekati kebijakan publik (yang akan dibahas pada bagian-bagian berikutnya dalam buku ini) dapat membantu untuk memahami kebijakan publik.

Ketiga, ilmu kebijakan secara eksplisit bersifat normatif atau berorientasi pada nilai *(value-oriented)*. Tema-tema utama dalam kebijakan publik bila telusuri lebih dalam hingga ke akarnya berkaitan nilai yang dianggap berharga oleh manusia, yaitu martabat manusia *(human dignity)*. Tidak terdapat satu pun masalah kebijakan yang lepas dari komponen nilai ini. Sehingga, untuk dapat memahami suatu masalah, komponen nilai dalam masalah sosial tersebut pun tidak boleh luput dari analisis dan perhatian. Demikian pula para analis kebijakan tidak dapat terlepas dari nilai-nilai subjektif yang melekat pada dirinya. Hal ini tentu merupakan tamparan keras bagi logika positivisme—dengan *nilai* objektivisme dan bebas nilainya—yang lazim pada abad ke-20 di Amerika Serikat.

1.2. SEJARAH PERKEMBANGAN ILMU KEBIJAKAN

Meski ilmu kebijakan memiliki sejarah yang singkat—di mana baru dicetuskan pada 1950-an oleh Lasswell—ia memiliki masa lalu yang panjang. Perjalanan sejarah tata kelola pemerintahan selalu diwarnai dengan relasi antara penasihat dan penguasa *(advisor-ruler relationship)*. Relasi pada masa tersebut menghasilkan analisis dan nasihat kebijakan yang bersifat personal, idiosinkratik, serta jauh dari partisipan yang objektif dan netral (DeLeon dan Vogenbeck 2018, 505). Barulah pada perkembangan selanjutnya, pada abad XIX dan XX, disiplin akademik mulai mengaplikasikan keahilan dan pemikirannya pada masalah-masalah sosial. Pengaplikasian pengetahuan terhadap masalah-masalah sosial ini dapat disebut sebagai "pengetahuan yang relevan secara sosial" *(societally relevant knowledge)*.

Perkembangan ilmu-ilmu sosial tidak dapat dipisahkan dari filsafat pragmatis dan instrumental Amerika di mana kedua filsafat tersebut berkontribusi dalam memproduksi pengetahuan yang relevan secara sosial (DeLeon dan Vogenbeck 2018, 506). Pragmatisme merupakan reaksi atas rasionalisme dan empirisisme yang berkembang di Eropa, di mana kedua arus filsafat tersebut menekankan kebenaran yang tunggal dan objektif. Sementara itu, dalam pragmatisme, pengetahuan tertanam pada konteks sosial—di mana keragaman persepsi dan interpretasi menjadi bagian integral dalam memaknai kebenaran—dan bernilai bagi masalah-masalah praktis (DeLeon dan Vogenbeck 2018). Sebagai "perpanjangan" pragmatisme, instrumentalisme melihat pengetahuan sebagai suatu instrumen yang membawa kepada tindakan dan harus dipahami dalam kaitannya dengan konsekuensi dari tindakan tersebut (DeLeon dan Vogenbeck 2018). Dengan kata lain, ilmu pengetahuan dapat dinilai keabsahannya berdasarkan pada kontribusinya dalam mengembangkan kondisi manusia serta menjawab persoalan-persoalan yang ada. Kedua hal ini, nantinya, menjadi premis-premis dasar bagi terbentuknya ilmu kebijakan.

Lebih lanjut, DeLeon (2006) mengamati bahwa terdapat dua pendekatan yang diajukan dalam menguraikan perkembangan ilmu kebijakan: pendekatan perkembangan institusional yang diajukan oleh Beryl Radin dan pendekatan penawaran-permintaan *(supply-demand)* yang diajukan dirinya sendiri. Pendekatan *institusional* melihat perkembangan ilmu kebijakan diakibatkan oleh warisan lembaga-lembaga administrasi publik di

Amerika Serikat, dimulai dari pendekatan analitis terbatas yang dipraktikan oleh praktisi yang relatif sedikit dalam RAND Corporation di California hingga perkembangan berbagai institusi pemerintah dan universitas. RAND Corporation (saat itu Project RAND) dibentuk pasca Perang Dunia II pada 14 Mei 1948 dengan tujuan untuk menghubungkan perencanaan militer dengan keputusan-keputusan penelitian dan pengembangan. RAND Corporation menandai kemunculan insitusi studi analitis. Kemudian, pada awal 1960an, Departemen Pertahanan Amerika Serikat menerapkan "analisis sistem" dan Sistem Perencanaan dan Penganggaran Terprogram atau *Programmed Planning and Budget System (PPBS)* (DeLeon 2006, 43). Program tersebut sukses pada Departemen Pertahanan serta mulai menjalar ke lembaga pemerintah lainnya, seperti Departemen Kesehatan, Pendidikan, dan Kesejahteraan. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa bibit-bibit ilmu kebijakan berkembang dari adanya praksis pada lembaga-lembaga pemerintah (khususnya berkaitan dengan pertahanan dan militer) pada saat itu untuk menjawab tantangan yang ada, bahkan sebelum ilmu kebijakan itu sendiri dicetuskan.

Pendekatan *penawaran-permintaan* melihat perkembangan ilmu kebijakan beserta aktivitas analitisnya tidak dapat dipisahkan dari peristiwa-peristiwa politik yang terjadi melingkupinya (DeLeon 2006, 43; DeLeon dan Vogenbeck 2018, 5). Seperti hukum pasar, peristiwa-peristiwa politik yang terjadi bertindak sebagai "penawaran" *(supply)* yang perlu diisi oleh kebutuhan keterampilan analisis kebijakan yang bertindak sebagai "permintaan" *(demand)*. Bila terdapat *supply* peristiwa-peristiwa politik tertentu, maka akan bermunculan produk-produk analisis kebijakan agar dapat mencapai titik keseimbangan (ekuilibrium). Sehingga, baik permintaan maupun penawaran, keduanya saling bergantung. Lebih lanjut, DeLeon (2006) menyebutkan bahwa beberapa peristiwa politik berikut ini memengaruhi perkembangan riset kebijakan: Perang Dunia II, Perang Terhadap Kemiskinan *(The War on Poverty)*, Perang Vietnam *(The Vietnam War)*, Skandal Watergate, Krisis Energi pada 1973 dan 1978, dan akhir Perang Dingin.

1.3. FOKUS ILMU KEBIJAKAN: ANALISIS KEBIJAKAN DAN STUDI PROSES KEBIJAKAN

Perlu digarisbawahi bahwa terdapat dua dimensi kebijakan yang dapat disoroti, sekaligus menjadi pendekatan tersendiri dalam memahami kebijakan publik: *konten* (analisis kebijakan) dan *proses* (studi proses kebijakan) (Peters dan Zittoun 2016). Hal ini sejalan dengan visi Lasswell terhadap studi kebijakan di mana terdapat orientasi kebijakan ganda, yakni proses kebijakan *(knowledge of policy)* dan kebutuhan akan "kecerdasan" dalam suatu kebijakan *(knowledge in policy)*. Yang pertama berbicara soal ilmu pembentukan dan eksekusi kebijakan menggunakan penyelidikan sosial dan psikologis, sementara yang kedua berbicara mengenai konten informasi dan interpretasi yang tersedia bagi pembuat kebijakan dan seringkali melampaui ilmu sosial dan psikologi. Terdapat keterkaitan antara kedua dimensi ini: semakin banyak pengetahuan tentang kebijakan *(knowledge of policy)*, semakin mudah untuk memobilisasi pengetahuan dalam kebijakan *(knowledge in policy)* (Hoppe 1999). Kegagalan dalam memahami dua dimensi ini seringkali membuat banyak peneliti kebijakan mengalami kebingungan dalam memposisikan riset yang dikerjakannya. Oleh sebab itu, bagian ini membahas kedua dimensi tersebut, apa yang menjadi fokus, perbedaan, serta kesinambungan antara keduanya.

Analisis Kebijakan. Analisis kebijakan bertujuan untuk mempelajari kebijakan itu sendiri sebagai objek serta memproduksi pemahaman dan pengetahuan normatif dalam *(knowledge in)* proses kebijakan. Hal ini berkaitan dengan "kecerdasan" *konten* suatu kebijakan. Analisis kebijakan dominan diantara para ekonom dan administrator publik yang seringkali berusaha untuk melakukan penyelidikan rasional-teknis atas suatu kebijakan. Terdapat asumsi bahwa "problem kebijakan beserta dengan solusinya dapat didefinisikan dengan akurasi komprehensif dan rasional, dan tunduk pada presisi analisis kuantitatif dan empiris" (DeLeon dan Vogenbeck 2018, 512). Walaupun demikian, seperti yang sudah terlihat dalam histori studi kebijakan (dari positivisme menuju pascapositivisme) dan akan diperlihatkan pada bab-bab selanjutnya, pendekatan teknokratik tersebut tidak selalu mampu menghasilkan solusi-solusi atas kompleksitas masalah kebijakan. Alhasil, diperlukan pendekatan lain, seperti interpretatif dan kritis.

Studi Proses Kebijakan. Studi proses kebijakan berfokus pada tahapan-tahapan yang berbeda dalam proses kebijakan serta bertujuan untuk memproduksi pengetahuan mengenai *(knowledge of)* tahapan-tahapan tersebut. Berbagai ahli mencoba untuk mengidentifikasi berbagai tahapan tersebut, namun secara umum tahapan tersebut dapat dibagi menjadi: penetapan agenda *(agenda-setting)*, formulasi kebijakan, pengambilan keputusan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Dalam setiap tahapannya memiliki keunikan tersendiri, terutama dalam hal aktor yang berpartisipasi didalamnya serta konflik potensial yang mungkin terjadi. Sehingga, hal tersebut menuntut pembelajaran yang lebih spesifik terhadap tiap-tiap tahapnya, utamanya dalam mendefinisikan setiap tahapan untuk mendapat pemahaman secara mendalam, meskipun bukan berarti setiap tahapan tersebut dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.

1.4. FILSAFAT ILMU, EPISTEMOLOGI, DAN ILMU KEBIJAKAN

Dalam melakukan studi kebijakan (baik analisis kebijakan maupun studi proses kebijakan), asumsi-asumsi tertentu dalam mencapai pengetahuan mengenai suatu kebijakan tidak dapat dihindari. Asumsi-asumsi tersebut dapat berasal dari filsafat ilmu pengetahuan tertentu, yang pada akhirnya melahirkan posisi epistemologis tertentu pula.

Hubungan antara filsafat ilmu dan ilmu kebijakan merupakan salah satu yang penting, karena kedua disiplin berbagi perhatian dengan pemahaman sifat pengetahuan dan bagaimana hal itu diproduksi dan diterapkan dalam konteks praktis. Pada dasarnya, ilmu kebijakan dapat mengambil manfaat dari pengembangan filsafat ilmu yang lebih ketat, sementara para filsuf dapat belajar dari penerapan praktis pengetahuan ilmiah dalam konteks kebijakan. Atau, dengan kata lain, mengawinkan filsafat ilmu dan ilmu kebijakan merupakan "posisi yang berbuah menyatukan teori dan praktik (*fruitful position of uniting theory and practice*" (Long 1988), seperti yang dilakukan oleh beberapa ilmuwan kebijakan beberapa waktu ini. Edoardo Ongaro (2020), misalnya, dalam *Philosophy and Public Administration: An Introduction* mencoba untuk mendekati natur administrasi publik dengan pendekatan filsafat. Selain itu, terdapat pula Hae Young Lee (2023) dalam *The Principles of Policy Thought: A Philosophical Approach to Public Policy* yang menggunakan pendekatan filsafat Asia Timur, khususnya Konfusianisme, dalam melihat

kebijakan publik. Literatur-literatur demikian sesungguhnya menunjukkan bahwa ilmu kebijakan memasuki era yang baru, yaitu *philosophical turn*.

Salah satu bidang utama tumpang tindih antara filsafat ilmu dan ilmu kebijakan adalah pertanyaan tentang bagaimana mengevaluasi kualitas dan keandalan bukti ilmiah. Seperti catatan Fischer dan Forester, "ilmuwan kebijakan perlu menyadari isu-isu filosofis seputar penggunaan bukti dalam pembuatan kebijakan" (Fischer dan Forester 1993, 47), sementara para filsuf sains tertarik untuk memahami bagaimana bukti ilmiah dihasilkan, diuji, dan diterapkan dalam konteks yang berbeda. Filsafat ilmu memberikan kerangka untuk memahami bagaimana pengetahuan ilmiah dihasilkan, dievaluasi, dan digunakan, yang relevan dengan ilmu kebijakan. Secara khusus, filsafat ilmu dapat memberikan wawasan tentang sifat bukti dan peran nilai dalam pengambilan keputusan kebijakan. Sebagai contoh, konsep falsifiabilitas, yang merupakan prinsip utama filosofi ilmu pengetahuan, dapat diterapkan pada evaluasi kebijakan untuk menentukan apakah suatu kebijakan telah mencapai hasil yang diharapkan (Fischer 1995).

Bidang tumpang tindih lainnya adalah peran nilai dan kepentingan dalam penelitian ilmiah dan pembuatan kebijakan. Ilmu kebijakan tertarik untuk memahami bagaimana nilai dan kepentingan membentuk keputusan kebijakan, sementara para filsuf sains tertarik untuk mengeksplorasi dimensi etika dan politik dari penyelidikan ilmiah. Konsep nilai dalam ilmu pengetahuan dapat diterapkan pada pengambilan keputusan kebijakan untuk memahami bagaimana perbedaan nilai dan kepentingan membentuk keputusan kebijakan (Fischer 2003). Dengan memasukkan filosofi ilmu ke dalam ilmu kebijakan, pembuat kebijakan dan analis kebijakan dapat memperoleh pemahaman yang lebih dalam tentang dasar ilmiah untuk keputusan kebijakan dan peran nilai dalam membentuk hasil kebijakan.

Secara keseluruhan, hubungan antara filsafat ilmu dan ilmu kebijakan adalah hubungan yang produktif dan saling memperkaya. Buku ini merupakan suatu upaya sederhana untuk mengawinkan kedua hal tersebut. Pada bab-bab berikutnya, pengaplikasian filsafat ilmu dan posisi epistemologis tertentu dilakukan untuk melihat natur kebijakan publik (Bab II), formulasi kebijakan publik (Bab III), implementasi kebijakan publik (Bab IV), dan evaluasi kebijakan publik (Bab V).

Dalam kaitannya dengan analis kebijakan, premis epistemologis seorang analis kebijakan mengacu pada asumsi dasar seorang analis tentang pengetahuan, realitas, dan hubungan antara keduanya. Premis ini dapat memiliki implikasi penting tentang bagaimana analis melakukan pendekatan analisis kebijakan publik, karena hal itu membentuk metode, asumsi, dan nilai mereka Sebagai contoh, seorang analis kebijakan yang menganut epistemologi positivis (analitis-teknis) dapat memprioritaskan data kuantitatif dan hubungan kausal dalam analisisnya, sementara seorang analis kebijakan yang menganut epistemologi pascastrukturalis (diskursif-kritis) dapat memprioritaskan analisis wacana dan konstruksi makna dalam analisisnya.

Lebih jauh lagi, memahami premis epistemologis seorang analis kebijakan penting untuk mengevaluasi analisis mereka secara kritis dan mempertimbangkan perspektif alternatif. Ini juga menyoroti pentingnya refleksivitas (*reflexivity*) dan kesadaran diri dalam analisis kebijakan, karena analis harus dapat secara kritis merefleksikan asumsi dan bias mereka sendiri untuk menghasilkan analisis yang ketat dan objektif.

Hal ini—dan isi keseluruhan buku ini tentunya—berkaitan dengan peningkatan kapasitas kebijakan (*policy capacity*), seperti yang dikemukakan oleh Wu et al. (2015, 166; 2018, 1), yaitu "seperangkat keterampilan dan sumber daya—atau kompetensi dan kemampuan—yang diperlukan untuk menjalankan fungsi kebijakan", khususnya kapasitas analitis (*analytical capacity*). Kapasitas analitis merupakan kapasitas yang memastikan bahwa tindakan kebijakan sehat secara teknis. Hal ini dapat dipahami sebagai suatu keahlian untuk mengakses dan menerapkan pengetahuan teknis dan ilmiah serta teknik analisis (pada tingkat individu) (Howlett, 2015); komitmen organisasi terhadap kebijakan berbasis bukti (pada tingkat organisasi); dan keadaan umum fasilitas ilmiah, statistik, dan pendidikan dalam masyarakat yang memfasilitasi informasi berkualitas tinggi untuk menjalankan fungsi analitis dan manajerial (pada tingkat sistemik) (Wu et al., 2015). Dengan kata lain, kapasitas analitis sangat dekat dengan peran serta para analis kebijakan serta pembentukan sebuah sistem produksi pengetahuan kebijakan yang matang. Oleh sebab itu, penguatan kapasitas berpikir kritis analis kebijakan itu sendiri perlu dilakukan. Studi yang pernah saya lakukan bersama kolega saya mengenai penanganan Covid-19 di negara-negara Asia menunjukkan

bahwa negara-negara dengan penanganan pandemi yang baik sangat bergantung pada penerapan kapasitas analitis yang tepat pula (Mardiyanta dan Wijaya 2022). Dengan menyajikan pemetaan teori kebijakan dari berbagai perspektif, buku ini diharapkan dapat menjadi suatu upaya bagi penguatan kapasitas berpikir kritis para analis kebijakan demi terciptanya produk dan praktik kebijakan publik yang lebih kokoh dan mampu menjawab tantangan zaman.

1.5. DAFTAR PUSTAKA

DeLeon, Peter dan Christine R. Martell. "The Policy Sciences: Past, Present, and Future." Dalam *Handbook of Public Policy*, disunting oleh B. Guy Peters dan Jon Pierre (Sage, 2006).

DeLeon, Peter dan Danielle M. Vogenbeck. "The Policy Sciences at the Crossroads." Dalam *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (Routledge, 2018)

DeLeon, Peter. "The Historical Roots of the Field." Dalam *The Oxford Handbook of Public Policy*, disunting oleh Robert Goodin, Michael Moran, dan Martin Rein (Oxford University Press, 2006).

Fischer, Frank dan John Forester. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (Duke University Press, 1993).

Fischer, Frank. *Evaluating Public Policy* (Nelson-Hall Publishers, 1995).

Fischer, Frank. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* (Oxford University Press, 2003).

Hoppe, Robertus. "Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'". *Science and Public Policy 26, no. 3* (1999): 201–210. https://doi.org/10.3152/147154399781782482.

Howlett, Michael. "Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government." *Policy and Society* 34, no. 3–4 (2015): 173–182. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002.

Lasswell, Harold D. "The Policy Orientation." Dalam *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and* Method, disunting oleh D. Lernerand and Harold D. Lasswell, 3–15 (Stanford: Stanford University Press, 1951).

Lee, Hae Young. *The Principles of Policy Thought: A Philosophical Approach to Public Policy* (Routledge, 2023).

Long, Norton. "Public Administration, Ethics and Epistemology." *The American Review of Public Administration* 18, no. 2 (1988): 111–8. https://doi.org/10.1177/027507408801800201

Mardiyanta, Antun dan Calvin Nathan Wijaya. "Policy Capacity during COVID-19 in Asia: A Systematic Literature Review." *Journal of Public Affairs* (21 Juli 2022). https://doi.org/10.1002/pa.2835.

Ongaro, Edoardo. *Philosophy and Public Policy: An Introduction* (Edward Elgar, 2020).

Peters, B. Guy dan Jon Pierre. "Introduction." Dalam *Handbook of Public Policy*, disunting oleh B. Guy Peters dan Jon Pierre (Sage, 2006).

Peters, B. Guy dan Philippe Zittoun. "Introduction." Dalam *Contemporary Approaches on Public Policy*, disunting oleh B. Guy Peters dan Philippe Zittoun (Palgrave-McMillan, 2016).

Wu, Xun, M. Ramesh, Michael Howlett. "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities." *Policy and Society* 34, no. 3–4 (2015): 165–171. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

Wu, Xun, M. Ramesh, dan Michael Howlett, M. "Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components." Dalam *Policy Capacity and Governance*, disunting oleh Xun Wu, Michael Howlett, dan M. Ramesh, 1–25 (Springer, 2018). https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_1.

-oo0oo-

2

PERSPEKTIF TEORETIS DALAM STUDI KEBIJAKAN

2.1. PERSPEKTIF DALAM STUDI KEBIJAKAN: ANTARA PREMIS EPISTEMOLOGIS, TUJUAN, DAN PREMIS PRAKTIS

Dalam studi *natur* kebijakan (atau analisis kebijakan), terdapat berbagai perspektif yang dapat digunakan untuk menganalisis dinamika yang ada. Meskipun derajat konflik di antara berbagai pendekatan kebijakan dapat membesar, sejumlah pendekatan, dan terkadang kontradiktif, umumnya tetap digunakan ketika hendak mempelajari kebijakan publik (Peters dan Zittoun 2016, 1). Dalam menyelami berbagai pendekatan tersebut, buku ini mengadopsi pemikiran Lawrence Neuman mengenai tiga pendekatan metodologis dalam penelitian ilmu sosial, yaitu ilmu sosial positivis, ilmu sosial interpretatif, dan ilmu sosial kritis (Neuman 2014, 96). Ketiga pendekatan metodologis tersebut dikontekstualisasikan dengan studi kebijakan dan menghasilkan penyebutan seperti ini: perspektif analitis-teknis, perspektif interpretatif-politis, dan perspektif diskursif kritis. Ketiga perspektif teoretis tersebut dibedakan berdasarkan premis epistemologis, tujuan penelitian, serta premis praktisnya (Tabel 2.1.). Bab ini menjabarkan ketiga perspektif terhadap natur kebijakan tersebut.

Tabel 2.1. *Perbandingan Perspektif dalam Studi Kebijakan*

	Analitis-Teknis	**Interpretatif-Politis**	**Diskursif-Kritis**
Premis Epistemologis	Kebijakan publik adalah *fakta sosial.* Kebijakan publik merupakan *tindakan sosial,* program, dan proyek yang dilakukan oleh negara untuk mengintervensi situasi domain publik tertentu.	Kebijakan publik merupakan *konstruksi realitas sosial.* Kebijakan publik adalah *makna, nilai-nilai, preferensi, dan keinginan* yang disebabkan oleh negara dan kelompok-kelompok kepentingan lainnya untuk situasi domain publik tertentu.	Kebijakan publik adalah *nilai-nilai otoritatif dan bahkan "totalitas diskursif yang efektif" yang dilegitimasi* dan diberlakukan oleh negara dalam situasi domain publik tertentu.
Tujuan Penelitian	Menyediakan *penjelasan sebab-akibat* mengenai tindakan kebijakan untuk mengidentifikasi dan memverifikasi secara analitis *kondisi anteseden* yang menyebabkan suatu tindakan kebijakan terjadi.	*Menafsirkan* dan *menjelaskan* mengapa *makna dan nilai tertentu* ditandai dalam suatu "teks" kebijakan dalam konteks kebijakan, dan bukan sebaliknya.	Mengungkapkan *bagaimana dan mengapa diskursus kebijakan tertentu dilegitimasi* dalam suatu arena kebijakan.
Premis Praktis	Pembuat kebijakan membuat *prediksi, kalkulasi means-ends,* dan *rekayasa teknis* mengenai situasi kebijakan yang bersangkutan.	Partisipan kebijakan dapat *terlibat dalam komunikasi dan dialog* yang bertujuan untuk *memfasilitasi kesepahaman bersama, memelihara konsensus,* dan *memungkinkan untuk mengusahakan solusi yang timbal-balik secara politis* untuk isu kebijakan yang dimaksud.	Kritik kebijakan dapat *mengungkap dan menilai kemungkinan bias dan distorsi sistemik yang diwujudkan dan dilegitimasi* dalam domain kebijakan tertentu dan *berusaha untuk membebaskan manusia dan potensi sosial* dari bias-bias dan distorsi-distorsi tersebut.

2.2. PERSPEKTIF ANALITIS-TEKNIS

Dalam perspektif analitis-teknis, kebijakan publik merupakan suatu desain analitis-teknis dari model *means-end* dan tindakan yang diambil. Kebijakan publik adalah fakta sosial, di mana merupakan tindakan sosial, program, dan proyek yang dilakukan oleh negara modern untuk mengintervensi situasi domain publik tertentu pada masyarakat modern. Dengan demikian, studi kebijakan merupakan penelitian ilmiah yang bertujuan untuk menyediakan penjelasan sebab-akibat untuk pertanyaan mengapa negara melakukan tindakan-tindakan kebijakan tertentu dan bukan sebaliknya. Lebih khusus, hal tersebut bertujuan untuk mengidentifikasi dan memverifikasi secara analitis kondisi anteseden yang menyebabkan suatu tindakan kebijakan terjadi. Berdasarkan hubungan sebab-akibat yang diverifikasi oleh studi-studi kebijakan, para pembuat kebijakan kemudian dapat membuat prediksi, kalkulasi *means-ends*, dan rekayasa teknis mengenai situasi kebijakan yang bersangkutan. Hal ini bertujuan untuk menetapkan kontrol teknis atas situasi tersebut. Sehingga, kebijakan publik dan studi kebijakan merupakan suatu alat untuk melayani kepentingan kontrol teknis atas lingkungan fisik dan sosial dalam keberadaan manusia.

Dalam rangka memperdalam perspektif analitis-teknis dalam kebijakan publik, terdapat tiga hal yang perlu dilihat: (1) dasar epistemologis; (2) dasar ontologis; serta (3) kritik terhadap perspektif ini. Ketiga hal tersebut dijabarkan pada subbab-subbab berikutnya.

2.2.1. Dasar Epistemologis

Dalam bagian ini, terdapat empat dasar epistemologis perspektif analitis-teknis dari berbagai ahli yang dijabarkan, yaitu model analisis kebijakan sederhana dari Stuart Nagel, kerangka kerja Stokey dan Zeckhauser, model tipikal ideal, dan model kompromi.

2.2.1.1. Nagel: Model Analisis Kebijakan Sederhana

Berdasarkan model analisis kebijakan sederhana Stuart Nagel, analisis kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai "penentuan yang manakah dari berbagai alternatif kebijakan publik atau kebijakan pemerintah yang akan paling mencapai serangkaian tujuan tertentu dengan melihat hubungan

antara kebijakan dan tujuan-tujuannya" (Nagel 1986). Definisi tersebut memunculkan empat elemen kunci dari evaluasi kebijakan: (1) tujuan akhir *(the end)*, (2) sarana *(the means)*, (3) hubungan sebab-akibat *(the causality)*, dan (4) pilihan *(the choice)*. Tujuan akhir tidak hanya berbicara mengenai tujuan, melainkan juga mengenai batasan normatif dan bobot relatif untuk tujuan tersebut. Sarana berbicara mengenai kebijakan, program, proyek, keputusan, opsi, atau alternatif lain yang tersedia untuk mencapai tujuan. Sementara itu, hubungan sebab-akibat berkaitan dengan hubungan antara kebijakan dengan tujuan, termasuk hubungan yang dibangun oleh intuisi, otoritas, statistik, observasi, deduksi, tebakan *(guess)*, atau cara-cara lainnya. Terakhir, pilihan berarti pengambilan kesimpulan tentang kebijakan atau kombinasi kebijakan mana yang terbaik untuk diadopsi berdasarkan tujuan-tujuannya, sarana-sarananya, serta hubungan-hubungannya.

2.2.1.2. Stokey dan Zeckhauser: Kerangka Kerja untuk Analisis Kebijakan

Sejalan dengan Nagel dalam hal analisis kebijakan, kerangka kerja Edith Stokey dan Richard Zeckhauser juga berfokus pada pemodelan system dan memilih di antara alternatif-alternatif kebijakan (Thissen dan Walker 2013). Dalam hal ini, terdapat lima elemen dalam kerangka kerja Stokey dan Zeckhauser (Stokey dan Zeckhauser 1978):

1) *Membangun Konteks*
   Dalam hal membangun konteks, terdapat beberapa pertanyaan yang dapat diajukan: Apa *masalah* mendasar yang harus dihadapi? Apa *tujuan* spesifik yang akan dikejar dalam menghadapi masalah ini?
2) *Menyusun Alternatif*
   Dalam hal menyusun alternatif, terdapat beberapa pertanyaan yang dapat diajukan: Apa saja alternatif *tindakan yang akan diambil untuk mengatasi masalah*? Apa kemungkinan untuk mengumpulkan informasi lebih lanjut?
3) *Memprediksi Konsekuensi*
   Dalam hal memprediksi konsekuensi, terdapat beberapa pertanyaan yang dapat diajukan: Apa konsekuensi untuk masing-masing tindakan alternatif? Teknik apa yang relevan untuk *memprediksi* konsekuensi ini?

Jika hasilnya tidak pasti, apa *perkiraan* kemungkinan untuk masing-masing konsekuensi?

4) *Menilai Hasil*
Dalam hal menilai hasil, terdapat beberapa pertanyaan yang dapat diajukan: Dengan kriteria apa kita harus *mengukur keberhasilan* dalam mengejar setiap tujuan? Dengan mengakui bahwa beberapa alternatif pasti akan lebih unggul sehubungan dengan tujuan tertentu dan lebih rendah berkenaan dengan tujuan yang lain, bagaimana seharusnya kombinasi berbeda untuk tujuan yang bernilai dibandingkan antara satu sama lain?

5) *Membuat Pilihan*
Dalam hal membuat pilihan, pertanyaan berikut dapat diajukan: Dengan menggabungkan semua aspek analisis, apa *rangkaian tindakan yang cenderung lebih disukai*?

2.2.1.3. Model Tipikal-Ideal: Penjelasan Deduktif-Nomologis

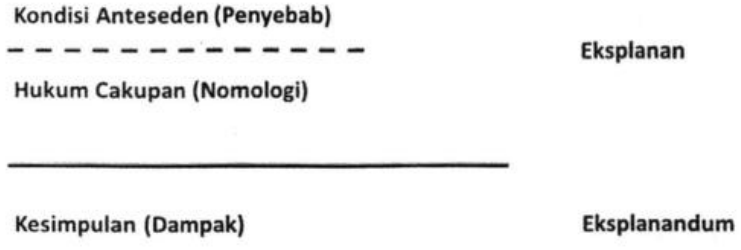
Dalam pencarian kausalitas, prediksi, dan preskripsi untuk tindakan kebijakan, positivisme logis muncul dari ilmu pengetahuan alam. Terdapat tiga premis dasar dari positivisme logis, yaitu: monisme metodologis; empirisme logis sebagai metode verifikasi tipikal-ideal; dan model deduktif-nomologis. Penjelasan deduktif-nomologis dapat dikatakan pula sebagai premis eksplanatoris atau hukum sebab-akibat (hukum cakupan/*covering law*). Hal ini merupakan pernyataan universal tentang kondisi yang memadai dan diperlukan (eksplanan/penyebab) untuk kebenaran eksplanadum (dampak) (Little 1991, 5). Dengan demikian, hukum sebab-akibat dalam ilmu alam harus terdiri dari komponen-komponen berikut.

1) *Kebenaran faktual* dari eksplanadum (yaitu fenomena yang harus dijelaskan) dan eksplanan.
2) *Persyaratan* antara eksplanadum dan eksplanan:
   a. *Kondisi yang memadai,* merujuk kepada jenis persyaratan antara eksplanadum dan eksplanan, di mana eksplanan dapat secara mendalam tetapi tidak secara universal menjelaskan kebenaran eksplanadum;
   b. *Kondisi yang diperlukan,* merujuk kepada jenis persyaratan antara eksplanadum dan eksplanan, di mana eksplanan dapat secara

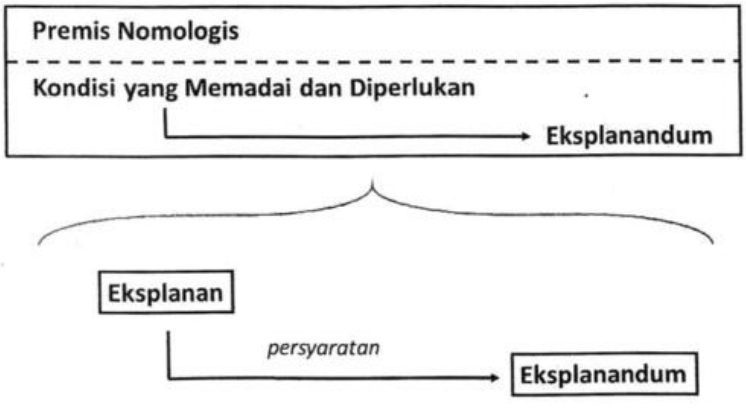
universal tetapi tidak secara mendalam menjelaskan kebenaran eksplanadum;

c. *Kondisi yang memadai dan diperlukan,* Merujuk kepada jenis persyaratan antara eksplanadum dan eksplanan, di mana eksplanan dapat menjelaskan secara mendalam dan universal.

3) *Urutan temporal·* eksplanan harus lebih diutamakan daripada eksplanadum.
4) *Kondisi awal* yang mendefinisikan properti dari kasus spesifik eksplanadum.
5) *Kesimpulan* yang menyatakan penjelasan lengkap dan mendalam tentang eksplanadum spesifik oleh eksplanan.



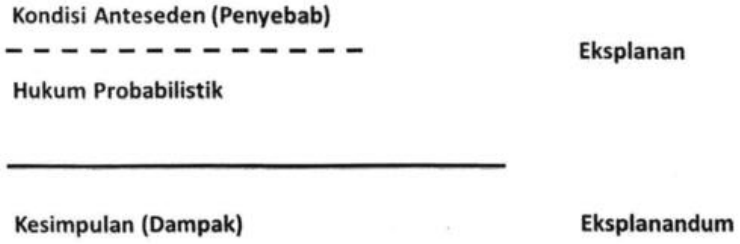
Gambar 2.1. *Silogisme Teoretis untuk Penjelasan Deduktif-Nomologis*



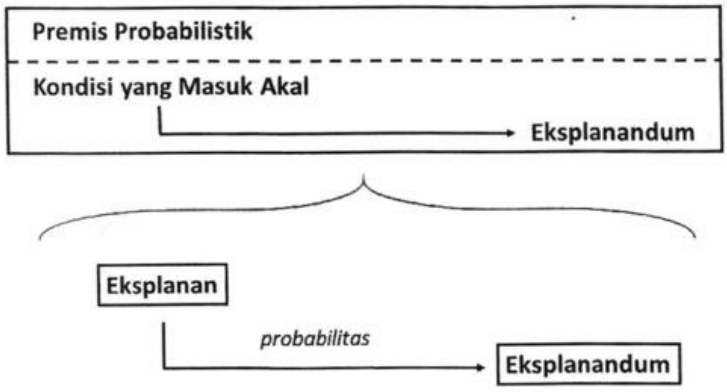
Gambar 2.2. *Komponen-Komponen Penjelasan Model Deduktif-Nomologis*

2.2.1.4. Model Kompromi: Penjelasan Statistik-Probabilitas

Model Statistik-Probabilitas adalah jenis penjelasan yang biasa digunakan pada penelitian-penelitian kuantitatif dalam ilmu-ilmu sosial. Model tersebut juga terdiri dari tiga bagian yang mirip dengan penjelasan deduktif-nomologis. Terdapat dua perbedaan dalam penjelasan probabilistik. Salah satunya adalah bahwa premis eksplanatori tidak dalam bentuk pernyataan hukum atau nomologis bagi kondisi yang memadai dan diperlukan untuk kebenaran eksplanadum, tetapi hanya pernyataan probabilistik yang menentukan kemungkinan adanya hubungan sebab-akibat antara eksplanan dan eksplanadum. Perbedaan kedua adalah bahwa pada bagian kesimpulan, eksplanadum spesifik yang diteliti tidak dapat dijelaskan secara lengkap dan mendalam oleh eksplanan, melainkan hanya bisa dijelaskan dalam istilah-istilah probabilistik.



Gambar 2.3. *Silogisme Teoretis untuk Penjelasan Statistik-Probabilistik*



Gambar 2.4. *Komponen-komponen Penjelasan Model Statistik-Probabilistik*

2.2.2. Dasar Ontologis

Perspektif analitis-teknis dalam studi kebijakan menggunakan rasionalitas kognitif-instrumental. Subbab ini menjabarkan beberapa konsep penting yang tercakup dalam rasionalitas kognitif-instrumental, yaitu rasionalitas instrumental, rasionalitas substantif, serta asumsi-asumsi model rasional komprehensif dalam studi kebijakan.

Rasionalitas dapat didefinisikan sebagai cara yang disadari dan diketahui manusia untuk mendekati dan bahkan menguasai dunia di sekitar mereka. Oleh karenanya, rasionalitas merupakan keadaan pikiran dan cara hidup, di mana manusia berusaha untuk bertindak dan menguasai lingkungannya. *Rasionalitas instrumental* mengacu kepada proses sadar dan berpengetahuan yang dengan melaluinya manusia mengkalkulasi dan memilih cara yang paling bijaksana untuk mencapai tujuan yang telah terbentuk sebelumnya dan/atau ditetapkan sebelumnya. *Rasionalitas substantif* mengacu kepada proses sadar dan berpengetahuan yang dengan melaluinya manusia memutuskan tujuan yang paling layak untuk dicapai.

Ilmuwan kebijakan yang menganut metode penelitian netral-nilai atau bahkan bebas-nilai menganjurkan bahwa pilihan substantif akan tujuan kebijakan merupakan keputusan politis dan harus diserahkan kepada para politisi. Oleh karena itu, mereka berpendapat bahwa para ilmuwan kebijakan harus membatasi diri pada masalah teknis untuk memilih yang terbaik, atau lebih khususnya, instrumen atau sarana kebijakan yang paling hemat biaya untuk mencapai tujuan yang "secara politis" telah ditetapkan sebelumnya.

Mengikuti kesimpulan yang diambil dari studi kebijakan analitis-positivis, tugas selanjutnya yang harus dilakukan oleh analis kebijakan adalah untuk menyelesaikan, jika memungkinkan hingga detail-detail teknis terakhir, rencana aksi untuk melaksanakan langkah-langkah kebijakan. Oleh karenanya, hal tersebut adalah tugas yang dijaga oleh instrumen dan rasionalitas teknis. Asumsi-asumsi untuk model rasional (teknis) komprehensif dalam studi kebijakan adalah sebagai berikut (Forester 1989, 49–54):

1) *Agen atau aktor*: Pembuat keputusan tunggal (atau sekelompok pengambil keputusan yang menyetujui sepenuhnya) yang merupakan aktor yang rasional secara instrumental dan memaksimalkan manfaat.

2) *Pengaturan*: Dapat disamakan dengan kantor para pembuat keputusan, "dengan asumsi sistem tertutup".
3) *Masalah*: Masalah yang didefinisikan dengan baik dari segi "ruang lingkupnya, horizon waktu, dimensi nilai, dan rantai konsekuensi diberikan dengan jelas" serta terjangkau.
4) *Informasi*: Diasumsikan bahwa informasi tersebut "sempurna, lengkap, dapat diakses, dan dapat dipahami".
5) *Hasil*: Solusi tunggal terbaik atau resolusi yang paling optimal.

2.2.3. Revisi dan Kritik terhadap Perspektif Analitis-Teknis

Terdapat beberapa kritik terhadap perspektif analitis-teknis, di antaranya: rasionalitas terbatas *(bounded rationality)*, kalkulasi rasional *(rational calculation)*, *"muddling through"*, dan tipologi rasionalitas terbatas.

2.2.3.1. Herbert Simon: Konsep Rasionalitas Terbatas

Dalam memberikan kritik terhadap perspektif analitis-teknis dalam kebijakan publik, Herbert Simon menekankan terbatasnya rasionalitas manusia. Simon mengatakan bahwa "rasionalitas menunjukkan *gaya perilaku* yang sesuai dengan *pencapaian* tujuan yang diberikan, dalam *batasan* yang dipaksakan oleh kondisi dan kendala yang diberikan" (Simon 1982, 405). Dalam definisi tersebut, perlu dijabarkan lebih lanjut mengenai "pencapaian tujuan" dan "batasan yang dipaksakan." *Pertama,* Simon membedakan dua sikap sehubungan dengan tingkat kesesuaian dengan pencapaian tujuan, yaitu sikap memaksimalkan atau mengoptimalkan dari "orang ekonomi" *(economic man)* dan sikap memuaskan seadanya dari "orang administratif" *(administrative man)*. Mengenai "orang ekonomi," Simon mengatakan bahwa orang ekonomi memaksimalkan sesuatu dengan memilih alternatif terbaik dari semua alternatif yang tersedia. Sementara itu, "orang administratif" hanya berusaha untuk sekedar memuaskan dengan mencari rangkaian tindakan yang memuaskan seadanya atau 'cukup baik' *(good enough)*" (Simon 1957, xxv). Kedua tipe ini menggambarkan konsep memuaskan *(the concept of satisfice)*.

Kedua, berkenaan dengan batasan yang dipaksakan, Simon menggambarkan konsep rasionalitas terbatas *(the concept of bounded rationality)* dengan menyatakan bahwa "Tidak mungkin perilaku seorang

individu tunggal yang terisolasi mencapai tingkat rasionalitas yang tinggi. Jumlah *alternatif* yang harus ia eksplorasi sangat besar, *informasi* yang ia perlukan untuk mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut begitu luas sehingga bahkan perkiraan terhadap rasionalitas objektif pun akan sulit untuk dipahami. Pilihan individu terjadi di *lingkungan 'pemberian'*, yaitu alasan-alasan yang diterima oleh subjek sebagai dasar untuk pilihannya; dan perilaku hanya *adaptif* dalam batas yang ditentukan oleh 'pemberian' ini" (Simon 1957, 79). Lebih lanjut, Simon memperinci batasan yang dipaksakan oleh lingkungan "pemberian" sebagai berikut: keterbatasan pengetahuan dan keterbatasan kemampuan kognitif para pembuat keputusan. *Pertama,* keterbatasan pengetahuan berbicara mengenai sifat pengetahuan yang tidak lengkap dan terfragmentasi, serta batasan pengetahuan tentang konsekuensi, yaitu prediktabilitas pengetahuan. *Kedua,* keterbatasan kemampuan kognitif para pembuat keputusan berarti batasan akan perhatian, kapasitas penyimpanan di pikiran manusia, kemampuan belajar manusia (yaitu observasi, komunikasi, pemahaman) perubahan *status quo* (yaitu kebiasaan manusia, rutinitas, pola pikir), dan lingkungan organisasi.

2.2.3.2. Dahl dan Lindblom: Konsep Kalkulasi Rasional

Kritik kedua terhadap perspektif analitis-teknis dalam kebijakan publik datang dari Robert Dahl dan Charles Lindblom. Dahl dan Lindblom memiliki pemikiran tersendiri mengenai konsep kalkulasi rasional. Mereka mengatakan bahwa terdapat keterbatasan dan kesulitan dalam kalkulasi rasional *means-ends* yang dipromosikan oleh perspektif analitis-teknis, yaitu (1) *kekurangan informasi,* di mana informasi yang relevan atau bahkan esensial untuk kalkulasi rasional *means-ends* mungkin tidak lengkap, tidak tersedia, atau sulit diperoleh; (2) *masalah komunikasi,* di mana informasi yang tersedia mungkin tidak dapat disebarkan ke semua pihak yang mengambil keputusan atau informasi tersebut tampaknya sulit untuk dipahami; (3) *jumlah variabel* yang terlibat terlalu banyak untuk ditangani seluruhnya; dan (4) *kompleksitas* hubungan antarvariabel terlalu rumit untuk dipahami, belum lagi untuk ditangani seluruhnya (Dahl dan Lindblom 1953, 59).

Dalam menghadapi keterbatasan dan kesulitan dalam kalkulasi rasional *means-ends,* Dahl dan Lindblom mengajukan sebuah proses komprehensif untuk kalkulasi rasional, salah satunya dengan pelibatan para

ilmuwan. Mereka mengatakan bahwa "para ilmuwan berurusan dengan (1) masalah informasi dengan observasi sistematis, (2) dengan masalah komunikasi dengan mengembangkan bahasa yang tepat dan logis yang biasanya termasuk bahasa matematika, (3) dengan masalah jumlah yang berlebihan dan hubungan yang kompleks antarvariabel dengan spesialisasi, dikendalikan oleh eksperimen, kuantifikasi, analisis yang ketat dan sistematis, serta pengecualian fenomena yang tidak dapat diterima dengan metode-metode ini" (Dahl dan Lindblom 1953, 78). Singkatnya, metode-metode ini mencakup beberapa hal berikut.

1) *Kodifikasi*, yakni metode untuk mengurangi dan menyatukan informasi yang beragam, rumit, dan tidak teratur menjadi unit-unit yang dapat dipahami.
2) *Kuantifikasi*, yakni metode untuk mengkuantifikasi informasi dan unit menjadi nilai-nilai yang dapat diperbandingkan.
3) *Sampling*, yakni metode untuk secara selektif menganalisis fragmen, spesimen dari fenomena yang diamati.
4) *Observasi* dalam situasi kontrol atau secara acak.
5) *Pemodelan*, yakni "pengurangan yang disengaja akan suatu massa informasi menjadi ukuran dan bentuk yang dapat dikelola, dan oleh karenanya merupakan alat utama dalam pekerjaan analis" (Stokey dan Zeckhauser 1978, 9).

2.2.3.3. Charles Lindblom: Ilmu "*Muddling Through*"

Charles Lindblom sependapat dengan Simon mengenai batasan rasionalitas manusia, tetapi Lindblom mendiagnosis bahwa sumber-sumber keterbatasan ini lebih dari sekedar kapasitas kognitif pikiran manusia. Lindblom menyatakan bahwa keterbatasan adalah bagian integral dari proses pembuatan kebijakan. Lindblom mencirikan proses ini sebagai "perbandingan terbatas berturut-turut" dan "mengatasi suatu masalah tanpa persiapan matang (*muddling through*)" (Lindblom 1959). Hal ini disebut sebagai inkrementalisme. Inkrementalisme adalah "metode tindakan sosial yang menjadikan realitas yang ada sebagai salah satu alternatif dan membandingkan kemungkinan keuntungan dan kerugian dari alternatif-alternatif yang terkait erat dengan membuat penyesuaian yang relatif kecil dalam realitas yang ada, atau membuat penyesuaian yang lebih besar tentang

konsekuensi mana yang sekiranya sama diketahuinya dengan konsekuensi-konsekuensi dari realitas yang ada, atau keduanya" (Dahl dan Lindblom 1953, 82). Dua model dari Lindblom untuk pengambilan keputusan akan diuraikan dalam Tabel 2.2.

Tabel 2.2. *Dua Model Pengambilan Keputusan Lindblom*

Rasional-Komprehensif (Akar)	**Perbandingan Terbatas Berturut-turut (Cabang)**
1a. Klarifikasi nilai atau tujuan yang berbeda dari dan biasanya merupakan prasyarat untuk analisis empiris dari alternatif kebijakan.	1b. Pemilihan nilai-nilai tujuan dan analisis empiris akan tindakan yang dibutuhkan tidak berbeda antara satu sama lain tetapi saling terjalin satu sama lain.
2a. Oleh karenanya, formulasi kebijakan dilakukan melalui pendekatan analisis *means-ends*. Pertama-tama tujuannya (*ends*) dipisahkan tersendiri, kemudian dicari sarananya (*means*) untuk mencapai tujuan tersebut.	2b. Mengingat bahwa sarana (*means*) dan tujuan (*ends*) tidak berbeda, analisis *means-ends* seringkali tidak tepat atau terbatas.
3a. Uji coba suatu kebijakan yang "baik" adalah yang dapat menunjukkan sarana yang paling tepat untuk mencapai tujuan yang diinginkan.	3b. Uji coba suatu kebijakan yang "baik" biasanya adalah yang langsung disetujui oleh beragam analis kebijakan (tanpa persetujuan mereka bahwa hal itu adalah sarana yang paling tepat untuk tujuan yang telah disepakati).
4a. Analisis adalah sesuatu yang komprehensif; setiap faktor penting yang relevan dipertimbangkan.	4b. Analisis adalah sesuatu yang sangat terbatas: a. Hasil penting yang mungkin dicapai justru diabaikan b. Alternatif kebijakan yang penting dan potensial justru diabaikan c. Nilai-nilai penting yang akan terpengaruh justru diabaikan
5a. Teori seringkali sangat diandalkan.	5b. Suksesi perbandingan sangat mengurangi atau menghilangkan ketergantungan pada teori

2.2.3.4. John Forester: Tipologi Rasionalitas Terbatas

Dalam bukunya *Planning in the Face of Power*, John Forester (1989) menjabarkan tipe-tipe rasionalitas terbatas, serta bagaimana hal tersebut berdampak terhadap pengambilan keputusan dalam pemerintahan dan perencanaan. Forester menggarisbawahi kompleksitas pengambilan keputusan dalam pemerintahan maupun perencanaan, di mana keputusan dalam bidang-bidang ini tidak hanya dibentuk oleh pertimbangan rasional, tetapi juga oleh faktor praktis dan kontekstual yang mempengaruhi bagaimana keputusan dibuat dan diimplementasikan.

Forester menyoroti konsep "rasionalitas terbatas" (*bounded rationality*), yang mengacu pada batasan dan kendala yang dihadapi individu saat membuat keputusan. Kendala ini bisa bersifat *kognitif, institusional,* atau *budaya,* dan mereka dapat membatasi kemampuan individu untuk mempertimbangkan semua kemungkinan pilihan saat membuat keputusan.

1) *Rasionalitas Terbatas Kognitif (Teknis).* Rasionalitas terbatas teknis mengacu pada keterbatasan dalam pengetahuan, keahlian, dan data yang dihadapi individu ketika membuat keputusan. Dalam administrasi dan perencanaan, individu seringkali kekurangan informasi yang lengkap dan harus mengambil keputusan berdasarkan data yang tidak lengkap atau tidak pasti. Rasionalitas terbatas jenis ini sering diatasi dengan meningkatkan keahlian atau mengumpulkan lebih banyak data untuk membuat keputusan yang lebih tepat.
2) *Rasionalitas Batasan Politik.* Rasionalitas batas politik mengacu pada kendala kelembagaan dan politik yang dihadapi individu ketika membuat keputusan. Dalam administrasi dan perencanaan, keputusan sering dibuat dalam konteks politik yang melibatkan persaingan kepentingan dan perebutan kekuasaan. Rasionalitas terbatas jenis ini sering disikapi dengan mempertimbangkan konteks politik dan institusional saat membuat keputusan dan membangun koalisi untuk mendukung pengambilan keputusan.
3) *Rasionalitas Batasan Budaya.* Rasionalitas batas budaya mengacu pada norma sosial dan budaya yang memengaruhi pengambilan keputusan. Dalam administrasi dan perencanaan, individu sering dipengaruhi oleh budaya organisasi atau komunitas mereka, yang dapat membatasi kemampuan mereka untuk mempertimbangkan solusi baru atau

inovatif. Rasionalitas terbatas jenis ini sering diatasi dengan menantang norma budaya dan mempertimbangkan perspektif alternatif saat membuat keputusan.

Selain itu, Forester juga menekankan pentingnya memahami dinamika politik dan kekuasaan yang membentuk pengambilan keputusan dalam administrasi dan perencanaan. Forester berpendapat bahwa pengambilan keputusan sering kali dipengaruhi oleh persaingan kepentingan dan perebutan kekuasaan, dan bahwa individu harus menavigasi dinamika ini untuk mencapai tujuan mereka. Di dalam hal ini, Forester membuat empat tipologi berkaitan dengan rasionalitas dan praktik dalam administrasi dan perencanaan dalam interaksinya dengan lingkungan yang bersifat politis.

Rasionalitas tidak terbatas (komprehensif) mengasumsikan hanya ada satu pengambil keputusan dalam suatu sistem yang tertutup. Dalam rasionalitas seperti ini, aktor dilihat sebagai suatu individu yang rasional. Masalah didefinisikan dengan baik (*well defined*) dengan sumber informasi yang sempurna dalam waktu yang tidak terbatas. Akhirnya, dalam pengambilan keputusan, terjadi proses pemecahan masalah yang rasional dengan menggunakan algoritma-algoritma dan teknik-teknik tertentu (Forester 1989, 54). Oleh sebab itu, rasionalitas semacam ini terkesan "utopis" dan tidak mungkin terjadi dalam sistem pengambilan kebijakan yang sarat dengan politik dan kompromi.

Dengan demikian, dalam kaitan antara rasionalitas dalam pengambilan keputusan dalam lingkungan yang politis, mau tidak mau empat jenis rasionalitas ini yang dapat ditemukan dalam praksis pengambilan keputusan suatu kebijakan publik (Lihat Tabel 2.3.):

1) *Rasionalitas terbatas I (Batas kognitif)*. Dalam rasionalitas jenis ini, aktor tidak diasumsikan sebagai individu yang sepenuhnya rasional, melainkan telah "terdistorsi" oleh "firasat, intuisi, loyalitas, dan keraguan" (Forester 1989, 55). Pengaturan lingkungan bersifat terbuka. Pendefinisian lingkup masalah juga bersifat ambigu dengan informasi yang tidak sempurna dan waktu yang terbatas. Akhirnya, strategi yang digunakan dalam pemecahan masalah adalah memuaskan seadanya (*satisficing*), meminimalisasi risiko, serta ekspektasi yang lebih rendah.

2) *Rasionalitas terbatas II (Diferensiasi sosial).* Dalam kategori ini, keterbatasan rasionalitas manusia diasumsikan akibat adanya pengambilan keputusan multiaktor (diversitas aktor) dengan wawasan yang beragam. Meski demikian, aktor-aktor tersebut masih dapat dikatakan kooperatif atau nonkonfliktual. Situasi kerja para aktor tidak lagi berada hanya pada satu kantor saja, melainkan beberapa ruang kantor yang diisi oleh orang-orang relevan yang berbeda secara sosial dan dihubungkan oleh telepon, surat elektronik, dan fitur-fitur computer lainnya. Alhasil, interpretasi atas masalah pun menjadi terdiferensiasi dan ambigu dengan sumber informasi yang beragam (baik dari segi kualitas maupun aksesibilitas) pula. Waktu juga menjadi sumber daya yang berharga, sebab bersifat terbatas dan tiap-tiap aktor memiliki waktu yang berbeda untuk memecahkan masalah yang ada. Oleh sebab itu, strategi praktis yang dapat dilakukan dalam melakukan pengambilan keputusan adalah dengan jaringan kecerdasan sosial (*social intelligence networks*) yang dimiliki.
3) *Rasionalitas terbatas III (Konflik pluralis).* Rasionalitas jenis ini mengasumsikan pengambil keputusan menghadapi tantangan dari para aktor yang terlibat. Sebab, pada dasarnya dalam kondisi pemangku kepentingan yang beragam, sulit untuk mengharapkan seluruh aktor dapat kooperatif tanpa konflik. Malahan, para aktor saling bersaing untuk mewujudkan kepentingan masing-masing. Pengaturan atau *setting* dalam rasionalitas jenis ini terbagi-bagi secara organisasional dengan akses yang bervariasi. Dampaknya, pendefinisian masalah kebijakan pun menjadi plural. Sumber informasi tidak lagi hanya menjadi "sumber rasional" bagi pengambilan keputusan, melainkan juga menjadi sumber daya politis yang "dikontestasikan, ditahan, dimanipulasi, dan didistorsi" (Forester 1989, 57) bagi kepentingan politik tersebut. Waktu, dan bisa juga "momentum" menjadi sumber daya yang didambakan di mana para aktor berhubungan melalui jaringan-jaringan yang ada, melakukan pencitraan untuk memperoleh dukungan serta melawan oposisi, dan berbagai strategi lainnya. Oleh sebab itu, dalam hal ini, perlu dilakukan tawar menawar dan penyesuaian (*bargaining and adjustment*) sebagai strategi praktisnya.

Tabel 2.3. *Rasionalitas dan Praktik dalam Administrasi dan Perencanaan*

Jenis Batasan Rasionalitas	Kondisi Tindakan Administratif/Perencanaan					
	Agen	**Pengaturan**	**Masalah**	**Informasi**	**Waktu**	**Strategi Praktis**
Komprehensif (Tidak terbatas)	Aktor rasional	Satu ruangan, sistem tertutup	Didefinisikan dengan baik	Sempurna	Tidak terbatas	Mengoptimalkan/ menyelesaikan (algoritma, teknik)
Batas kognitif (Batasan I)	Aktor yang dapat berbuat kesalahan	Ruang terbuka untuk lingkungan	Lingkupnya ambigu, dasar evaluasi	Tidak sempurna	Terbatas	Memuaskan seadanya/ meminimalisasi risiko, ekspektasi yang lebih rendah
Pembedaan secara sosial (Batasan II)	Beberapa aktor; kemampuan dan wawasan yang beragam; kooperatif	Beberapa ruangan, telepon, dibedakan secara sosial	Interpretasi yang beragam	Beragam kualitas, lokasi, aksesibilitas	Bervariasi dengan para aktor	Jaringan/pencari-an dan kepuasan seadanya
Pluralis (Batasan III)	Para aktor dalam kelompok kepentingan yang saling bersaing	Ruangan-ruangan dalam organisasi, akses yang bervariasi	Banyak definisi (pemahaman akan nilai, hak, dampak)	Diperebutkan, ditahan, dimanipulasi	Adalah kekuatan	Tawar-menawar/ penam-bahan, sesuaikan/periksa
Terdistorsi secara struktural/ ekonomi-politis (Batasan IV)	Para aktor dalam struktur ekonomi-politis yang tidak setara	Ruangan-ruangan dalam hubungan kekuasaan; sumber daya, keterampilan, dan status yang berbeda	Definisi ideologis; condong/miring secara struktural	(Mis)informasi ideologis; bergantung pada partisipasi, "kesadaran"	Lebih memilih "yang berpunya (kaya)"	Mengantisipasi/ menetralkan, mengorganisasi/ mendemokratisasi

Sumber: *Forester 1989, 53.*

4) *Rasionalitas terbatas IV (Distorsi struktural).* Dalam rasionalitas jenis ini, diasumsikan terdapat relasi antaraktor dalam struktur ekonomi dan politik yang tidak setara. *Setting* pengambilan keputusan pun berada dalam ruang-ruang dalam suatu hubungan kekuasaan, sumber daya, keterampilan, dan status yang tidak setara pula. Pendefinisian masalah pun memiliki kecenderungan terhadap ideologi tertentu, tergantung pada sumber sosial aktor-aktor tersebut. Sumber informasi pun tidak lepas dari ideologi, yang dapat mengarah pada misinformasi. Waktu pun dimaknai sebagai sebuah kekuatan yang tidak didistribusikan secara setara. Akhirnya, strategi praktis yang dapat dilakukan dalam kondisi yang telah terdistorsi secara politis dan ekonomi ini adalah strategi yang bererak menuju kesetaraan yang efektif, partisipasi dan suara demokratis yang substantif, bekerja jauh dari pelestarian dominasi rasial, seksual, dan ekonomi yang sistematis.

2.3. PERSPEKTIF INTERPRETATIF-POLITIS

Dalam perspektif interpretatif-politis, kebijakan publik merupakan kumpulan realitas yang dibangun secara social dari komunitas interpretatif dan tindakan yang ingin dimasukkan oleh setiap komunitas interpretatif ke dalam arena publik. Kebijakan publik merupakan *konstruksi realitas sosial,* di mana terkandung *makna, nilai-nilai, preferensi, dan keinginan* yang disebabkan oleh negara modern dan kelompok-kelompok kepentingan lainnya untuk situasi domain publik tertentu pada masyarakat modern. Dengan demikian, studi kebijakan merupakan penelitian sosial yang bertujuan untuk menafsirkan dan menjelaskan mengapa makna dan nilai tertentu ditandai dalam suatu "teks" kebijakan dalam konteks kebijakan, dan bukan sebaliknya. Berdasarkan interpretasi dan pemahaman yang diungkapkan oleh studi kebijakan, para partisipan kebijakan kemudian dapat terlibat dalam komunikasi dan dialog yang bertujuan untuk memfasilitasi kesepahaman bersama, memelihara konsensus, dan memungkinkan untuk mengusahakan solusi yang timbal-balik secara politis untuk isu kebijakan yang dimaksud. Sehingga, kebijakan publik dan studi kebijakan merupakan cara untuk memfasilitasi kepentingan "pemahaman bersama" *(mutual understanding)* di dalam komunitas manusia dan mungkin untuk melakukan rekonsiliasi atas konflik.

David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai "dampak dari suatu aktivitas pemerintah" (Easton 1965, 212) melalui tindakan "mengalokasikan nilai secara otoritatif bagi seluruh masyarakat" (Easton 1953, 129). Sementara itu, Stephen J. Ball menunjukkan bahwa "kebijakan jelas merupakan masalah 'alokasi nilai-nilai yang otoritatif'; kebijakan adalah pernyataan operasional akan nilai-nilai, 'pernyataan maksud preskriptif'. Namun, nilai-nilai tidak mengambang bebas dari konteks sosialnya. Kita perlu bertanya *nilai milik siapa* yang divalidasi dalam kebijakan, dan *nilai milik siapa yang tidak.* Dengan demikian, alokasi nilai-nilai yang otoritatif menarik perhatian kita pada sentralitas *kekuasaan dan kontrol* dalam konsep kebijakan. Kebijakan *memproyeksikan gambaran suatu masyarakat ideal* memproyeksikan definisi-definisi yang dianggap sebagai pendidikan)" (Ball 1990, 3). Pada kesempatan lain, Ball memperinci pendekatannya sendiri untuk studi kebijakan bahwa "dalam tulisan terkini tentang isu kebijakan, saya sebenarnya memegang dua konseptualisasi kebijakan yang sangat berbeda ... Saya akan menyebut kebijakan ini sebagai *teks* dan kebijakan sebagai *diskursus* ... Poin yang saya tunjukkan adalah bahwa kebijakan bukan salah satunya, melainkan keduanya: mereka 'implisit di dalam satu sama lain'" (Ball 1994, 15). Selain itu, Dvora Yanow mendefinisikan "kebijakan publik sebagai teks yang *diinterpretasikan* sebagaimana kebijakan tersebut *diberlakukan* oleh para pelaksana, (dan) ... sebagai teks yang *'dibaca'* oleh berbagai kelompok pemangku kepentingan" (Yanow 2000, 17).

Berbagai definisi di atas merupakan pendapat beberapa ahli yang memegang pendekatan interpretatif-politis dalam melihat kebijakan publik. Dengan demikian, pendekatan *interpretive* terhadap analisis kebijakan berfokus pada *makna* kebijakan, pada *nilai-nilai, perasaan,* atau *keyakinan* yang diekspresikan, dan pada proses-proses di mana makna-makna tersebut dikomunikasikan dan *'dibaca'* oleh berbagai audiens. Secara praktis, proses kebijakan publik tidak dapat melepaskan diri dari suatu proses deliberatif (Lihat Mardiyanta 2011; 2013).

2.3.1. Asumsi-Asumsi Dasar Pendekatan Interpretatif dalam Studi Kebijakan

Kebijakan publik tidak ditafsirkan sebagai fenomena yang didefinisikan sendiri dan/atau fenomena *alam* yang dibicarakan dalam ilmu pengetahuan

alam, tetapi dianggap sebagai *artefak manusia* yang dipertimbangkan dan dibangun oleh manusia dengan *maksud* spesifik dan *makna* tertentu. Dengan demikian, studi kebijakan adalah upaya penelitian untuk mengidentifikasi makna dan nilai-nilai yang dialokasikan, diperhitungkan, dan dikaitkan dengan fenomena kebijakan tertentu oleh semua pihak terkait.

Dikarenakan pembangun-makna utama (atau yang lebih tepat disebut 'pembuat') kebijakan publik adalah negara modern. Sebagaimana definisi negara modern adalah kekuasaan dan otoritas kedaulatan atas wilayah definitif dan penduduknya, maka studi kebijakan publik adalah upaya penelitian untuk menyelidiki apa maksud, makna, atau nilai-nilai yang negara anggap berasal dari kebijakan publik tertentu dan mengapa.

Lebih lanjut, dalam sistem politik yang pluralistik dan demokratis, pembuat kebijakan publik tidak terbatas pada *negara yang berdaulat*. Berbagai *pihak yang berkepentingan* juga dapat menghubungkan makna-makna yang berbeda atau bahkan bertentangan dengan fenomena kebijakan yang sama dan mengambil sikap yang berbeda atau bahkan berlawanan terhadap preskripsi kebijakan. Dengan demikian, studi kebijakan publik adalah upaya penelitian yang berusaha untuk:

1) Mengeksplorasi apa dan bagaimana makna dan nilai-nilai ditulis atau disandikan ke dalam "teks" kebijakan oleh negara atau pemerintah;
2) Mengeksplorasi apa dan bagaimana makna dan nilai-nilai dibaca atau diuraikan dari teks "kebijakan publik" oleh kelompok kepentingan atau komunitas interpretatif, yaitu studi hermeneutika dan etnografi tentang interpretasi kebijakan publik oleh kelompok-kelompok sosial;
3) Mengeksplorasi makna dan nilai-nilai otoritatif apa yang muncul dan dibentuk di tengah beragam interpretasi kebijakan publik tersebut;
4) Membongkar proses politisasi yang melaluinya makna dan nilai-nilai otoritatif dibangun dalam konteks politik suatu kebijakan publik.

2.3.2. Penjelasan Intensional: Menjelaskan Tindakan-Tindakan Negara

Dalam menjelaskan tindakan-tindakan negara, menarik untuk mengkaji pemikiran Georg Henrik von Wright yang ia tuliskan dalam bukunya *Explanation and Understanding*. Ia mengatakan bahwa terdapat

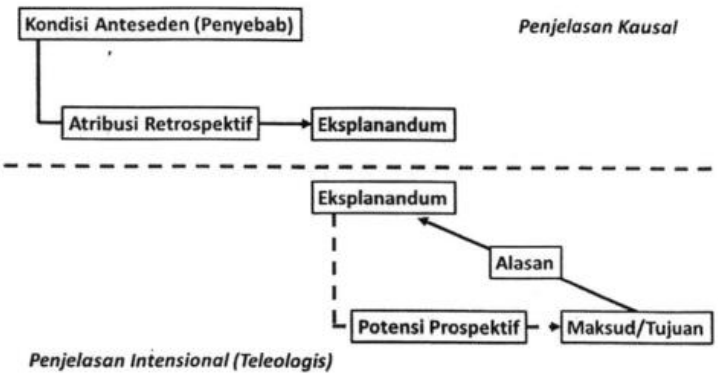
dua tradisi ilmu pengetahuan dan filsafat metode penelitian: Aristotelian dan Galilean. (von Wright 1971, 2). Dalam memandang penjelasan ilmiah, kedua tradisi tersebut saling kontras satu dengan yang lain, di mana tradisi Aristotelian dicirikan dengan penjelasan kausal (sebab akibat atau mekanistik), sementara tradisi Galielan dicirikan dengan penjelasan teleologis (finalistik). Perbedaan kedua tipe penjelasan tersebut dijabarkan sebagai berikut.

Penjelasan kausal (sebab-akibat atau mekanistik). Penjelasan kausal mengacu kepada mode penjelasan, yang berupaya untuk mencari kondisi yang memadai dan/atau diperlukan (eksplanan) yang mendahului fenomena yang akan dijelaskan (eksplanadum). Penjelasan kausal biasanya menunjukkan masa lalu. 'Hal ini terjadi, karena hal itu telah terjadi' adalah bentuk khas dalam bahasa penjelasan ini (von Wright 1971, 83). Penjelasan kausal berupaya untuk memverifikasi kondisi anteseden untuk fenomena alam yang diobservasi. Mode penjelasan ini selanjutnya dapat dibedakan menjadi: penjelasan deduktif-nomologis dan penjelasan induktif-probabilistik.

Penjelasan teleologis (finalistik). Penjelasan teleologis mengacu kepada mode penjelasan yang berupaya untuk mengungkapkan tujuan dan/atau maksud, yang menghasilkan atau memotivasi eksplanadum (biasanya suatu tindakan yang harus dijelaskan) untuk terjadi. "Penjelasan teleologis mengarahkan masa depan. 'Hal ini terjadi agar hal itu terjadi'" (von Wright 1971, 83). Mode penjelasan ini dapat dibedakan menjadi: penjelasan intensional; penjelasan pilihan-rasional; penjelasan fungsional (penjelasan kuasi-teleologis).

Penjelasan intensional telah dianjurkan oleh beberapa ilmuwan sosial sebagai mode penjelasan yang khas yang digunakan dalam ilmu sosial. Faktanya, sebagaimana ditegaskan oleh Jon Elster, fitur-fitur penjelasan intensional "membedakan ilmu-ilmu sosial dari ilmu-ilmu alam" (Elster 1983, 69). Akan tetapi, untuk mencari tahu maksud dan makna subjektif dari para aktor dan kelompok-kelompok aktor dalam kebijakan publik, misalnya negarawan, politisi, pemberi layanan kebijakan yang berada di garis depan pelayanan (*frontline*), penerima layanan kebijakan, partai politik, kelompok kepentingan, dan lain-lain, peneliti kebijakan menghadapi salah satu pusat masalah metodologis dalam ilmu sosial. Kebingungan ini telah digambarkan

dengan tepat oleh Max Weber ketika mendefinisikan sosiologi, yaitu sebagai "ilmu pengetahuan yang mencermati *pemahaman interpretatif* akan tindakan sosial dan oleh karenanya memperhatikan *penjelasan sebab-akibat* dari alur dan konsekuensinya" (Weber 1978, 4).



Gambar 2.5. *Fitur-fitur Berbeda dari Penjelasan Intensional (Teleologis)*

2.3.2.1. Studi Kebijakan sebagai Penjelasan Intensional Tindakan-Tindakan Negara: Pendekatan Interpretatif

Sebelum memahami lebih jauh mengenai studi kebijakan sebagai suatu penjelasan intensional tindakan-tindakan negara, buku ini berpedoman pada pandangan Alfred Schütz, salah satu sosiolog fenomenologis terkemuka pada abad dua puluh, dalam bukunya *The Phenomenology of Social World.* Terdapat tiga konsep yang disoroti, yaitu "makna" *(meaning),* "tindakan" *(action),* dan "makna-konteks" *(meaning-context).* Mengenai *makna,* Schütz menyatakan:

"Makna merupakan cara tertentu untuk mengarahkan pandangan seseorang kepada *satu bagian kecil pengalaman seseorang.* Bagian kecil tersebut kemudian *'dipilih'* dan *diberikan diskret* oleh suatu tindakan refleksif. Makna mengindikasikan, oleh karenanya, suatu *sikap* khas pada *bagian Ego terhadap aliran durasinya sendiri*" (Schütz 1967, 42).

Definisi ini dapat dibedakan dengan tiga konsep pokok dalam fenomenologi, yaitu *atensi, intensi,* dan *protensi.* Dengan kata lain, makna terdiri dari atensi, intensi, dan protensi yang telah Ego kaitkan dengan suatu objek di dunia yang konkret dan diskret.

1) *Atensi* merujuk kepada tindakan *kesadaran* seseorang dalam 'memilih' sebuah objek dari dunia yang konkret dan diskret.
2) *Intensi* merujuk kepada tindakan kesadaran seseorang dalam membentuk *persepsi dan sikap* terhadap objek serta mempertahankan dan mengingat persepsi dan sikap tersebut di masa depan.
3) *Protensi* merujuk kepada tindakan kesadaran akan *perumusan suatu rencana aksi* (proyek) untuk memenuhi satu antisipasi terhadap objek.

Selain itu, dengan menerapkan perangkat konseptual yang berasal dari filsafat fenomenologis, Schütz mengusulkan untuk mengklarifikasi konsepsi Max Weber mengenai makna subjektif *tindakan* sosial dalam sosiologi interpretatif dengan cara sebagai berikut:

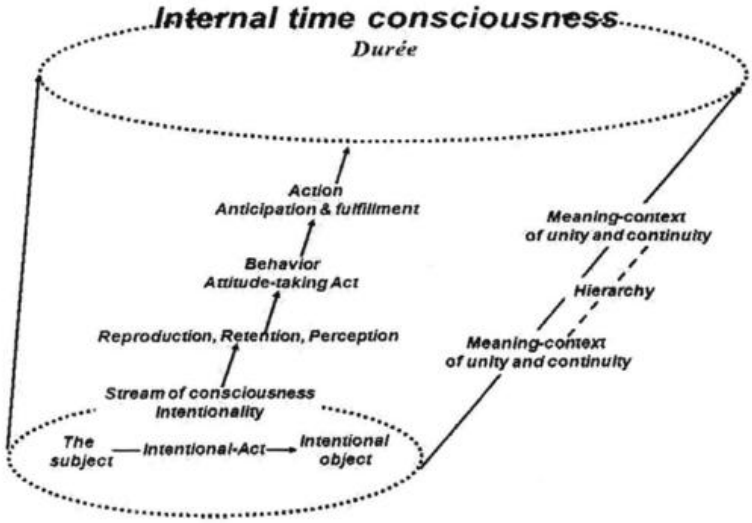
"Kini kami berada dalam posisi untuk menyatakan bahwa apa yang membedakan tindakan dari perilaku adalah bahwa tindakan merupakan *pelaksanaan dari perbuatan yang diproyeksikan.* Dan kami dapat segera melanjutkan ke langkah berikutnya: *makna* dari setiap tindakan adalah *perbuatan yang diproyeksikan secara bersesuaian.* Dengan mengatakan ini, kami memberi kejelasan terhadap konsep Max Weber yang kabur mengenai 'orientasi suatu tindakan'. Suatu tindakan, kami sampaikan, berorientasi terhadap perbuatan yang diproyeksikan secara bersesuaian" (Schütz 1967, 61).

Dengan menerapkan konsep pokok fenomenologi, lebih lanjut Schütz menyarankan bahwa makna yang dipalsukan dalam Ego seseorang "dikonfigurasi" menjadi suatu keseluruhan, yang Schütz sebut sebagai *"konteks-makna"*. Dengan istilah konteks-makna, Schütz mencirikannya sebagai berikut:

"Izinkan kami mendefinisikan konteks-makna secara formal: Kami mengatakan bahwa pengalaman hidup kita E_1, E_2, ..., E_n, berada dalam konteks-makna jika dan hanya jika, setelah pengalaman-pengalaman tersebut dijalani dalam langkah-langkah terpisah, mereka kemudian dibentuk menjadi suatu sintesis terbaik, oleh karenanya menjadi objek-objek terpadu atensi tunggal" (Schütz 1967, 75).

Schütz menunjukkan bahwa konteks-makna yang diturunkan dalam kesadaran waktu batin seseorang mengandung sejumlah fitur struktural (Schütz 1967, 74–78): kesatuan, kesinambungan, dan hierarki.

1) *Kesatuan.* Melalui tindakan yang disengaja dan/atau tindakan pemenuhan, berbagai pengalaman sarat-makna disatukan dan diintegrasikan ke dalam keseluruhan yang koheren di dalam Ego. Oleh karenanya, konteks-makna yang dihasilkan dari pengalaman yang sarat-makna juga memiliki struktur internal kesatuan dan koherensi.
2) *Kesinambungan,* Mengingat bahwa pengalaman-pengalaman hidup diatur dalam aliran kesadaran durasi (yaitu *Durée*), oleh karenanya, konteks-makna yang kemudian diperoleh menjadi terstruktur secara internal ke dalam suatu kesinambungan urutan temporal.
3) *Hierarki.* Melalui pengalaman-pengalaman hidup yang dijalani dalam berbagai ranah dunia-kehidupan, individu akan mengatur beragam konteks-makna untuk pengalaman-pengalaman hidup yang dijalani dalam beragam ranah kehidupan. Semua konteks-makna yang kompleks ini disusun dalam urutan hierarkis berdasarkan tingkat kebermaknaan dan signifikansinya.



Gambar 2.6. *Kerangka Kerja Konseptual Fenomenologis akan Makna*

Dengan demikian, studi kebijakan interpretatif dapat ditafsirkan sebagai upaya penelitian untuk menyelidiki beberapa hal berikut.

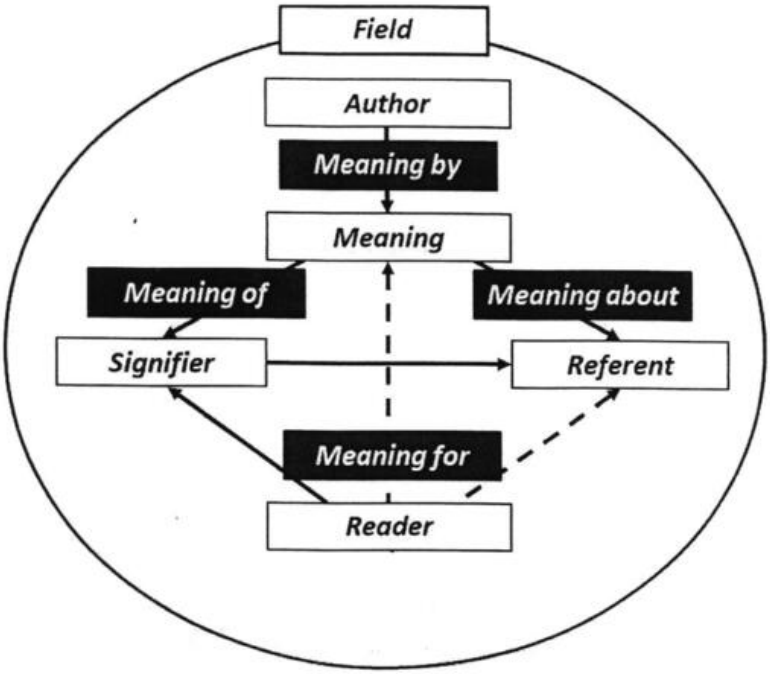
1) Apa saja atensi, intensi, dan protensi yang diberikan negara kepada fenomena dan/atau isu;

2) Apa saja atensi, intensi, dan protensi yang dikaitkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan dalam arena kebijakan dengan teks kebijakan yang dibuat oleh negara;
3) Bagaimana atensi, intensi, dan protensi ini terkait dengan konteks-makna negara dan pihak-pihak yang berkepentingan; serta mengapa.

2.3.2.2. Studi Kebijakan Sebagai Penjelasan Intensional Tindakan-Tindakan Negara Pendekatan Hermeneutika

Selain melihat studi kebijakan melalui pendekatan interpretatif, dalam menjelaskan studi kebijakan sebagai penjelasan intensional dapat pula melalui pendekatan hermeneutika. Hermeneutika adalah "disiplin yang terutama berkaitan dengan penjelasan *aturan untuk interpretasi teks*" (Thompson 1981, 36). Apa itu interpretasi? Interpretasi adalah "upaya untuk memperjelas, untuk memahami objek studi. Objek ini harus, oleh karenanya, merupakan sebuah teks, atau teks-analog, yang dalam beberapa hal membingungkan, tidak lengkap, kabur, tampak bertentangan—tidak jelas dalam satu atau lain cara. Interpretasi bertujuan untuk mengungkapkan koherensi atau pemahaman yang mendasarinya. ... Objek ilmu interpretasi harus memiliki a) pemahaman (koherensi dan makna), dapat dibedakan dari b) ekspresinya, yang untuk atau oleh c) subjek" (Taylor 1994, 181–82).

Lebih lanjut lagi, Taylor menyatakan bahwa, "Ketika kita berbicara tentang 'makna' dari kategori yang sudah ditentukan, kita menggunakan konsep yang memiliki artikulasi, seperti a) makna adalah *untuk* atau *oleh* subjek ... b) makna adalah *mengenai* sesuatu ... dan c) hal-hal hanya memiliki makna *dalam satu bidang*, yaitu, dalam kaitannya dengan makna hal-hal lain" (Taylor 1994, 185–86). Di samping itu, Taylor juga menjelaskan dimensi *makna linguistik*, "Makna ... adalah untuk subjek, akan suatu hal, di suatu bidang. Hal ini membedakannya dari makna linguistik yang memiliki struktur empat dimensi dan bukannya tiga dimensi. Makna linguistik adalah untuk subjek dan dalam suatu bidang, tetapi hal tersebut merupakan makna penanda (*signifier*) dan tentang dunia referen." Sehingga, dapat dikategorikan lima tipe makna, yaitu: makna oleh dan/untuk suatu subjek, makna di suatu bidang, makna sesuatu, makna penanda (*signifier*), dan makna mengenai dunia referen.



Gambar 2.7. *Dimensi Makna Linguistik*

Sementara itu, bila berbicara mengenai hermeneutika, maka perlu pula didefinisikan mengenai *teks*, yang adalah objek dari hermeneutika. Teks adalah "diskursus apa pun yang diperbaiki dengan menulis" (Ricœur 1981, 145), yaitu suatu fiksasi tindak tutur dengan menulis. Fiksasi memungkinkan perkataan dilestarikan, yaitu daya tahan teks. Suatu teks "membagi tindakan menulis dan tindakan membaca menjadi dua sisi, yang di antara keduanya tidak ada komunikasi. ... Dengan demikian teks menghasilkan gerhana ganda[1] untuk pembaca dan penulis" (Ricœur 1981, 146–47). Oleh karena itu, teks kebijakan dapat dipahami sebagai fiksasi otoritatif makna oleh pemerintah.

Salah satu fungsi hermeneutika adalah untuk "distansiasi" atau pengambilan jarak *(hermeneutical function of distanciation)* (Ricœur 1981, 131–44). Dalam fungsi ini teks dilihat sebagai peristiwa bahasa *(language)* dan

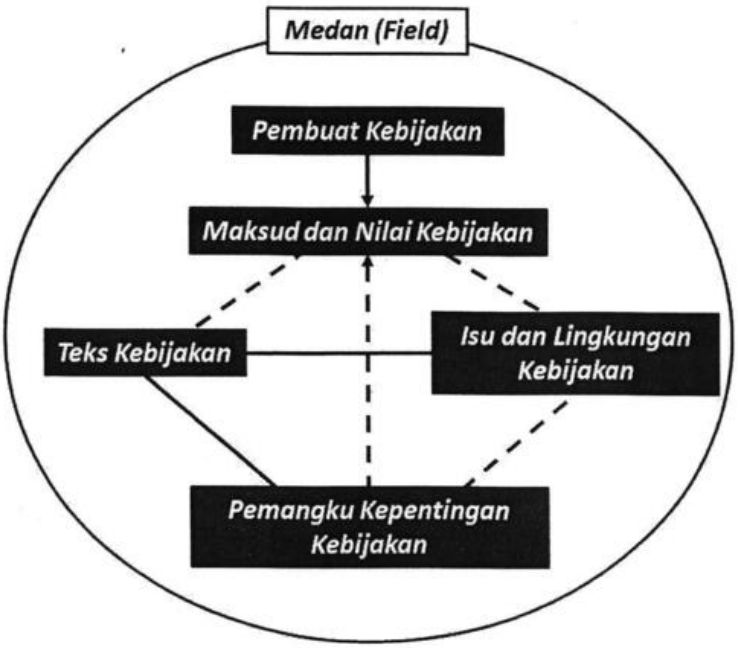
1 Istilah 'gerhana ganda' ini memiliki makna bahwa tidak ada pertukaran dialog secara langsung antara pembaca dan penulis karena pembaca tidak hadir saat penulis menulis dan penulis tidak hadir saat pembaca membaca.

tindak tutur serta sebagai hasil karya *(work)*. Sebagai *peristiwa bahasa* dan *tindak tutur,* berarti terdapat distansiasi antara peristiwa bahasa dan makna. Dalam hal ini, artikulasi makna dalam peristiwa bahasa merupakan "inti dari seluruh masalah hermeneutika" (Ricœur 1981, 134). Sementara itu, sebagai *hasil karya,* terdapat distansiasi antara teks sebagai hasil karya dan penulisnya, antara tindakan penulis dengan tindakan membaca, dan antara teks, referensi, dan denotasi diskursus. Dalam hal distansiasi antara teks dan penulis, Ricœur menyatakan bahwa hermeneutika "tetap merupakan seni membedakan diskursus dalam karya; tetapi diskursus ini hanya diberikan di dalam dan melalui struktur-struktur karya tersebut. Dengan demikian, interpretasi adalah jawaban atas distansiasi mendasar yang dibentuk oleh objektifikasi manusia dalam karya diskursus, suatu objektifikasi yang dapat dibandingkan dengan yang dinyatakan dalam produk-produk hasil kerja manusia dan seninya" (Ricœur 1981, 138). Dalam hal distansiasi antara tindakan menulis dengan tindakan membaca, teks harus dapat "'mendekontekstualisasikan' dirinya sendiri dengan cara sedemikian rupa sehingga dapat 'dikontekstualisasikan ulang' dalam situasi baru sebagaimana yang dicapai ... dengan tindakan membaca" (Ricœur 1981, 139). Dalam hal distansiasi antara teks dan referensi dan denotasi diskursus, dunia teks dimaknai sebagai "referensi ... membedakan diskursus dari bahasa, bahasa tidak memiliki hubungan dengan realitas, kata-katanya kembali ke kata-kata lain dalam lingkaran kamus tak berujung. Hanya diskursus, kami harus katakan, yang memaksudkan hal-hal, mengaplikasikan dirinya sendiri di realitas, mengekspresikan dunia' (Ricœur 1981, 140), di mana masalah hermeneutika paling mendasar adalah untuk menjelaskan jenis keberadaan di dunia (dunia-kehidupan) yang terungkap di hadapan teks (Ricœur 1981, 141).

Berdasarkan penjelasan yang berdasar pada pemikiran Ricœur, dapat disimpulkan bahwa terdapat empat masalah hermeneutika dalam studi teks kebijakan.

1) Masalah hermeneutika tentang menjembatani distansiasi antara teks kebijakan dengan makna dan nilai-nilai kebijakan;
2) Masalah hermeneutika tentang menjembatani distansiasi antara teks kebijakan dengan maksud penulis (pemerintah);

3) Masalah hermeneutika tentang menjembatani distansiasi antara teks kebijakan dengan pembacaan teks oleh pembaca;
4) Masalah hermeneutika tentang menjembatani distansiasi antara teks kebijakan dengan dunia referensi mereka.



Gambar 2.8. *Studi Teks Kebijakan*

Dalam perkembangannya, terdapat perkembangan konsep dari teks menuju tekstualitas *(textuality)*. Selain mengambil makna yang tertanam di dalam teks, studi hermeneutika juga dapat mengeksplorasi dimensi teks lain, yaitu "tekstur teks, bentuknya, serta organisasinya" (Fairclough 1995, 4). Dengan memperkenalkan konsep tekstualitas ke dalam studi hermeneutika, analisis teks kemudian dapat menjadi lebih dari mempelajari teks dalam bentuk linguistik (tertulis maupun lisan) dan mengeksplorasi teks, yang mengambil bentuk multisemiotik. Konsep tekstualitas multisemiotik sangat signifikan pada era komunikasi massa dan kemudian era informasi. Pada era komunikasi massa, contoh teks untuk bentuk multisemiotik tentu saja adalah televisi. Sedangkan pada era informasi, teks literal telah jauh digantikan oleh teks citra digital melalui komunikasi bermedia komputer dan internet.

Dimensi tekstualitas pada teks kebijakan terdiri dari 1) genre; 2) kerangka (*frame*); 3) retorika; dan 4) naratif (akan diuraikan lebih lanjut pada Bab III). Seiring konsep tekstualitas diterapkan pada studi-studi kebijakan di era informasi, menjadi jelas bahwa analisis teks kebijakan seharusnya meluas melampaui analisis dokumen-dokumen kebijakan dalam bentuk harfiahnya serta untuk menganalisis makna dan nilai yang tertanam dalam teks kebijakan dalam bentuk multisemiotik, seperti film dokumenter, iklan, dan cuplikan berita di televisi, serta situs web di internet.

Selain teks dan tekstualitas, terdapat pula konsep "intertekstualitas". Konsep intertekstualitas merujuk kepada tekstur teks ketika teks tersebut ditetapkan terhadap konteks sosial dan historisnya. Dengan kata lain, seperti yang dikatakan oleh Kristeva (dalam Fairclough 1992, 102) bahwa intertekstualitas menyiratkan "penyisipan sejarah ke dalam teks dan penyisipan teks ke dalam sejarah." Dengan penyisipan sejarah ke dalam teks, teks menyerap dan dibangun dari teks-teks masa lalu" (Fairclough 1992, 102). Dikarenakan konsep intertekstualitas diterapkan pada studi kebijakan, tersirat bahwa dokumen kebijakan harus dianalisis secara serempak dan sinkron dengan teks-teks kebijakan terkini lainnya dan/atau secara diakronis dengan teks-teks kebijakan masa lalu.

Studi Hermeneutika Multilateral pada Kebijakan Publik

Proses multilateral penulisan (menyandikan atau *encoding*) dan pembacaan (menguraikan atau *decoding*) untuk teks kebijakan berdasarkan penjelasan Ball (1993) terdiri dari beberapa hal berikut:

1) Banyak penulis dalam proses pembuatan teks kebijakan;
2) Banyak pembaca dalam proses formulasi dan implementasi teks kebijakan;
3) Gagasan mengenai teks yang berkaitan dengan penulis (tulisan) dan teks yang berkaitan dengan pembaca (keterbacaan). Tulisan teks kebijakan mengacu kepada fleksibilitas yang dibangun dalam teks kebijakan yang "mengundang pembaca untuk 'bergabung', untuk 'bekerja sama', dan menjadi penulis bersama. Dengan kata lain, teks kebijakan menyediakan ruang bagi pembaca untuk menginterpretasikan atau bahkan menulis ulang teks kebijakan. Keterbacaan teks kebijakan mengacu kepada

kekakuan yang dibangun dalam teks kebijakan yang memberikan "kesempatan minimum untuk interpretasi kreatif oleh pembaca";

4) Hubungan timbal-balik, tawar-menawar, serta interaksi antara penulis dan pembaca teks kebijakan.

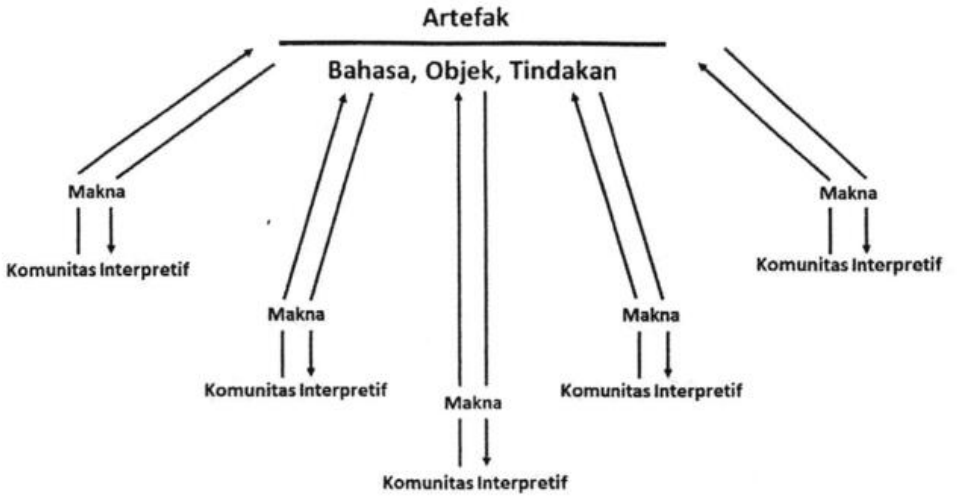
Dengan adanya fitur-fitur multilateral dalam interpretasi kebijakan, oleh karenanya argumen kebijakan melibatkan banyak komunitas, yang masing-masing dapat memiliki interpretasi mereka sendiri terhadap teks kebijakan dan kemudian menghasilkan teks mereka sendiri (dalam bentuk multisemiotik) dalam kaitannya dengan argumen kebijakan. Dvora Yanow menyebutnya sebagai "komunitas interpretatif" (Yanow 2000).



Gambar 2.9. *Makna (Nilai-nilai, Keyakinan, Perasaan) Tertanam dalam Artefak Kebijakan (Bahasa, Objek, Tindakan) dalam Hubungan Simbolik (Representasional)*



Gambar 2.10. *Penggunaan Artefak Mempertahankan atau Mengubah Makna yang Mendasarinya*



Gambar 2.11. *Komunitas Interpretatif dalam Studi Kebijakan*

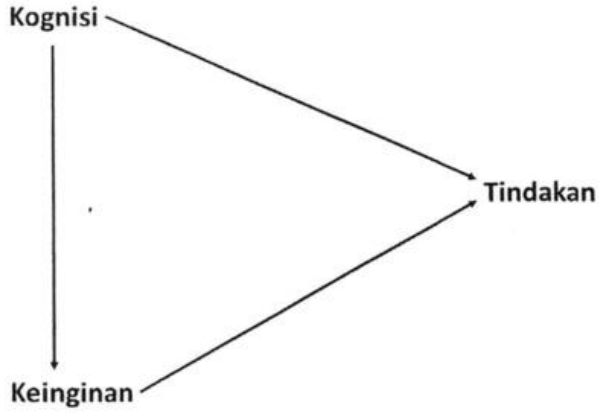
Oleh karena itu, titik awal dari penelitian interpretatif terhadap isu kebijakan tertentu adalah mengidentifikasi berbagai komunitas interpretatif yang berpartisipasi dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan. Langkah kedua adalah mengakses "pengetahuan lokal", yaitu definisi situasi, pengetahuan yang ada, serta sistem relevansi, yang dihasilkan oleh komunitas interpretatif yang berbeda-beda. Akses ini dapat dicapai melalui analisis dokumen, wawancara percakapan, serta observasi partisipan dengan komunitas interpretatif yang berbeda-beda. Dengan menyandingkan dan memetakan persamaan dan perbedaan dalam pengetahuan lokal yang dihasilkan oleh berbagai komunitas interpretatif terkait dengan kebijakan yang dimaksud, arsitektur argumen yang dibentuk seputar isu kebijakan yang dimaksud dapat diungkapkan.

Tabel 2.4. *Langkah-langkah dalam Analisis Kebijakan Interpretatif*

Langkah-langkah Analisis Kebijakan Interpretatif
1. Mengidentifikasi artefak (bahasa, objek, tindakan) yang merupakan pembawa makna signifikan untuk isu kebijakan yang telah ditetapkan, sebagaimana yang dipahami oleh para aktor kebijakan yang relevan dan komunitas-komunitas *interpretive*
2. Mengidentifikasi komunitas makna/interpretasi/ucapan/praktik yang relevan dengan isu kebijakan yang sedang dianalisis
3. Mengidentifikasi "diskursus": makna-makna spesifik yang dikomunikasikan melalui artefak-artefak tertentu dan pengaruhnya (dalam pemikiran, ucapan, serta tindakan)
4. Mengidentifikasi poin-poin konflik dan sumber-sumber konseptualnya (afektif, kognitif, dan/atau moral) yang mencerminkan interpretasi yang berbeda oleh komunitas yang berbeda
Intervensi atau Tindakan
5a. Menunjukkan implikasi dari makna/interpretasi yang berbeda untuk formulasi kebijakan dan/atau Tindakan
5b. Menunjukkan bahwa perbedaan mencerminkan cara pandang yang berbeda
5c. Bernegosiasi/melakukan mediasi/mengintervensi dalam bentuk lain untuk menjembatani perbedaan (misalnya, menyarankan reformulasi atau *reframing*)

2.3.3. Penjelasan Pilihan-Rasional

Terlepas dari perspektif fenomenologis, perspektif lain, yaitu teori pilihan-rasional, juga merumuskan pendekatan untuk penjelasan intensional dengan perangkat konseptualnya. Jon Elster menggarisbawahi bahwa untuk menghindari sifat khas dan subjektif dari penjelasan intensional di bawah perspektif fenomenologis, kita dapat mengasumsikan bahwa para aktor yang dimaksud, yaitu negara, adalah agen yang dianugerahi rasionalitas dan otonomi, dan perbuatan mereka adalah tindakan yang sadar dan rasional. Mengingat dua asumsi ini, Elster telah merumuskan ulang penjelasan intensional dengan menguraikannya secara analitis menjadi "hubungan triadik antara tindakan, keinginan, dan keyakinan" (Elster 1983, 90).



Sumber: Elster 1993, 318

Gambar 2.12. *Hubungan Triadik dalam Penjelasan Intensional*

Lebih lanjut, ujar Elster, "suatu *penjelasan intensional yang sukses* menetapkan perilaku sebagai tindakan dan pelakunya sebagai agen. Penjelasan tentang bentuk ini sama dengan menunjukkan *tiga hubungan tempat* antara *perilaku/tindakan (A), satu set kognisi (C)* yang dimiliki individu, serta *satu set keinginan (D)* yang juga dapat dihubungkan dengan individu tersebut"(Elster 1993, 311). Dengan skema dasar ini, Elster merumuskan penjelasan intensional dengan tiga proposisi sebagai berikut:

1) Dengan adanya C, A adalah cara terbaik untuk mewujudkan D;
2) C dan D menyebabkan A;
3) C dan D menyebabkan A sebagai alasan.

Dengan demikian, Elster menegaskan lebih lanjut bahwa "penjelasan pilihan-rasional melampaui kesengajaan dalam beberapa hal" (Elster 1993, 313). Persyaratan dasarnya adalah bahwa skema triadik harus konsisten baik secara internal maupun eksternal. Dalam hal konsistensi *internal,* untuk mengubah kesengajaan subjektif menjadi tindakan yang rasional, Elster menyarankan untuk mematuhi dua proposisi, yaitu:

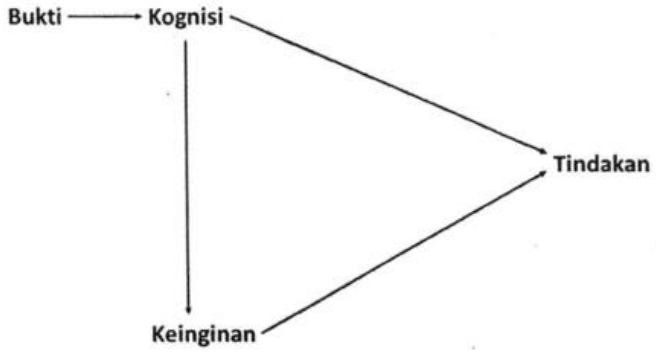
1) perangkat keyakinan bahwa C konsisten secara internal;
2) perangkat keinginan bahwa D konsisten secara internal.

Dalam hal konsistensi *eksternal,* Elster menegaskan bahwa "seseorang mungkin ingin meminta lebih banyak rasionalitas keyakinan dan keinginan daripada sekadar konsistensi. Secara khusus, seseorang mungkin

mensyaratkan bahwa keyakinan dalam beberapa hal secara substansial beralasan, yaitu dibenarkan secara induktif oleh hal-hal yang tersedia" (Elster 1993, 314). Akibatnya, terdapat tiga kondisi tambahan yang harus dipenuhi sebagai berikut:

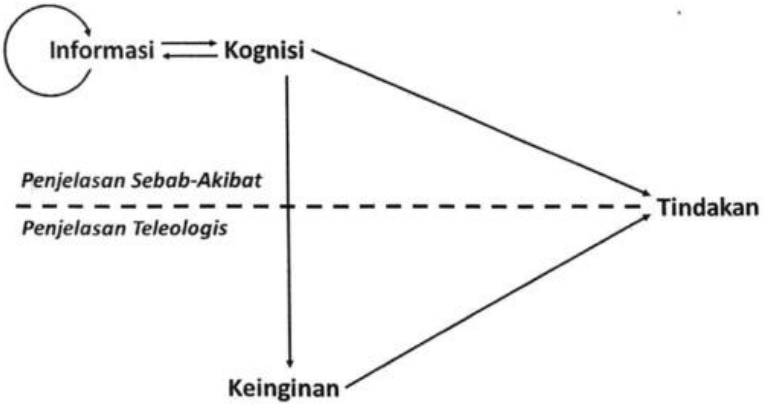
1) Keyakinan harus merupakan keyakinan terbaik, mengingat bukti yang tersedia;
2) Keyakinan harus disebabkan oleh bukti yang tersedia;
3) Bukti harus menyebabkan keyakinan "dengan cara yang benar".

Dengan demikian, skema triadik kemudian dapat dirumuskan kembali dalam Gambar 2.13.



Sumber: Elster 1993, 318

Gambar 2.13. *Penjelasan Pilihan-Rasional*



Sumber: Elster 2009, 15

Gambar 2.14. *Penjelasan Pilihan-Rasional*

2.3.4. Penjelasan Fungsional: Studi Kebijakan sebagai Penjelasan Kuasi-Teleologis Tindakan-Tindakan Negara

Jenis penjelasan ini paling umum digunakan dalam ilmu biologi. Penjelasan ini "mengambil bentuk yang menunjukkan satu atau lebih fungsi (atau bahkan disfungsi) yang dilakukan unit dalam mempertahankan atau mewujudkan ciri-ciri tertentu dari sistem di mana unit tersebut berada" (Nagel 1979, 23). Sebagai contoh, pada penjelasan mengapa manusia memiliki paru-paru, penjelasan tipikal dalam biologi adalah bahwa *paru-paru (L)* melakukan *fungsi pernapasan (B)*, yaitu menyediakan oksigen untuk pemeliharaan yang tepat bagi *sistem tubuh manusia (H)*. Dengan demikian, penjelasan fungsional terdiri dari kalimat-kalimat berikut. L melakukan fungsi B ke sistem H. Oleh karena itu, B menjelaskan keberadaan L atau kepemilikan H atas L.

Akan tetapi, terdapat kemunduran logis mendasar dalam struktur eksplanatori-fungsional ini. Yakni, karena L melakukan B, maka L harus merupakan anteseden dari B. Namun, dalam struktur penjelasan sebab-akibat, keberadaan suatu dampak (L) tidak bisa mendahului penyebabnya (B). Oleh karenanya, B tidak mungkin menjadi penyebab L. Meski demikian, dalam ilmu biologi, kemunduran ini dapat dikompensasi oleh mekanisme seleksi alam dalam teori evolusi. Apa yang tampaknya merupakan ketidakcocokan urutan temporal antara B dan L dapat dijelaskan dalam garis waktu yang lebih panjang dalam mekanisme seleksi alam dan adaptasi yang ditemukan dalam proses evolusi spesies.

Revisi penjelasan fungsional dalam ilmu-ilmu sosial: Dalam penelitian ilmu sosial, terdapat setidaknya tiga formulasi, yang berupaya untuk menyediakan semacam mekanisme seleksi dalam proses pembangunan sosial di mana penjelasan fungsional untuk fenomena sosial dapat dibangun. Berikut akan diuraikan ketiga formulasi tersebut.

2.3.4.1. Konsep Keseimbangan dalam Teori Sistem Sosial

Mekanisme seleksi pertama yang mendukung penjelasan fungsional untuk aktivitas-aktivitas sosial dikemukakan oleh sosiolog Amerika Serikat, seperti Talcott Parsons dan Robert K. Merton, yang merupakan tokoh-tokoh terdepan untuk Teori Sistem Sosial. Teori ini adalah salah satu aliran yang

dominan dalam ilmu sosiologi pada tahun 1960-an. Teori ini menganjurkan bahwa masyarakat manusia dapat dikonseptualisasikan sebagai sistem sosial yang terintegrasi dengan baik, yang terdiri dari sejumlah subsistem atau yang disebut sebagai institusi sosial. Diasumsikan bahwa masing-masing subsistem ini akan mengembangkan perangkat struktur dan fungsinya sendiri. Bersama-sama, subsistem-subsistem ini akan bekerja secara terpadu untuk mencapai kondisi keseimbangan bagi sistem tersebut secara keseluruhan. Selanjutnya diasumsikan bahwa kondisi keseimbangan sistem ini akan mempertahankan dirinya sendiri selama periode waktu tertentu. Dikatakan bahwa "teori besar" keseimbangan sosial ini dapat dianggap sebagai dasar evolusi mekanisme seleksi untuk penjelasan fungsional dalam ilmu-ilmu sosial. Artinya, penjelasan fungsional untuk keberadaan suatu aktivitas sosial dapat diakses dalam hal kontribusinya terhadap pemeliharaan keseimbangan sosial atas sistem sosial, di mana praktik sosial tersebut melekat.

Melihat ke belakang, sudah menjadi rahasia umum dalam disiplin ilmu sosiologi bahwa teori besar evolusi sosial dan keseimbangan sosial telah ditentang dan dikritisi oleh para ilmuwan sosial dari sudut pandang teori konflik. Akibatnya, penjelasan fungsional dalam ilmu sosial harus mencari konsepsi mekanisme seleksi lain yang jauh lebih kredibel sebagai dasar teoretisnya.

2.3.4.2. Hukum Konsekuensi

G. A. Cohen, seorang filsuf terkemuka beraliran Marxis dari Universitas Oxford, telah mengajukan upaya lain untuk menyediakan mekanisme seleksi bagi penjelasan fungsional dalam ilmu sosial. Alih-alih membangun teori besar untuk lingkungan ekologi sosial secara keseluruhan, Cohen menyarankan agar para ilmuwan sosial puas dengan "hukum konsekuensi" (Cohen 1978) "Hukum konsekuensi" merujuk kepada "konsekuensi menguntungkan" yang dapat dibawa oleh aktivitas sosial tertentu bagi partisipannya. Hasilnya, hal tersebut akan memotivasi para partisipan untuk terus mengambil bagian dalam aktivitas sosial tersebut dan pada gilirannya akan mempertahankan upaya sosial secara keseluruhan.

Cohen menyarankan, sebagai contoh, dalam konsepsi Marxis mengenai hubungan produksi atau hubungan kelas, seseorang dapat memberikan

penjelasan fungsional untuk keberadaan suatu bentuk tertentu dari hubungan produksi dengan konsekuensi yang menyertainya. Yakni, suatu hubungan produksi tertentu akan mempertahankan dirinya sendiri dari waktu ke waktu (atau dalam istilah Marxis, mereproduksi) selama hubungan produksi tersebut dapat memberikan konsekuensi menguntungkan yang "cukup baik" bagi para pesertanya sehingga mereka akan tetap berada dalam hubungan produksi tersebut dan bukannya menggulingkannya, yaitu dengan mengobarkan revolusi kelas.

2.3.4.3. Penjelasan Fungsional oleh Persistensi Institusional

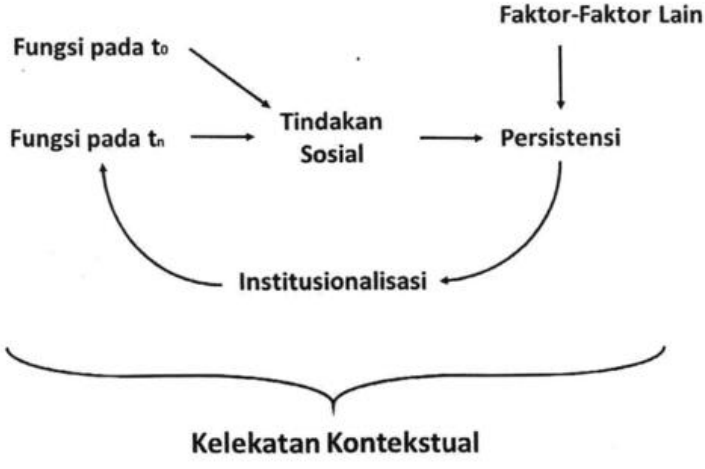
Dalam beberapa dekade terakhir, terdapat beberapa revisi lebih lanjut untuk dasar mekanisme seleksi bagi penjelasan fungsional dalam ilmu-ilmu sosial (Kincaid, 1995, 2007; Pettit, 2002). Revisi-revisi ini bertujuan untuk mundur lebih jauh dari klaim teoretis tentang penyediaan teori evolusi keseluruhan atas sistem sosial untuk penjelasan fungsional dalam ilmu-ilmu sosial. Sebagai gantinya, lebih lanjut mereka merevisi penjelasan mereka sebagai berikut.

1) *Persistensi sebagai eksplanadum (dampak yang harus dijelaskan).* Baik Kincaid (2007) maupun Pettit (2002) mengemukakan bahwa penjelasan fungsional untuk keberadaan aktivitas sosial tertentu seharusnya hanya bertujuan untuk memberikan *penjelasan bagi persistensi atau reproduksi aktivitas sosial* yang dimaksud, alih-alih memberikan mekanisme sebab-akibat yang lengkap dan mendalam tentang bagaimana aktivitas sosial terjadi.
2) *Perbedaan antara persistensi saat ini dan asal-usul eksplanadum.* Baik Kincaid (2007) maupun Pettit (2002) telah lebih jauh mengemukakan bahwa dalam penjelasan fungsional akan keberadaan suatu aktivitas sosial, eksplanadum hanya boleh berupa *persistensi atau reproduksi pada titik waktu tertentu,* alih-alih menelusuri kembali seluruh proses evolusi aktivitas sosial tersebut *ke asal pembentukannya.*
3) *Kelekatan institusional/kelembagaan.* Pada penjelasan fungsional, eksplanadum bukanlah tindakan rasional lama yang dilakukan secara sengaja oleh agen sebagaimana dipersyaratkan dalam model penjelasan pilihan-rasional, melainkan *suatu persistensi dan ketahanan sosial yang ditemukan dalam konteks kelembagaan.* Oleh karena itu, diasumsikan

bahwa penjelasan fungsional harus sensitif terhadap *konteks historis dan kelembagaan* di mana eksplanadum *melekat.*

4) *Perbedaan antara konsekuensi yang optimal dan stabil.* Kincaid (1995; 2007) telah lebih jauh menggarisbawahi bahwa konsekuensi menguntungkan yang digunakan untuk memberikan penjelasan fungsional bagi aktivitas-aktivitas sosial tidak seharusnya *didefinisikan dalam istilah optimal* sebagaimana yang ditekankan oleh beberapa ahli teori pilihan-rasional. Sebaliknya, konsekuensi menguntungkan dalam penjelasan fungsional seharusnya hanya didefinisikan dengan istilah "konsekuensi stabil", atau dalam istilah Herbert Simon, "sekadar memuaskan seadanya" atau konsekuensi yang "cukup baik".
5) *Perbedaan antara penjelasan khusus dan universal.* Dengan adanya semua revisi ini, model penjelasan fungsional dalam bentuknya yang sekarang tidak dapat menuntut untuk memberikan penjelasan yang mendalam dan universal bagi eksplanadumnya. Satu-satunya yang dapat diklaim adalah bahwa model tersebut telah menyediakan salah satu faktor yang berkontribusi terhadap persistensi aktivitas sosial tertentu dalam konteks kelembagaan tertentu pada suatu waktu tertentu.

Sebagaimana *state-of-the-art* penjelasan fungsional dalam ilmu sosial mempertimbangkan revisi-revisi yang dijelaskan di atas, model penjelasan fungsional saat ini dapat dirangkum dalam Gambar 2.15. berikut.



Gambar 2.15. *Penjelasan Fungsional (Kuasi-Teleologis)*

2.3.5. Kebijakan sebagai Tawar-Menawar dan Kompromi Politis terhadap Konflik Makna dan Nilai

Terdapat setidaknya tiga pandangan yang melihat kebijakan sebagai suatu tawar menawar dan kompromi politis terhadap konflik makna dan nilai: sistem politik (David Easton), kategorisasi fungsional sistem politik (Gabriel A. Almond dan Sidney Verba), dan poliarki (Robert Dahl dan Charles Lindblom). Pandangan korporatisme disajikan sebagai kritik atas pluralisme dalam studi kebijakan.

2.3.5.1. David Easton: Konsep Sistem Politik

David Easton adalah seorang ilmuwan politik terkemuka yang memberikan kontribusi signifikan pada bidang ilmu politik. Salah satu kontribusinya yang paling penting adalah konsepsinya tentang sistem politik, yang merupakan kerangka kerja untuk memahami bagaimana sistem politik beroperasi.

Menurut Easton, sistem politik adalah "seperangkat interaksi dan kegiatan yang terjadi dalam masyarakat untuk menyelesaikan konflik dan mengalokasikan sumber daya" (Easton 1957). Sistem ini mencakup lembaga formal (seperti lembaga pemerintah) serta lembaga informal (seperti kelompok kepentingan) dan gerakan sosial.

Easton membedakan konsepsinya tentang sistem politik, yang juga kebijakan publik, sebagai alokasi otoritatif nilai-nilai ke dalam tiga komponen sistem politik, yaitu:

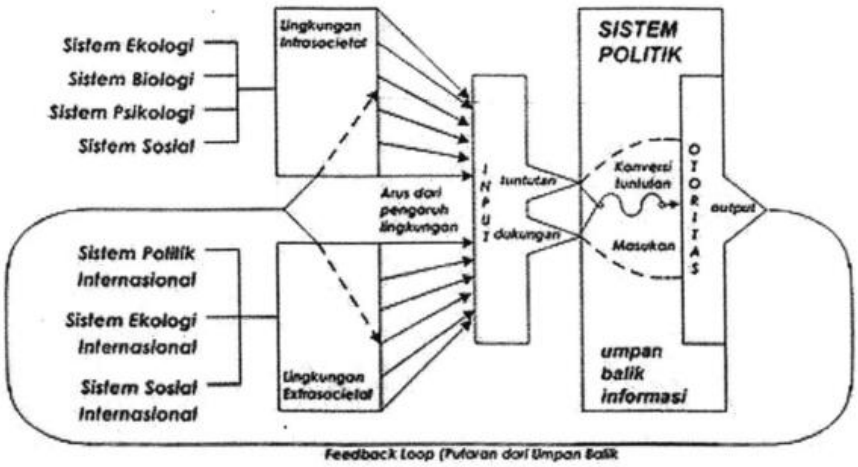
1) *input* permintaan dan dukungan politis;
2) konversi *input* menjadi alokasi otoritatif nilai-nilai;
3) *output* kebijakan.

Input merujuk pada tuntutan dan harapan yang ditempatkan individu dan kelompok pada sistem politik. *Input* ini dapat mencakup tuntutan barang publik, seperti pendidikan dan perawatan kesehatan, serta tuntutan perlindungan dan keamanan.

Output, di sisi lain, merujuk pada keputusan dan kebijakan yang diproduksi oleh sistem politik sebagai respons terhadap *input* ini. *Output* ini dapat mengambil banyak bentuk, seperti undang-undang, peraturan, dan keputusan peradilan.

Easton berpendapat bahwa sistem politik beroperasi melalui proses umpan balik (*feedback*), di mana *output* sistem dievaluasi oleh individu dan kelompok dalam masyarakat. Umpan balik ini dapat mengambil bentuk pemilihan, jajak pendapat publik, dan bentuk-bentuk partisipasi politik lainnya.

Kontribusi kunci lain dari karya Easton adalah konsepnya tentang "budaya politik". Easton berpendapat bahwa budaya politik yang sehat sangat penting untuk menjaga stabilitas sistem politik (Easton, 1965). Budaya politik mengacu pada kepercayaan dan nilai -nilai bersama yang membentuk sikap dan perilaku individu terhadap sistem politik. Budaya politik yang sehat membantu memastikan bahwa individu dan kelompok memiliki rasa legitimasi dan kepercayaan pada sistem.



Gambar 2.16. *Sistem Politik David Easton*

2.3.5.2. Almond dan Verba: Kategorisasi Fungsional Sistem Politik

Kategorisasi Fungsional Sistem Politik yang digagas oleh Gabriel A. Almond dan Sidney Verba merupakan kerangka kerja yang digunakan untuk menganalisis fungsi dan struktur sistem politik. Menurut Almond dan Verba, sistem politik melakukan empat fungsi penting: sosialisasi politik, artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, dan pembuatan kebijakan (Almond dan Verba 1963).

Sosialisasi politik (political socialization) mengacu pada proses yang dengannya individu belajar tentang sistem politik dan mengembangkan sikap dan keyakinan politik mereka. Sistem politik melakukan fungsi ini dengan memberikan pendidikan dan informasi tentang sistem politik dan nilai -nilai, norma, dan institusi. Sosialisasi politik penting untuk menjaga legitimasi dan stabilitas sistem politik dengan memastikan bahwa warga memiliki pemahaman dasar tentang hak -hak dan tanggung jawab mereka sebagai anggota komunitas politik.

Artikulasi kepentingan (interest articulation) adalah proses di mana individu dan kelompok mengungkapkan kebutuhan, tuntutan, dan keluhan mereka pada sistem politik. Fungsi ini sangat penting untuk memastikan bahwa sistem politik responsif terhadap kebutuhan dan kekhawatiran warganya. Artikulasi kepentingan dapat mengambil banyak bentuk, seperti protes, petisi, atau lobi, dan dapat melibatkan tindakan individu dan kolektif.

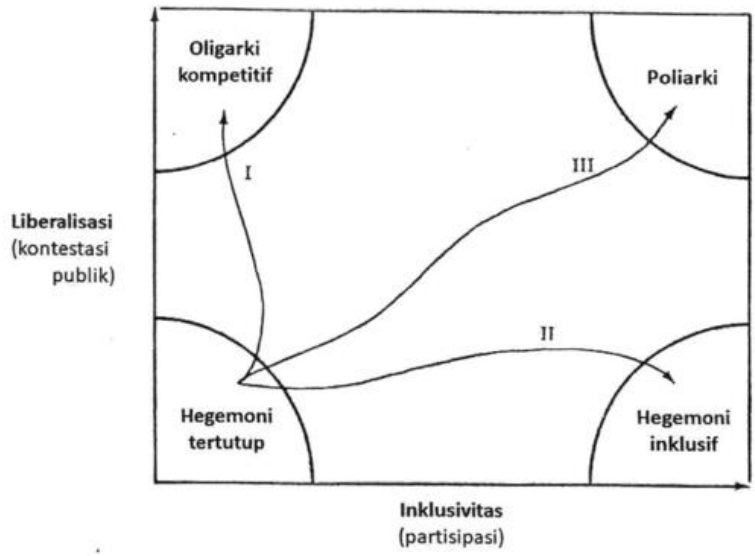
Agregasi kepentingan (interest aggregation) mengacu pada proses yang dengannya sistem politik menggabungkan dan merekonsiliasi berbagai tuntutan dan kepentingan yang diungkapkan oleh individu dan kelompok yang berbeda. Fungsi ini diperlukan untuk membangun konsensus dan membuat keputusan kolektif. Agregasi kepentingan dapat melibatkan kompromi, negosiasi, atau penggunaan lembaga formal seperti partai politik atau kelompok kepentingan.

Pembuatan kebijakan (policymaking) adalah fungsi akhir dari sistem politik, dan mengacu pada proses yang dengannya sistem politik memproduksi dan mengimplementasikan kebijakan publik. Pembuatan kebijakan melibatkan berbagai aktor, termasuk pejabat terpilih, birokrat, dan kelompok kepentingan. Pembuatan kebijakan yang efektif mensyaratkan bahwa sistem politik responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan warganya, sementara juga mampu menyeimbangkan kepentingan dan nilai -nilai yang bersaing.

Secara keseluruhan, kategorisasi fungsional sistem politik Almond memberikan kerangka kerja yang berguna untuk menganalisis fungsi dan struktur sistem politik, termasuk bagaimana melihat kebijakan publik sebagai suatu proses interpretatif-politis.

2.3.5.3. Dahl dan Lindblom: Tawar-Menawar Politis dalam Poliarki

Dua dimensi teoretis dari demokratisasi: kontestasi publik dan inklusivitas partisipasi. Mengenai *kontestasi publik,* Dahl mengatakan bahwa demokratisasi harus dapat menunjukkan "tingkat oposisi yang diizinkan, kontestasi publik, atau kompetisi politis" pemerintah (Dahl 1971,4). Sementara itu, mengenai *inklusivitas partisipasi,* demokratisasi harus menunjukkan "proporsi populasi yang berhak untuk berpartisipasi dengan hak yang kurang lebih sama dalam mengendalikan dan menggugat manajemen pemerintah" (Dahl 1971, 4).



Gambar 2.17. *Liberalisasi, Inklusivitas, dan Demokratisasi*

Poliarki dapat dianggap sebagai "rezim yang relatif (tetapi tidak sepenuhnya) terdemokratisasi, atau dengan kata lain, poliarki merupakan rezim yang telah dipopulerkan dan diliberalisasi, yakni, sangat inklusif dan terbuka luas untuk kontestasi publik" (Dahl 1971, 8). Terdapat dua kondisi yang diperlukan untuk poliarki: pluralisme sosial dan tawar-menawar politis. Poliarki membutuhkan "derajat *pluralisme sosial* yang cukup besar, yakni keberagaman organisasi sosial dengan otonomi yang besar yang saling menghargai antara satu sama lain" (Dahl dan Lindblom, 1992, 302). Lebih lanjut, dalam pluralisme sosial, "jika para pemimpin menyetujui segala hal, mereka tidak perlu melakukan tawar-menawar; jika mereka tidak

menyetujui hal apa pun, mereka tidak dapat melakukan tawar-menawar. Para pemimpin melakukan tawar-menawar karena mereka tidak menyetujui sesuatu dan berharap bahwa kesepakatan lebih lanjut mungkin terjadi dan barangkali akan menguntungkan. ... Oleh karenanya, *tawar-menawar* terjadi karena hal itu perlu, mungkin, dan dianggap menguntungkan" (Dahl dan Lindblom 1992, 326). .

2.3.5.4. Korporatisme: Kritik Terhadap Pluralisme dalam Studi Kebijakan

Pluralisme dapat didefinisikan sebagai "sistem representasi kepentingan di mana unit-unit konstituen diorganisasikan ke dalam sejumlah kategori ganda, sukarela, kompetitif, disusun secara nonhierarkis, dan ditentukan sendiri (untuk jenis atau lingkup kepentingannya) yang tidak secara khusus diizinkan, diakui, disubsidi, diciptakan, atau sebaliknya dikendalikan dalam pemilihan kepemimpinan atau artikulasi kepentingan oleh negara dan yang tidak menjalankan monopoli atas kegiatan representasional dalam kategori masing-masing" (Schmitter 1979, 15). Sementara itu, berlawanan dengan pluralisme, korporatisme dapat didefinisikan sebagai "sistem representasi kepentingan di mana unit-unit konstituen diorganisasikan ke dalam sejumlah terbatas kategori tunggal, wajib, tidak kompetitif, disusun secara hierarkis, dan dibedakan secara fungsional, diakui atau diizinkan (bahkan mungkin diciptakan) oleh negara dan diberikan monopoli representasional yang disengaja dalam kategori masing-masing sebagai imbalan untuk pengamatan kontrol tertentu atas pemilihan pemimpin mereka serta artikulasi permintaan dan dukungan" (Schmitter 1979, 13).

Terdapat dua tipe korporatisme, yaitu korporatisme liberal dan korporatisme otoritarian. *Korporatisme liberal* atau sosial merujuk kepada jenis mekanisme mediasi kepentingan yang dibentuk oleh negara-negara demokrasi liberal terutama antara organisasi-organisasi kepentingan buruh dan modal. Mekanisme tersebut bertujuan untuk membangun semacam korporatisme kesejahteraan atau negara kesejahteraan di mana dua kepentingan utama yaitu buruh dan modal dapat menjalankan beberapa kolaborasi di bawah mediasi negara; misalnya negara kesejahteraan Skandinavia dan negara kesejahteraan pasca-Perang Dunia II di Inggris.

Sementara itu *korporatisme otoritarian* atau negara merujuk kepada jenis mediasi kepentingan yang dibangun oleh negara birokratis-otoritarian di antara organisasi-organisasi kepentingan yang diizinkan oleh negara. Dalam korporatisme otoritarian, negara lebih-kurang dipisahkan dari tekanan sosial dan politik serta dapat membebaskan kelompok-kelompok kepentingan terpilih ke dalam korporatisme untuk melegitimasi dan/atau memfasilitasi kekuasaannya, misalnya rezim otoritarian di Amerika Selatan pada tahun 1960-an; rezim di Asia Timur pada tahun 1970-an, terutama Empat Naga Kecil.[2]

2.4. PERSPEKTIF DISKURSIF-KRITIS

Dalam perspektif diskursif-kritis, kebijakan publik merupakan sebuah konstruk wacana di bawah suatu konfigurasi pengetahuan atau kuasa tertentu dari suatu masyarakat dan domunasi tindakan yang dilegitimasi oleh konfigurasi wacana ini. Kebijakan publik adalah *nilai-nilai otoritatif* dan bahkan *"totalitas diskursif yang efektif" yang dilegitimasi* dan diberlakukan oleh negara modern dalam situasi domain publik tertentu pada masyarakat modern. Dengan demikian, studi kebijakan merupakan penelitian kritis yang bertujuan untuk mengungkapkan bagaimana dan mengapa diskursus kebijakan tertentu dilegitimasi dalam suatu arena kebijakan. Berdasarkan studi-studi kritis tentang diskursus kebijakan, kritik kebijakan kemudian dapat mengungkap dan menilai kemungkinan bias dan distorsi sistemik yang diwujudkan dan dilegitimasi dalam domain kebijakan tertentu dan berusaha untuk membebaskan manusia dan potensi sosial dari bias-bias dan distorsi-distorsi tersebut. Sehingga, kebijakan publik dan studi kebijakan merupakan sebuah praktik untuk memenuhi kepentingan kebebasan dan pembebasan manusia dari eksistensi manusia yang terdistorsi oleh kekuasaan secara sistemik.

2.4.1. Perspektif Argumentasi dalam Studi Kebijakan

Dalam pendekatan ini, kebijakan publik dimaknai sebagai suatu praktik argumentatif dan persuasif. Terdapat dekonstruksi (pembentukan ulang) makna atas sifat alami kebijakan publik, seperti yang disebutkan

---

2 Merujuk kepada empat negara Asia yang dijuluki demikian pada tahun-tahun tersebut, yaitu Hong Kong, Singapura, Korea Selatan, dan Taiwan.

oleh Majone, "Sebagaimana yang sangat diketahui oleh para politisi tetapi sangat sering dilupakan oleh para ilmuwan sosial, kebijakan publik terbuat dari bahasa. Baik itu dalam bentuk tertulis maupun lisan, argumen merupakan pusat dari seluruh tahapan proses kebijakan" (Majone 1989, 1). Alhasil, peran analis kebijakan pun perlu turut didefinisikan ulang. "Dalam suatu sistem pemerintahan melalui diskusi, analisis—bahkan analisis profesional—kurang berkaitan dengan teknik formal penyelesaian masalah daripada dengan proses argumen. Pekerjaan analis sebagian besar terdiri dari menghasilkan bukti dan argumen untuk digunakan dalam proses debat publik. Aspek argumentatifnya yang krusial adalah apa yang membedakan analisis kebijakan dari ilmu sosial akademik di satu sisi, dan dari metodologi penyelesaian masalah seperti riset operasi di sisi lain. Mereka harus meyakinkan agar mereka ditanggapi dengan serius dalam forum-forum pertimbangan publik. Dengan demikian, analis, seperti pengacara, politisi, dan lainnya yang menggunakan bahasa secara fundamental, akan selalu terlibat dalam semua masalah teknis bahasa, termasuk masalah retorika" (Majone 1989, 7).

2.4.2. Perspektif Persuasi dalam Studi Kebijakan

Dalam pendekatan ini, kebijakan dimaknai sebagai masalah persuasi. Goodin et al. (2006, 5) menyatakan bahwa "semua pembicaraan kami tentang 'pembuatan' kebijakan publik, tentang 'memilih' dan 'memutuskan', kehilangan jejak kebenaran yang senyatanya ... bahwa politik dan pembuatan kebijakan sebagian besar merupakan masalah persuasi. Putuskan, pilih, buat undang-undangnya sebagaimana yang mereka inginkan, para pembuat kebijakan harus memikul rakyat bersama mereka, jika tekad mereka adalah untuk memiliki kekuatan penuh kebijakan. ... Untuk membuat kebijakan dengan cara yang dapat membuat kebijakan itu bertahan, para pembuat kebijakan tidak bisa hanya mengeluarkan dekret. Mereka perlu membujuk orang-orang yang harus menaati dekret mereka jika mereka ingin dekret itu menjadi praktik orang banyak."

Dalam hal ini, inti dari disiplin ilmu kebijakan pun menjadi perlu didefinisikan ulang, di mana dalam mempelajari pembuatan kebijakan publik, perlu menggambarkan pembuatan kebijakan sebagai suatu 'persuasi'. Di dalamnya terkandaung "suasana hati daripada suatu ilmu

pengetahuan, kumpulan aturan dan posisi yang terorganisasi secara longgar alih-alih kumpulan pengetahuan sistematis yang terintegrasi secara ketat, serta mengandung lebih banyak seni dan keterampilan daripada ilmu pengetahuan murni" (Goodin et al. 2006, 5).

2.4.3. Perspektif Diskursif dalam Studi Kebijakan

Konsep diskursus telah menjadi populer dalam ilmu sosial selama beberapa dekade terakhir. Sebagai konsep yang digunakan oleh berbagai disiplin ilmu sosial, makna konsep tersebut telah menjadi heterogen, bahkan mungkin kacau. Dalam menyelami lebih jauh konsep diskursus, perlu memahami bahwa terdapat tiga level diskursus: percakapan, institusi, dan sosiokultur.

Pada level *percakapan,* konsep diskursus dapat merujuk kepada tindak tutur, penggunaan bahasa, atau perkataan. Misalnya dalam pembelajaran diskursus di kelas, diskursus dianggap sebagai tindak tutur dan pertukaran ucapan antara guru dan siswa dalam konteks kelas.

Pada level *institusi,* diskursus dapat merujuk kepada aturan-aturan kognitif, regulatif, dan normatif yang mengatur sirkulasi dan praktik atas ide-ide, konsep, kategori, dan representasi makna sosial dalam domain kelembagaan sosial. Sebagai contoh, di institusi medis, diskursus dapat mengambil bentuk sertifikasi yang dikeluarkan oleh dokter untuk pasien yang menunjukkan kondisi kesehatan pasien tersebut dan seluruh konfigurasi kelembagaan membuat sertifikasi ini efektif; dan di institusi pendidikan, diskursus dapat mengambil bentuk sertifikat (ijazah) yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk siswa yang telah lulus ujian nasional dan seluruh konfigurasi kelembagaan membuat sertifikasi ini efektif.

Pada level *sistem sosiokultural,* diskursus dapat merujuk kepada dominasi atau hegemoni yang mengatur sirkulasi dan/atau praktik atas ide-ide, konsep, kategori, dan representasi makna sosial dalam suatu masyarakat. Misalnya, diskursus kapitalisme neo-liberal atau sosialisme dalam sistem ekonomi; diskursus demokrasi liberal atau kediktatoran proletar dalam sistem politik; dan sebagainya.

Dalam karya kenamaan berjudul *Reframing Public Policy,* Frank Fischer mendefinisikan diskursus sebagai "rangkaian ide dan konsep yang

memberikan makna bagi hubungan fisik dan sosial" (Fischer 2003, 90). Sementara itu, David Howarth (2000) mendefinisikan diskursus merujuk "kepada sistem-sistem makna yang spesifik secara historis yang membentuk identitas subjek dan objek" (Fischer 2003, 73). Ahli kenamaan lainnya, seperti Maarten Hajer (1995) mendefinisikan diskursus sebagai "suatu rangkaian ide, konsep, dan kategori spesifik yang diproduksi, direproduksi, dan diubah untuk memberikan makna bagi hubungan fisik dan sosial" (Fischer 2003, 73).

Dengan mengambil seluruh konsepsi diskursus di atas, diskursus kebijakan dapat dicirikan sebagai rangkaian ide, konsep, dan kategori yang spesifik secara historis yang memberikan makna bagi hubungan fisik dan sosial dan membentuk identitas subjek dan objek di dalam suatu domain kebijakan tertentu dan/atau di seputar suatu isu kebijakan tertentu. Misalnya, neo-liberalisme dalam kebijakan publik; "Konsensus Washington" dalam kebijakan fiskal; negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara tunjangan (*workfare state*) dalam kebijakan kesejahteraan, egalitarianisme-komprehensif atau diskursus pasar-semu dalam kebijakan.

2.4.3.1. Michel Foucault: Teori Diskursus

Teori Diskursus Michel Foucault (*Foucauldian Discourse Theory)* merupakan sebuah perspektif yang berfokus pada peran bahasa dan kekuasaan dalam membentuk pengetahuan dan realitas sosial. Teori ini berpendapat bahwa bahasa bukan hanya alat komunikasi tetapi juga cara membangun dan memperkuat kepercayaan dan praktik dominan atau hegemoni dalam masyarakat. Teori ini pertama kali diartikulasikan oleh Michel Foucault dalam karya-karyanya yang kenamaan dan berpengaruh seperti *The Archaeology of Knowledge* (1972) dan *The Order of Discourse* (1981).

Teori ini telah diterapkan di berbagai bidang, antara lain pendidikan, kesehatan, politik, dan tentunya kebijakan publik. Dalam pendidikan, teori telah digunakan untuk menganalisis bagaimana pengetahuan dibangun dan ditransmisikan dalam kurikulum (Ball 1990). Dalam perawatan kesehatan, teori tersebut telah digunakan untuk memeriksa bagaimana pengetahuan dan praktik medis membentuk pengalaman dan hasil pasien (Foucault 1972). Dalam politik dan kebijakan publik, teori ini digunakan untuk

menganalisis bagaimana wacana politik membentuk opini dan kebijakan publik (Fairclough, 1992).

Menurut Foucault, diskursus atau wacana "adalah totalitas dari seluruh pernyataan yang efektif (baik lisan maupun tulisan" (Foucault 1972, 27). Hal ini mengacu pada seperangkat ide, keyakinan, dan praktik yang tertanam dalam bahasa dan beroperasi dalam konteks sejarah dan sosial tertentu. Diskursus membentuk cara kita berpikir tentang dunia dan diri kita sendiri, serta cara kita bertindak di dalamnya. Ini bukan hanya alat komunikasi yang netral tetapi juga cara mengerahkan kekuasaan atas individu dan kelompok. Bila pengertian ini kita kaitkan dengan kebijakan publik, maka *diskursus kebijakan* dapat dimaknai sebagai suatu totalitas dan kesatuan akan pernyataan-pernyataan kebijakan yang efektif dalam domain kebijakan publik dalam konteks historis, budaya, dan sosial-ekonomi tertentu.

Di dalam suatu diskursus, terkandung di dalamnya *"pernyataan"*. Pernyataan merupakan unit yang menyusun wacana. Foucault (1972, 86–7) mengatakan,

> "Pernyataan bukan jenis unit yang sama dengan kalimat, proposisi, atau tindak tutur ... Pernyataan bukanlah sebuah struktur ... pernyataan merupakan fungsi dari keberadaan yang secara tepat merupakan bagian dari tanda-tanda dan menjadi dasar dari manakah seseorang akan memutuskan sesuatu, melalui analisis atau intuisi, apakah mereka 'masuk akal' atau tidak, berdasarkan aturan yang mereka ikuti satu sama lain atau yang mereka sandingkan, atas apa tanda-tanda mereka, serta tindakan apa yang dilakukan oleh formulasi mereka (lisan atau tertulis)".

Dengan demikian, *pernyataan kebijakan* kemudian dapat didefinisikan sebagai suatu spesifikasi atau bahkan preskripsi (dalam bentuk lisan maupun tertulis) yang beredar dalam domain kebijakan publik tertentu. Hal tersebut mendefinisikan "kondisi keberadaan" di mana objek-objek dalam domain kebijakan publik tertentu memenuhi syarat untuk memperolehnya.

Mengenai Pembentukan Diskursif

Foucault berpendapat bahwa pengetahuan bukanlah entitas yang netral atau objektif, melainkan diproduksi dan dibentuk oleh pembentukan

diskursif (*discursive formation*). Dengan kata lain, pengetahuan diciptakan dan diedarkan melalui jaringan praktik sosial dan kelembagaan, termasuk lembaga pendidikan, media, dan politik. Praktik-praktik ini tertanam dalam konteks sejarah dan sosial tertentu, dan mereka membentuk cara pengetahuan diproduksi, disebarluaskan, dan diterima dalam masyarakat.

Foucault menekankan bahwa pembentukan diskursif tidak statis, melainkan terus berkembang dan bertransformasi. Ia mengatakan,

> "Formasi diskursif bukanlah sekumpulan representasi (gambar, konsep, tema, dan lain-lain) yang ditetapkan sekali dan untuk selamanya dalam pikiran manusia ... ia adalah sekelompok hubungan antara elemen dan fungsi; ditentukan oleh keteraturan koneksi yang dapat dibangun di antara elemen-elemen ini" (Foucault 1972, 150).

Foucault membedakan pembentukan diskursus menjadi empat bagian yang saling terkait, yaitu: pembentukan objek, pembentukan modalitas pengucapan, pembentukan konsep, dan pembantukan strategi atau pilihan teoretis dan tematik.

1) *Pembentukan objek.*
   a. Memetakan permukaan kemunculan objek.
   b. Mendeskripsikan otoritas pembatasan.
   c. Menganalisis kisi-kisi spesifikasi.
2) *Pembentukan modalitas pengucapan.*
   a. Mengidentifikasi siapa yang berbicara, siapa yang diberi hak untuk menggunakan bahasa semacam ini, siapa yang memenuhi syarat untuk melakukannya.
   b. Mendeskripsikan situs kelembagaan dari mana diskursus dibuat dan dari mana diskursus tersebut memperoleh sumber dan titik penerapannya yang terlegitimasi
   c. Menganalisis posisi subjek, di mana tempatnya berada dalam kaitannya dengan berbagai domain dan kelompok objek
3) *Pembentukan konsep.* Merupakan pembentukan organisasi pada area pernyataan di mana pernyataan tersebut muncul dan diedarkan. Pembentukan konsep terdiri dari:
   a. Mengidentifikasi bentuk-bentuk penerusan, contohnya: penyusunan serangkaian pengucapan, jenis-jenis ketergantungan

dari pernyataan tersebut, dan skema retoris menurut kelompok pernyataan yang manakah yang dapat dikombinasikan.

b. Mengidentifikasi bentuk-bentuk koeksistensi.

c. Mengidentifikasi prosedur intervensi yang dapat diterapkan secara sah pada pernyataan-pernyataan, misalnya teknik penulisan ulang, metode transkripsi, mode penerjemahan, cara-cara pentransferan, metode mensistematiskan.

4) *Pembentukan strategi atau pilihan teoretis dan tematik.*

a. Menentukan titik-titik difraksi diskursus, baik titik ketidakcocokan, titik ekuivalensi, maupun titik sistematisasi.

b. Menganalisis ekonomi konstelasi diskursif.

c. Menganalisis otoritas lain, misalnya fungsional untuk area praktik nondiskursif, mengamati berbagai aturan dan proses peruntukan diskursus.

Mengenai Kekuasaan, Pengetahuan, dan Diskursus

Foucault berpendapat bahwa kekuasaan bukan hanya sesuatu yang dimiliki oleh individu atau institusi, tetapi didistribusikan ke seluruh masyarakat dengan berbagai cara. Kekuasaan bukan hanya tentang paksaan atau kontrol, tetapi juga tentang cara pengetahuan dan wacana dibangun dan dipelihara. Dalam pengertian ini, pengetahuan tidak objektif atau netral, melainkan diproduksi dan dibentuk oleh relasi kekuasaan.

Teori Diskursus Foucauldian memiliki implikasi penting untuk memahami bagaimana pengetahuan, termasuk mengenai kebijakan publik, dibangun dan disebarluaskan dalam masyarakat. Ini menunjukkan bahwa wacana dan ideologi yang dominan dapat memiliki dampak yang kuat dalam membentuk realitas sosial dan mempertahankan hubungan kekuasaan. Seperti yang dikatakan Foucault,

> "Wacana tidak sekali dan untuk semua tunduk pada kekuasaan atau diangkat menentangnya, seperti halnya keheningan. Kita harus membuat kelonggaran untuk hubungan mereka yang kompleks dan tidak stabil" (Foucault 1981, 101).

Selain itu, Foucault menekankan pentingnya mempelajari cara-cara di mana wacana diproduksi dan dipertahankan, daripada hanya menganalisis isinya. Dia berpendapat bahwa wacana beroperasi melalui jaringan praktik sosial

dan institusional yang kompleks, termasuk pendidikan, media, dan institusi politik. Praktik-praktik ini membantu membentuk cara pengetahuan diproduksi dan disebarluaskan dalam masyarakat.

Teori Diskursus Foucauldian menawarkan kerangka yang kuat untuk memahami hubungan antara bahasa, kekuasaan, dan pengetahuan. Ini menekankan cara-cara di mana bahasa dan wacana digunakan untuk mempertahankan hubungan kekuasaan dan membentuk realitas sosial. Dengan mempelajari cara-cara di mana wacana diproduksi dan dipertahankan, para sarjana dapat memperoleh pemahaman yang lebih dalam tentang peran yang dimainkan bahasa dalam membentuk dunia kita.

Dalam kaitan antara diskursus dengan kekuasaan, Foucault mengatakan,

> "Diskursus dapat menjadi instrumen sekaligus efek dari kekuatan ... Diskursus mentransmisikan dan menghasilkan kekuatan; memperkuatnya" (Foucault 1978, 101).

Mengenai Teori Diskursus dan Kebijakan Publik

Teori Diskursus Foucauldian telah diterapkan pada bidang kebijakan publik untuk mengeksplorasi cara-cara diskursus membentuk hubungan kekuasaan, proses pembuatan kebijakan, dan hasil kebijakan. Menurut Foucault, wacana beroperasi sebagai sistem kekuasaan yang memproduksi dan memperkuat norma, nilai, dan praktik sosial (Foucault 1980). Dalam konteks kebijakan publik, wacana berfungsi untuk membentuk agenda kebijakan, mendefinisikan masalah, dan melegitimasi solusi kebijakan (Fairclough 1992).

Teori Kekuasaan-Pengetahuan Foucault yang dibahas pada bagian sebelumnya, misalnya, sangat relevan dengan bidang kebijakan publik. Kekuasaan dan pengetahuan saling berhubungan dan saling memperkuat, dan pengetahuan tidaklah objektif, melainkan dibentuk oleh hubungan kekuasaan dalam masyarakat (Foucault 1980). Dalam konteks kebijakan publik, wacana dominan mencerminkan kepentingan dan nilai-nilai dari mereka yang berkuasa dan berfungsi untuk mempertahankan hegemoni mereka.

Dalam tataran analisis, menganalisis proses kebijakan publik, termasuk proses pembuatan kebijakan, implementasi, dan evaluasi, terdapat berbagai penelitian yang mencoba untuk mengaplikasikan Teori Diskursus Foucauldian dalam riset-riset mereka. Misalnya, penelitian Howarth dan Stavrakakis (2000) mengeksplorasi bagaimana agenda kebijakan dibentuk oleh wacana dominan dan bagaimana wacana alternatif dapat menantang *status quo*. Studi lain telah meneliti bagaimana implementasi kebijakan dibentuk oleh wacana akuntabilitas dan kinerja (Ball dan Olmedo 2013). Akhirnya, dalam ranah evaluasi kebijakan, teori ini pernah digunakan oleh Bacchi dan Goodwin (2016) untuk mengeksplorasi bagaimana evaluasi kebijakan dibentuk oleh wacana bukti (*evidence*) dan keahlian (*expertise*).

2.4.3.2. Norman Fairclough: Analisis Diskursus Kritis

Analisis Diskursus Kritis (*Critical Discrouse Analysis*) Norman Fairclough merupakan suatu metodologi yang meneliti cara-cara di mana bahasa digunakan untuk membuat dan mereproduksi hubungan kekuasaan (Fairclough, 1992). ADK adalah pendekatan praktik sosial yang menganalisis bahasa sebagai praktik sosial dan mengakui saling ketergantungan antara bahasa dan masyarakat.

ADK digunakan di berbagai bidang, termasuk studi media, ilmu politik, Pendidikan, termasuk kebijakan publik. Dalam kajian media, ADK telah digunakan untuk menganalisis cara wacana media mereproduksi dan memperkuat ketidaksetaraan sosial (van Dijk 1988). Dalam ilmu politik, ADK telah digunakan untuk mengkaji cara elit politik menggunakan bahasa untuk melegitimasi kekuasaan mereka dan meminggirkan suara yang berbeda pendapat (Wodak dan Meyer 2009). Dalam bidang pendidikan, ADK telah digunakan untuk mengeksplorasi cara bahasa digunakan untuk membangun dan memperkuat norma dan nilai sosial di dalam kelas (Luke 1995). Mengenai aplikasi ADK dalam bidang kebijakan publik akan dijelaskan pada bagian-bagian berikutnya.

Asumsi-Asumsi dalam ADK Fairclough

Sebagai suatu pendekatan penelitian, ADK telah menetapkan sejumlah fitur tertentu yang menjadi asumsi-asumsi untuk pemahaman diskursus. Asumsi-asumsi tersebut berkaitan dengan natur diskursus

sebagai praktik sosial, sifat konstitutif diskursus (ideasional, relasional, dan identitas), hubungan dialektis dengan struktur sosial, serta efek ideologis yang ditimbulkannya. Berbagai asumsi tersebut dijelaskan sebagai berikut.

Diskursus sebagai praktik sosial. Dalam ADK, diskursus tidak lagi ditafsirkan sebagai penggunaan bahasa individu dalam bentuk teks atau pembicaraan, melainkan sebagai praktik sosial yang menyiratkan representasi dan/atau ekspresi makna dan nilai, tindakan atas dunia, dan tindakan atas hubungan sosial antara sesama manusia. ADK menganggap diskursus sebagai praktik sosial yang konkret dalam konteks historis dan sosial-budaya tertentu. Oleh karenanya, analisis konteks, di mana diskursus bertempat, merupakan bagian penting dari ADK.

Sifat konstitutif diskursus. Dengan dianggap sebagai praktik sosial, maka diskursus bersifat konstitutif. Dengan kata lain, manusia menggunakan diskursus untuk membangun dunia atau realitas di sekitar mereka. Sifat konstitutif diskursus ini dapat dimanifestasikan dalam setidaknya tiga aspek: konstruksi ideasional, relasional, dan identitas.

1) *Konstruksi Ideasional.* Fairclough (1992, 64) mengatakan bahwa "diskursus berkontribusi terhadap pembangunan sistem pengetahuan dan kepercayaan." Sebagai contoh, diskursus ilmu pengetahuan dan teknologi berkontribusi terhadap pembangunan dunia material di sekitar kita, demikian pula diskursus mitos atau agama.
2) *Konstruksi Relasional.* "Diskursus membantu membangun hubungan sosial antara orang-orang" (Fairclough, 1992, 64). Sebagai contoh, diskursus liberal-demokratis yang berasal dari Abad Pencerahan berkontribusi terhadap konstitusi realitas politik masyarakat modern.
3) *Konstruksi Identitas.* Diskursus berkontribusi terhadap konstruksi subjek sosial, identitas diri, serta identitas sosial. Sebagai contoh, identitas kewarganegaraan dibangun melalui diskursus liberal-demokratis dalam tiga abad terakhir masyarakat manusia.

Hubungan dialektik diskursus dan struktur sosial. Mengenai hal ini, Fairclough (1992, 65) mekenankan "adalah penting bahwa hubungan antara diskursus dan struktur sosial harus dilihat secara dialektis jika kita ingin menghindari lubang perangkap akibat terlalu menekankan pada satu sisi determinasi sosial diskursus, dan di sisi lain konstruksi sosial

dalam diskursus." Dengan kata lain, perspektif dialektik dalam hubungan antara diskursus dan struktur sosial mempertimbangkan determinasi sosial sekaligus konstruksi sosial dan mengasumsikan keduanya berada dalam hubungan mediasi dan interaktif.

Efek ideologis diskursus. Pertanyaan inti yang berusaha dieksplorasi oleh ADK adalah bagaimana diskursus berfungsi sebagai sarana untuk melegitimasi dan mereproduksi hubungan kekuasaan yang ada dalam masyarakat, yaitu membentuk efek ideologis untuk bentuk dominasi sosial. Oleh karena itu, untuk memberikan kritik terhadap dominasi serta bias dan distorsi sosial yang ditimbulkannya merupakan apa yang membuat ADK "penting".

Kerangka Kerja Tiga Dimensi

Analisis Diskursus Kritis ala Fairclough melihat dunia dalam tiga dimensi, yaitu teks, praksis diskursif, dan praksis sosio-kultural. Alhasil, dalam melakukan praktik analisis pun perlu melakukan analisis terhadap tiga dimensi tersebut, yakni analisis teks (deskriptif), analisis diskursus (interpretatif), dan analisis sosial (eksplanasi). Dengan menganalisis lintas tiga dimensi ini, ADK Fairclough menjadi sebuah alat yang ampuh untuk memahami bagaimana bahasa dan kekuasaan beroperasi dalam masyarakat dan untuk bekerja menuju sistem yang lebih adil dan merata.

Analisis teks. Dimensi ini berfokus pada fitur linguistik wacana, seperti tata bahasa, kosa kata, dan metafora, untuk mengungkap makna dan ideologi yang mendasari penggunaan bahasa (Fairclough, 1992). Analisis jenis ini juga mencakup analisis *intertekstualitas*. Intertekstualitas mengacu pada cara-cara di mana teks dipengaruhi oleh dan dihubungkan dengan teks lain dalam konteks sosio-historis yang lebih luas (Fairclough, 1992). Intertekstualitas dapat digunakan untuk menganalisis bagaimana wacana dibentuk oleh ideologi dominan dan relasi kekuasaan, serta untuk mengungkap makna dan asumsi tersembunyi yang mendasari teks. Dengan menganalisis intertekstualitas kita dapat memahami bagaimana wacana dibentuk oleh konteks sosio-historis yang lebih luas dan mengungkap cara-cara di mana hubungan kekuasaan dibangun dan dipertahankan melalui bahasa.

Analisis praktik diskursif. Dimensi ini mengkaji praktik sosial dan institusi yang membentuk wacana, seperti organisasi media, partai politik, dan institusi pendidikan, untuk memahami bagaimana mereka memproduksi dan mereproduksi relasi kuasa (Fairclough 2003).

Analisis praktik sosial. Dimensi ini menyelidiki konteks sosial dan sejarah yang lebih luas yang membentuk wacana dan hubungan kekuasaan, seperti struktur ekonomi, nilai budaya, dan ideologi politik (Fairclough dan Wodak, 1997). Aspek analisis praktik sosial ini bertujuan untuk mengungkapkan efek ideologis yang tertanam dan/atau disadari dalam suatu praktik diskursif tertentu. Efek ideologis diskursus mengacu kepada efek diskursus dalam melegitimasi dan mereproduksi ketidaksetaraan yang berlaku dalam hubungan kekuasaan serta bias dan distorsi sosial dalam praktik sosial-budaya. Lebih jauh, ketika suatu efek ideologis diskursus telah mencapai status kognitif "diterima begitu saja" atau "akal sehat" di antara para partisipan diskursus, maka hal itu telah membentuk apa yang dikonseptualisasikan oleh Gramsci, yaitu hegemoni. Hegemoni merupakan "sebuah kompleks ideologis" (Gramsci 1971 dalam Fairclough 1992, 92), yang merupakan "kepemimpinan dan juga dominasi lintas domain ekonomi, politik, budaya, dan ideologis dari suatu masyarakat" (Fairclough 1992, 92).

Fungsi Mediasi Praktik Diskursif. Para analis diskursus kritis telah menafsirkan dimensi *praktik diskursif sebagai mediator* antara teks dan praktik sosial. Mereka telah mencirikan koneksi untuk memediasi secara alami. Dengan kata lain, koneksi tersebut bukan hubungan langsung maupun deterministik, melainkan dalam bentuk dialektik dan interaktif.

ADK dan Kebijakan Publik

ADK telah banyak digunakan dalam studi kebijakan untuk menganalisis bahasa dan wacana yang digunakan dalam proses pembuatan kebijakan dan implementasi. Hal ini disebabkan oleh ADK menekankan cara penggunaan bahasa mencerminkan dan memperkuat hubungan kekuasaan dan ideologi dominan, yang merupakan faktor penting dalam pembuatan dan implementasi kebijakan.

Salah satu cara penerapan ADK dalam studi kebijakan adalah melalui analisis dokumen kebijakan. Seperti yang dijelaskan oleh Bacchi dan Goodwin (2016), dokumen kebijakan seringkali mencerminkan ideologi

dominan dan struktur kekuasaan masyarakat tempat dokumen tersebut diproduksi, dan ADK dapat digunakan untuk mengungkap asumsi dan nilai yang mendasarinya. Misalnya, kerangka tiga dimensi ADK Fairclough dapat digunakan untuk menganalisis bahasa dan wacana yang digunakan dalam dokumen kebijakan, serta praktik sosial dan diskursif yang lebih luas yang membentuk pembuatan dan implementasi kebijakan.

ADK juga dapat digunakan untuk menganalisis bahasa dan wacana yang digunakan dalam debat dan diskusi kebijakan. Misalnya, Bacchi dan Goodwin (2016) berpendapat bahwa ADK dapat digunakan untuk mengidentifikasi hubungan kekuasaan dan ideologi dominan yang membentuk debat kebijakan (*policy debate*), serta cara bahasa digunakan untuk melegitimasi posisi atau perspektif kebijakan tertentu.

Penerapan ADK dalam studi kebijakan telah membantu mengungkap cara penggunaan bahasa mencerminkan dan memperkuat hubungan kekuasaan dan ideologi dominan dalam proses pembuatan kebijakan dan implementasi. Dengan menganalisis bahasa dan wacana yang digunakan dalam dokumen kebijakan, debat, dan diskusi, ADK dapat memberikan perspektif kritis tentang pembuatan dan implementasi kebijakan, dan dapat membantu mengidentifikasi peluang untuk perubahan dan perlawanan.

2.4.4. Studi Kebijakan sebagai Kritik Sosial

Menurut Jürgen Habermas, seorang tokoh terkemuka dalam bidang Teori Kritis di Jerman, perhatian utama para ilmuwan sosial kritis dan kritik sosial secara umum adalah untuk membantah asumsi para peneliti sosial empiris-positivistik bahwa keteraturan sosial yang diungkapkan dalam penelitian-penelitian sosial diberi fakta yang sebanding dengan fakta-fakta alamiah yang ditemukan dalam ilmu pengetahuan alam. Oleh karena itu, mereka harus merefleksikan landasan legitimasi, yang menjadi dasar dibangunnya keteraturan sosial yang ada. Lebih spesifik, mereka harus melampaui *status quo* dan berusaha keras untuk mengungkapkan kemungkinan hubungan sosial "perwujudan-kekuatan" dan diskursus sosial yang "beku secara ideologis" yang sedang berlaku (Habermas 1971, 310). Lebih jauh lagi, Habermas berpendapat bahwa teori sosial kritis harus berorientasi pada *transformasi sosial*, dan harus terlibat dalam kritik terhadap

ideologi dominan dan hubungan kekuasaan yang membentuk kehidupan sosial (Habermas, 1987).

Dengan menerapkan ide-ide ini untuk studi kebijakan, studi kebijakan kritis kemudian dapat ditafsirkan sebagai upaya untuk mengungkap kemungkinan:

1) Hubungan sosial yang terdistorsi diwujudkan dalam kebijakan-kebijakan publik tertentu, yang bias dalam mendukung kaum dominan dan/atau melawan kaum yang terdominasi,
2) Diskursus sosial yang terdistorsi membeku dalam arena-arena kebijakan publik tertentu, yang telah dipalsukan oleh para ideolog yang mendapatkan keuntungan untuk membingungkan dan/atau merasionalisasi bias-bias yang ada.

Akibatnya, tujuan ilmu sosial kritis, termasuk studi kebijakan kritis, adalah untuk membebaskan:

1) Orang-orang yang tidak diuntungkan dan terdominasi dari hubungan sosial yang bias dan terdistorsi yang dilembagakan dalam pengaturan sosial yang berlaku;
2) Artikulasi dan suara dari orang-orang yang tidak diuntungkan dan terdominasi, yang telah dibungkam dalam ideologi yang dipalsukan oleh para ideolog yang dominan.

Hal ini berarti bahwa fungsi kritis studi kebijakan berusaha untuk membongkar diskursus kebijakan dan struktur sosial yang lebih luas, serta hubungan kekuasaan yang membentuk keputusan kebijakan. Dengan demikian, analis kebijakan dapat bekerja untuk menciptakan sistem kebijakan yang lebih adil dan setara. Fungsi kritis ini dapat terlihat dalam berbagai aspek-aspek kritikalitas studi kebijakan sebagai berikut.

Kritik terhadap kerangka dan isu kebijakan. Peneliti dan analis kebijakan kritis dapat mulai merefleksikan cara suatu isu kebijakan dirumuskan dan dibingkai oleh diskursus kebijakan yang dominan di suatu negara. Dan melihat apakah ada distorsi ideologis maupun relasional yang melekat dalam perumusan isu kebijakan tertentu.

Kritik terhadap sikap kebijakan pihak tertentu. Peneliti dan analis kebijakan kritis dapat merefleksikan distorsi relasional yang mungkin melekat

dalam proses diskursif arena kebijakan tertentu. Yakni, mereka dapat menilai peluang dan kapasitas yang dimiliki oleh berbagai pihak dalam mengutarakan keprihatinan mereka dan dalam menebus segala keluhan mereka. Lebih jauh, studi kebijakan kritis juga dapat merefleksikan distorsi ideologis yang ditemukan dalam argumen-argumen yang dirumuskan dan dinyatakan oleh berbagai pihak terkait.

Kritik terhadap konteks kebijakan. Aspek kritikalitas ketiga dalam studi kebijakan adalah untuk merefleksikan konteks sosio-historis makro dan/atau konteks kelembagaan meso, dari mana isu kebijakan tertentu berasal. Lebih khusus, hal tersebut dapat menilai apakah terdapat distorsi relasional dan ideologis yang melekat dalam konteks ini, yang menimbulkan isu kebijakan pada titik tersebut.

Kritik terhadap praktik kebijakan. Aspek terakhir dari kritikalitas dalam studi kebijakan adalah untuk merefleksikan kemungkinan-kemungkinan transformasi dan emansipasi yang dapat dihasilkan oleh suatu praktik kebijakan dalam memperbaiki distorsi relasional dan ideologis yang melekat dalam suatu fenomena kebijakan.

2.5. DAFTAR PUSTAKA

Almond, Gabriel A. dan Sidney Verba. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton University Press, 1963).

Bacchi, Carol dan Susan Goodwin. *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice* (Palgrave Macmillan, 2016).

Ball, Stephen J. dan Antonio Olmedo. "Care of the Self, Resistance and Subjectivity Under Neoliberal Governmentalities." *Critical Studies in Education*, 54, no. 1 (2013): 85–96. https://doi.org/10.1080/17508487.2013.740678.

Ball, Stephen J. *Education Reform: A Critical and Post-Structural Approach* (Open University Press, 1994).

Ball, Stephen J. *Politics and Policy Making in Education: Explorations in Policy Sociology* (London: Routledge, 1990).

Ball, Stephen J. "What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes," *Discourse* 13, no. 2 (April 1993): 10–17.

Cohen, G. A. *Karl Marx's Theory of History: A Defense* (Oxford: Clarendon Press, 1978).

Dahl, Robert A. dan Charles E. Lindblom. *Politics, Economics and Welfare* (New York: Harper & Bros, 1953).

Dahl, Robert A. dan Charles E. Lindblom. *Politics, Economics and Welfare* (Transactions Publishers, 1992).

Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

Easton, D. *A Framework for Political Analysis* (Prentice-Hall, 1965).

Easton, David. "An Apporach to the Analysis of Political Systems," *World Politics* 9, no. 3 (1957): 383–400.

Easton, David. A Systems Analysis of Political Life (New York: John Wiley, 1965).

Easton, David. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* (New York: Alfred A. Knopf, 1953).

Elster, Jon. *Political Psychology* (Cambridge University Press, 1993).

Elster, Jon. *Reason and Rationality* (Princeton University Press, 2009).

Elster, Jon. *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality* (Cambridge University Press, 1983).

Fairclough, Norman dan Ruth Wodak. Critical discourse analysis. In T. A. van Dijk (Ed.), Dalam *Discourse as social interaction*, disunting oleh Teun A. van Dijk, 258–284 (Sage, 1997).

Fairclough, Norman. "Intertextuality in critical discourse analysis." *Linguistics and Education* 4, no. 3–4 (1992): 269–293. www.doi.org/10.1016/0898-5898(92)90004-g.

Fairclough, Norman. Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research (Routledge, 2003).

Fairclough, Norman. *Critical Discourse Analysis* (London: Longman, 1995).

Fairclough, Norman. *Discourse and Social Change* (Polity Press, 1992).

Fischer, Frank. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* (Oxford University Press, 2003).

Forester, John. *Planning in the Face of Power* (Berkeley: University of California Press, 1989).

Foucault, Michel. "The Order of Discourse." Dalam *Untying the Text: A Post-Structuralist Reader*, disunting oleh Robert Young, 48–78 (Routledge & Kegan Paul, 1981).

Foucault, Michel. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977* (Pantheon Books, 1980).

Foucault, Michel. *The Archaeology of Knowledge* (Pantheon Books, 1972).

Foucault, Michel. *The History of Sexuality: An Introduction* (Hammonsworth: Penguin, 1978).

Habermas, Jürgen. *Knowledge and Human Interest* (Boston: Beacon Press, 1971).

Habermas, Jürgen. *Theory of Communicative Action: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Volume Kedua (Polity Press, 1987).

Howarth, David dan Yannis Stavrakakis. "Introducing Discourse Theory and Political Analysis." Dalam Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change, disunting oleh David Howarth, Aletta J. Norval, dan Yannis Stavrakakis, 1–23 (Manchester University Press, 2000).

Howarth, David. *Discourse* (Buckingham: Open University Press, 2000).

Kincaid, Harold. *Philosophical Foundations of the Social Sciences: Analyzing Controversies in Social Research* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995). www.doi.org/10.1017/CBO9780511625442.

Kincaid, Harold, John Dupré, dan Alison Wylie, peny. *Value-Free Science? Ideals and Illusions* (Oxford University Press, 2007).

Lindblom, Charles E. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review* 19, no. 1 (1959): 79–88.

Little, Daniel. *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science* (Westview Press, 1991).

Luke, Allan. "Text and Discourse in Education: An Introduction to Critical Discourse Analysis." Review of Research in Education, 21 (1995): 3–48.

Majone, Giandomenico. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process* (New Haven: Yale University Press, 1989).

Mardiyanta, Antun. "Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya." *Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik* 24, no. 3 (2011): 261–71.

Mardiyanta, Antun. "Restore Public Trust Through Deliberative Policy Formulation." *Bisnis & Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* 20, no. 1 (2013): 9–17.

Nagel, Stuart S. "Conceptualizing Public Policy Analysis." Dalam *Policy Analysis: Perspectives, Concepts, and* Methods, disunting oleh William N. Dunn (JAI Press, 1986).

Nagel, Thomas. *Mortal Questions* (Cambridge University Press, 1979).

Neuman, W. L. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (Essex: Pearson, 2014).

Peters, B. Guy dan Philippe Zittoun. "Introduction." Dalam *Contemporary Approaches on Public Policy*, disunting oleh B. Guy Peters dan Philippe Zittoun (Palgrave-McMillan, 2016).

Pettit, Philip. *Rules, Reasons, and Norms* (Oxford University Press, 2002).

Ricœur, Paul. *Hermeneutics and the Human Sciences: Essays on Language, Action and Interpretation.* Disunting dan diterjemahkan oleh J. B. Thompson (New York: Cambridge University Press, 1981).

Schmitter, Phillipe C. "Still the century of corporatism? Dalam *Trends towards corporatist intermediation*, disunting oleh Phillipe C. Schmitter dan Gerhard Lehmbruch (London: Sage, 1979).

Schütz, Alfred. *The Phenomenology of the Social World* (Evanston: Northwestern University Press, 1967).

Simon, Herbert A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization.* Edisi Kedua (New York: Macmillan, 1957).

Simon, Herbert A. *Models of Bounded Rationality* (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1982).

Stokey, Edith dan Richard Zeckhauser. *A Primer for Policy Analysis* (New York: W. W. Norton and Company, 1978).

Taylor, Charles. "Interpretation and the Science of Man." Dalam *Readings in the Philosophy of Social Science* disunting oleh M. Martin dan L.C. McIntyre, 181–212 (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1994).

Thissen, Wil A. H. dan Warren E. Walker. "Introduction." Dalam *Public Policy Analysis: New Developments*, disunting oleh Wil A. H. Thissen dan Warren E. Walker (Springer, 2013).

Thompson, John B. *Critical Hermeneutics: A Study in The Thought of Paul Ricœur and Jürgen Habermas* (Cambridge University Press, 1981).

von Wright, Georg Henrik. *Explanation and Understanding* (Cornell University Press, 1971).

Weber, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (University of California Press, 1978).

Wodak, Ruth dan Michael Meyer. *Methods of Critical Discourse Analysis* (Sage, 2009).

Yanow, Dvora. *Conducting Interpretive Policy Analysis.* (Sage, 2000).

-oo0oo-

3

STUDI FORMULASI DAN PEMBUATAN KEBIJAKAN

Tiga perspektif dalam studi kebijakan (analitis-teknis, interpretatif-politis, dan diskursif-kritis) yang telah dijabarkan pada Bab II menjadi landasan dalam melihat proses kebijakan, baik pembuatan kebijakan (Bab III), implementasi kebijakan (Bab IV), dan evaluasi kebijakan (Bab V). Bila Bab II menggunakan ketiga perspektif tersebut untuk mendeskripsikan *natur* kebijakan publik, Bab III-V menggunakannya untuk mendeskripsikan *proses* kebijakan publik. Seperti natur kebijakan publik, proses kebijakan publik juga membutuhkan pemahaman yang lebih menyeluruh akibat realitas dan dinamikanya yang kompleks.

3.1. PERSPEKTIF DALAM STUDI FORMULASI DAN PEMBUATAN KEBIJAKAN

Proses formulasi atau pembuatan kebijakan dapat dipahami secara berbeda bila mengikuti perspektif yang berbeda pula. Bagi perspektif analitis teknis, pembuatan kebijakan merupakan pemilihan rasional atas berbagai alternatif terbaik yang diinformasikan oleh studi analitis-positivis yang bebas nilai untuk kebijakan tersebut. Teori yang berlandaskan pada perspektif ini adalah Model Rasional Komprehensif (*Comprehensive Rational Model*). Sementara itu, dalam perspektif interpretatif-politis, pembuatan kebijakan dimaknai sebagai hasil politis atas kompromi interpretasi yang saling bertentangan atau berkonflik dari komunitas interpretatif yang berbeda. Komunitas interpretatif yang dimaksud adalah pemangku kepentingan

dari masalah kebijakan yang dihadapi. Dalam perspektif ini, terdapat beberapa teori utama, seperti Neo-institusionalisme, IAD Framework, State Theory, serta Multi-Stream and Policy Window Approach. Akhirnya, dalam perspektif diskursif-kritis, pembuatan kebijakan merupakan suatu pembentukan wacana atas isu kebijakan dalam konfigurasi pengetahuan atau kekuasaan tertentu dari suatu masyarakat. Terdapat berbagai teori yang berkembang dari perspektif ini, mulai dari argumentasi, bingkai, retorik, hingga naratif.

Tabel 3.1. *Perbandingan Perspektif dalam Studi Formulasi dan Pembuatan Kebijakan*

Perspektif	Definisi	Teori
Analitis-Teknis	Pembuatan kebijakan merupakan *pemilihan rasional* atas berbagai alternatif	Model Rasional Komprehensif (*Comprehensive Rational Model*); Sistem Intelegensi (Lasswell)
Interpretatif-Politis	Pembuatan kebijakan merupakan *hasil politis* atas kompromi interpretasi yang saling bertentangan	Pendekatan Politis: • Neo-institusionalisme; • *IAD Framework;* • *State Theory;* • *Multi-Stream and Policy Window Approach*
Diskursif-Kritis	Pembuatan kebijakan merupakan *pembentukan wacana* terhadap isu kebijakan	Pendekatan Diskursif: • Argumentasi *(Argumentation);* • Bingkai *(Frame);* • Retorik *(Rhetoric);* • Naratif *(Narrative).*

Pada dasarnya, teori-teori yang digunakan dalam proses pembuatan kebijakan dapat dikategorikan menjadi dua generasi:

Generasi Pertama

1. Model Ilmiah-Rasional
2. Model Inkrementalis
3. Model Tong Sampah (*Garbage Can*)

Generasi Kedua

1. Model Rasional Komprehensif
2. Model Tahap Heuristik

3. Model Neo-Institusionalisme
4. Model Arus Banyak
5. Model Diskursus

Buku ini lebih menitikberatkan kepada teori-teori dari generasi kedua, sesuai dengan pembagian ketiga perspektif, yang diuraikan secara mendetail pada subbagian berikutnya.

3.2. PERSPEKTIF ANALITIS-TEKNIS

Mengenai formulasi atau pembuatan kebijakan dari sudut pandang analitis-teknis, terdapat dua gagasan utama, yaitu Kerangka Rasional Komprehensif *(Comprehensive Rational Framework)* oleh David L. Weimer dan Aidan R. Vining dan Sistem Intelegensi oleh Harold Lasswell. Kedua model ini memiliki penekanan pada rasionalitas dan penghargaan pada tahapan-tahapan (*stages*) yang harus dilalui dalam pembuatan kebijakan.

3.2.1. Weimer dan Vining: Kerangka Rasional Komprehensif

Kerangka Kerja Komprehensif Rasional *(Rational Comprehensive Framework)* yang digagas oleh David L. Weimer dan Aidan R. Vining (2017) adalah model pengambilan keputusan yang membantu pembuat kebijakan dalam membuat keputusan yang rasional dan efisien. Kerangka kerja ini terdiri dari empat langkah utama:

1) mendefinisikan masalah,
2) mengidentifikasi alternatif,
3) mengevaluasi alternatif, dan
4) memilih alternatif terbaik.

Langkah *pertama* dari kerangka kerja ini adalah mendefinisikan masalah secara akurat. Ini melibatkan mengidentifikasi masalah yang membutuhkan perhatian, menentukan ruang lingkup masalah, dan mengklarifikasi tujuan dan sasaran keputusan. Langkah ini membantu para pembuat kebijakan untuk memiliki pemahaman yang jelas tentang masalah dan menetapkan tujuan yang realistis.

Langkah *kedua* adalah mengidentifikasi solusi alternatif untuk masalah tersebut. Pembuat kebijakan dapat menghasilkan alternatif dengan melakukan *brainstorming*, konsultasi dengan para ahli, atau menggunakan

data dan penelitian. Langkah ini memastikan bahwa semua opsi yang mungkin dipertimbangkan dan membantu memperluas ruang lingkup proses pengambilan keputusan.

Langkah *ketiga* adalah mengevaluasi alternatif menggunakan kriteria spesifik, seperti efektivitas, biaya, kelayakan, dan penerimaan politik. Langkah ini melibatkan menimbang kelebihan dan kekurangan dari masing -masing alternatif dan memberi peringkat pada kinerja mereka terhadap kriteria yang sudah mapan.

Langkah *terakhir* adalah memilih alternatif terbaik berdasarkan proses evaluasi. Alternatif yang dipilih harus memenuhi tujuan yang ditetapkan pada langkah pertama, layak, efektif, dan memiliki dukungan politik.

Menurut Weimer dan Vining (2017), kerangka kerja ini membantu para pembuat kebijakan untuk membuat keputusan yang lebih baik dengan memberikan pendekatan sistematis dan logis untuk pengambilan keputusan. Ini juga mendorong transparansi dan akuntabilitas dengan memastikan bahwa keputusan didasarkan pada kriteria objektif dan bahwa semua pemangku kepentingan yang relevan terlibat dalam proses pengambilan keputusan.



Sumber: Weimer dan Vining 1992

Gambar 3.1. *Ringkasan Langkah-Langkah dalam Model Rasionalis*

3.2.2. Harold Lasswell: Sistem Intelegensi untuk Pembuatan Kebijakan

Sistem Intelegensi Harold Lasswell (1951) bagi kebijakan publik merupakan sebuah model untuk mengumpulkan dan menganalisis informasi demi penyediaan informasi bagi pengambilan keputusan kebijakan publik. Model ini terdiri dari lima komponen:

1) persyaratan intelijen,
2) pengumpulan data,
3) pemrosesan data,
4) penyebaran, dan
5) umpan balik.

Komponen *pertama,* persyaratan inteligensia, melibatkan mengidentifikasi informasi yang diperlukan untuk membuat keputusan kebijakan yang terinformasi. Ini termasuk menentukan pertanyaan kebijakan yang perlu dijawab, serta mengidentifikasi pemangku kepentingan utama yang memiliki kepentingan dalam keputusan kebijakan. Informasi yang diperlukan oleh pengambil kebijakan dapat berupa:

1) Informasi *status quo* dari fenomena yang akan diintervensi;
2) Informasi hubungan sebab-akibat di antara konstituen vital yang beroperasi dalam fenomena kebijakan;
3) Informasi kelayakan alternatif solusi yang ada;
4) Analisis biaya-manfaat dari alternatif solusi yang ada.

Komponen *kedua,* pengumpulan data, melibatkan pengumpulan informasi yang relevan dari berbagai sumber. Ini mungkin termasuk melakukan survei, menganalisis set data yang ada, atau berkonsultasi dengan para ahli di lapangan. Lasswell menekankan pentingnya mengumpulkan data kuantitatif dan kualitatif untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif tentang masalah kebijakan.

Komponen *ketiga,* pemrosesan data, melibatkan menganalisis dan mensintesis informasi yang dikumpulkan pada langkah sebelumnya. Ini mungkin melibatkan penggunaan teknik statistik untuk menganalisis data, serta metode kualitatif seperti analisis konten atau analisis wacana. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi pola dan tren dalam data yang dapat menginformasikan keputusan kebijakan.

Komponen *keempat*, diseminasi, melibatkan mengkomunikasikan temuan analisis data kepada pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan lainnya. Ini mungkin termasuk menulis laporan, membuat visualisasi atau presentasi, atau terlibat dalam penjangkauan publik. Tujuannya adalah untuk membuat informasi dapat diakses dan dimengerti oleh mereka yang akan membuat keputusan kebijakan.

Komponen *kelima*, umpan balik, melibatkan penggunaan hasil keputusan kebijakan untuk menginformasikan persyaratan inteligensia di masa depan. Ini mungkin melibatkan mengevaluasi efektivitas keputusan kebijakan, mengidentifikasi bidang-bidang di mana informasi tambahan diperlukan, atau merevisi sistem intelijen untuk meningkatkan efektivitasnya.

Menurut Lasswell, sistem inteligensia ini dapat membantu memastikan bahwa keputusan kebijakan diinformasikan oleh informasi terbaik yang tersedia. Ini menekankan pentingnya mengumpulkan data yang komprehensif dan beragam, serta pentingnya komunikasi dan umpan balik yang efektif. Lasswell mencatat bahwa sistem ini tidak mudah, tetapi berpendapat bahwa ia memberikan kerangka kerja yang berguna bagi para pembuat kebijakan yang ingin membuat keputusan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*).

3.3. PERSPEKTIF INTERPRETATIF-POLITIS

Perspektif ini muncul akibat adanya kritik terhadap kerangka rasional komprehensif oleh penganut inkrementalisme serta pengenalan rasionalitas politik ke dalam studi proses kebijakan. Dalam hal ini, terdapat perbedaan konseptual antara rasionalitas politik dengan rasionalitas *means-ends*. Rasionalitas *means-ends* merujuk kepada hak pilihan seseorang yang bertindak dalam "cara yang sadar dan berpengetahuan luas yang mana pencapaian tujuannya dapat dimaksimalkan di dunia nyata" (Dahl dan Lindblom 1992, 57). Sementara itu, rasionalitas politik merujuk kepada hak pilihan seseorang yang akan membuat pertimbangan yang sadar dan berpengetahuan luas mengenai realitas politik beserta segala kendala dan peluang yang menyertainya, yang mana dalam pertimbangan tersebut akan dilaksanakan maksimalisasi proyek yang menjadi jembatan untuk menuju tujuan akhir yang sebenarnya.

Dalam perspektif ini, pluralisme merupakan model yang paling sederhana dan umum. Pluralisme adalah teori pembuatan kebijakan atau politik secara umum dihasilkan oleh model sistem politik. Pada model sistem politik, proses politis dicirikan sebagai model *input*-proses-*output*-umpan balik. Model pluralistik mencirikan pembuatan kebijakan dengan atribut-atribut sebagai berikut.

1) Pluralitas untuk kelompok kepentingan masing-masing dengan kapasitas yang sama saat memasukkan tuntutan politik ke dalam pemerintahan;
2) Pemerintah memproses pluralitas dari tuntutan politik dengan cara yang adil dan tidak diskriminatif;
3) Pluralitas hasil administratif harus memenuhi pluralitas tuntutan politik.

Model ini kemudian menguraikan lebih lanjut mengenai jejaring di antara para aktor kebijakan dalam proses pembuatan kebijakan dengan mengedepankan konsep *koalisi advokasi*. Konsep tersebut menunjukkan bahwa aktor kebijakan akan membentuk koalisi untuk mengadvokasi pilihan kebijakan tertentu. Koalisi ini selanjutnya akan membentuk parameter penstabil atau kelembaman institusional di dalam suatu area kebijakan.

Namun demikian, model ini bukan tanpa kritik. Para penganut teori negara *(the state theory)* mengkritisi pluralisme dan sistem politik karena memperlakukan negara sebagai kotak hitam atau penengah yang tidak memihak atas tuntutan politik. Sebagai gantinya, para penganut teori ini mengajukan teori lain yang berbeda mengenai sifat dan fitur negara modern, yaitu: perspektif negara-instrumental, perspektif negara-korporat, perspektif negara-derivatif, dan perspektif negara-kompetisi.

3.3.1. Institusionalisme Baru

Herbert A. Simon, pemenang Nobel dalam bidang Ekonomi pada tahun 1978, dalam buku klasiknya *Administrative Behavior* (1957), telah membuat perbedaan-perbedaan penting:

1) *Perbedaan antara orang ekonomi dengan orang administratif*
   Simon menggarisbawahi bahwa "model orang ekonomi jauh lebih dikembangkan secara formal dan sempurna daripada model seorang

administrator yang memuaskan. ... Sebagian besar rasionalitas terbatas didefinisikan sebagai kategori residual—sebagai sebuah penyimpangan dari rasionalitas" (Simon 1957, 118).

2) *Perbedaan antara prinsip maksimalisasi (solusi terbaik) dengan prinsip memuaskan (solusi yang cukup baik)*
"Sementara orang ekonomi seharusnya memaksimalkan sesuatu—dengan memilih alternatif terbaik dari semua alternatif yang tersedia—saudaranya, orang administratif, hanya berusaha untuk sekadar memuaskan—mencari rangkaian tindakan yang memuaskan seadanya atau 'cukup baik'" (Simon 1957, 119).

James G. March, yang pernah menulis buku klasik bersama dengan Simon berjudul *Organizations* (1958; 1993) dan sejak saat itu menjadi salah satu figur representatif dalam institusionalisme baru, menggarisbawahi bahwa:

1) Proses pembuatan kebijakan bukanlah suatu perhitungan rasional sederhana atas *means-ends* atau analisis biaya-manfaat, melainkan sebagian besar harus dipahami sebagai proses kelembagaan; oleh karena itulah proses tersebut secara harfiah dipengaruhi, atau ditentukan, oleh berbagai fitur, struktur, dan budaya institusi, di mana proses penbuatan kebijakan seharusnya dilakukan.
2) Dengan demikian, March membuat perbedaan antara logika konsekuensi dengan logika kelayakan.
   a. *Logika konsekuensi.* "Gagasan bahwa pengambil keputusan yang logis akan mempertimbangkan alternatif-alternatif keputusan dalam hal konsekuensi atau preferensi mereka". Dengan kata lain, hal tersebut mengasumsikan bahwa *proses pengambilan keputusan mempunyai konsekuensi penting dan berdasarkan preferensi.* Proses pengambilan keputusan mempunyai konsekuensi penting dalam artian bahwa suatu tindakan bergantung kepada antisipasi akan dampak masa depan dari tindakan saat ini. Alternatif-alternatif keputusan ditafsirkan dalam kaitannya dengan konsekuensi yang diharapkan. Sementara maksud dari proses pengambilan keputusan berdasarkan preferensi adalah konsekuensi-konsekuensi yang mungkin terjadi dievaluasi dalam konteks preferensi pribadi. Alternatif-alternatif keputusan dibandingkan dalam hal sejauh mana konsekuensi yang

diharapkan dapat melayani preferensi pribadi pembuat keputusan dalam mengambil keputusan (March 1993, 2).

b. *Logika kelayakan*. "Ketika individu dan organisasi memenuhi identitas, mereka *mengikuti aturan atau prosedur yang mereka anggap sesuai dengan situasi* di mana mereka menemukan diri mereka sendiri. Tidak ada satu pun, baik preferensi seperti yang biasanya mereka pahami atau harapan akan konsekuensi masa depan, yang langsung masuk ke dalam perhitungan" (March 1993, 57). Berdasarkan logika kelayakan, para pengambil keputusan tidak lagi mendasarkan pilihan mereka semata-mata atas konsekuensi tindakan dan sejauh mana preferensi mereka dipenuhi oleh konsekuensi tindakan. Sebaliknya, mereka akan mendasarkan pilihan mereka pada pertanyaan-pertanyaan berikut (March 1993, 58):
   — *Pertanyaan pengakuan*: Situasi macam apa ini?
   — *Pertanyaan identitas*: Orang seperti apa saya? Atau organisasi macam apa ini?
   — *Pertanyaan mengenai aturan-aturan*: Apa yang akan orang seperti saya, atau organisasi seperti ini, lakukan dalam situasi semacam ini? (March 1993, 58).

Jika menggabungkan konsep Simon dan March dalam pengambilan keputusan, proses pembuatan kebijakan tidak lagi dipahami sebagai perhitungan sederhana yang rasional, mempunyai konsekuensi penting, dan berbasis preferensi yang terjadi dalam beberapa kekosongan sosiokultural. Proses pembuatan kebijakan harus dipelajari pada konteks kelembagaan dan situasi di mana mereka melekat. Para pembuat keputusan, yang diakui dalam konteks kelembagaan ini, diwujudkan dengan identitas tertentu. Selain itu, konteks kelembagaan ini menghasilkan peraturan-peraturan yang wajib diikuti oleh para pembuat keputusan tersebut.

Lebih jauh lagi, Elinor Ostrom, salah satu pemenang bersama Hadiah Nobel tahun 2009 di bidang ilmu ekonomi, telah mengembangkan kerangka kerja pengembangan dan analisis institusional (*Institutional Analysis and Development*/IAD) untuk menganalisis bagaimana sekelompok pengambil keputusan rasional sampai kepada suatu keputusan timbal balik yang saling menguntungkan (Ostrom 1990; 1999; 2005). Kerangka kerja tersebut terdiri dari tiga tingkatan unit konseptual, yaitu (1) arena tindakan, (2) variabel

eksogen, (3) pola interaksi dan hasilnya. Kerangka kerja tersebut dapat digambarkan sebagai berikut.

1) Arena tindakan

Arena tindakan merupakan unit konseptual inti dari kerangka kerja IAD Ostrom. Arena tindakan terdiri dari dua unit, yaitu *para aktor* dan *situasi tindakan.*

a. Situasi tindakan. Struktur situasi tindakan terdiri dari:
   - — Kumpulan partisipan;
   - — Posisi spesifik yang harus diisi oleh partisipan;
   - — Serangkaian tindakan yang diizinkan serta hubungannya dengan hasil;
   - — Hasil potensial yang terkait dengan urutan tindakan individu;
   - — Tingkat kontrol yang dimiliki masing-masing partisipan terhadap pilihan yang ada;
   - — Informasi yang tersedia bagi partisipan tentang struktur situasi tindakan; serta
   - — Biaya dan manfaat—yang berfungsi sebagai insentif dan pencegah—yang diberikan untuk tindakan-tindakan dan hasilnya (Ostrom 1999, 43).

   Sebagai tambahan, selanjutnya situasi tindakan dapat ditandai sebagai rekursif atau non-rekursif (Ostrom 1999, 33).

b. Para aktor

   Aktor-aktor dalam arena tindakan dapat berupa "individu tunggal atau kelompok yang berfungsi sebagai aktor perusahaan" (Ostrom 1999, 44). Para aktor ini diasumsikan memiliki:
   - — Makna dan nilai-nilai yang terkait dengan situasi;
   - — Sumber daya, informasi, dan keyakinan;
   - — Kapasitas untuk memproses informasi;
   - — Strategi pengambilan keputusan yang dapat dibawa ke dalam situasi.

   Dengan memiliki hal-hal tersebut, Ostrom menyarankan agar selanjutnya para aktor dapat dikategorikan ke dalam contoh-contoh sebagai "*Homo economicus*", "Pembelajar yang dapat berbuat kesalahan", "Oportunis", dan sebagainya.

2) Variabel eksogen

Tingkat kedua dari unit konseptual terdiri dari *tiga variabel eksogen*, yang masing-masing akan menilai dampaknya terhadap variabel dependen, yaitu arena tindakan. Variabel-variabel eksogen ini terdiri dari:

a. Aturan penggunaan

— *Konsep. aturan.* Ostrom mendefinisikan aturan sebagai "pemahaman bersama di antara semua orang yang terlibat, yang merujuk kepada ketentuan yang dipaksakan tentang tindakan apa yang diwajibkan, dilarang, atau diizinkan. Seluruh aturan merupakan hasil dari upaya implisit atau eksplisit untuk mencapai keteraturan dan prediktabilitas di antara manusia dengan menciptakan kelas-kelas orang (posisi) yang kemudian diwajibkan, diizinkan, atau dilarang untuk mengambil kelas-kelas tindakan dalam kaitannya dengan kondisi dunia yang diwajibkan, diizinkan, atau dilarang" (Ostrom 1999, 49; kutipan asli).

— *Konfigurasi aturan.* Ostrom membedakan tujuh jenis aturan kerja yang masing-masing memengaruhi satu aspek struktur dari arena tindakan. Aturan-aturan ini terdiri dari (Ostrom 2005, 189):

i. Aturan batasan, memengaruhi partisipan
ii. Aturan posisi, memengaruhi posisi
iii. Aturan pilihan, memengaruhi tindakan
iv. Aturan ruang lingkup, memengaruhi hasil potensial
v. Aturan agregasi, memengaruhi kontrol
vi. Aturan informasi, memengaruhi informasi
vii. Aturan pembayaran, memengaruhi biaya dan manfaat bersih

Oleh karena itu, ketujuh jenis aturan ini akan dikonfigurasikan ke dalam seperangkat "aturan pakai" dalam arena tindakan tertentu, dan selanjutnya dikonfigurasikan ke dalam institusi.

b. Kondisi dunia. Kondisi dunia merujuk kepada *kondisi biofisik atau material* di mana area tindakan melekat. Ostrom telah menetapkan atribut kondisi dunia dengan dua dimensi, yaitu *pengecualian (excludability)* dan *pengurangan (substractability).*

— *Pengecualian (Excludability).* Pengecualian merujuk kepada batasan sejauh mana barang dan/atau jasa yang tersedia pada kondisi dunia tertentu berharga mahal dan sulit didapat untuk bisa mengecualikan orang-orang yang tidak berhak mengonsumsi masing-masing barang dan/atau jasa tersebut.
— *Pengurangan (Substractability).* Pengurangan merujuk kepada batasan sejauh mana jumlah konsumen yang mengonsumsi barang dan/atau jasa pada kondisi dunia tertentu akan mengurangi jumlah dan kualitas masing-masing barang dan/atau jasa tersebut. Dengan demikian, barang dan jasa yang tersedia pada kondisi dunia tertentu dapat dikategorikan sebagai berikut (Ostrom 2005, 25).

Tabel 3.2. *Barang dan Jasa pada Kondisi Dunia Tertentu*

		Pengurangan penggunaan	
Pengecualian penerima manfaat potensial		*Tinggi*	*Rendah*
	Tinggi	Barang privat	Barang komersial
	Rendah	Sumber daya milik bersama	Barang publik

c. *Atribut komunitas.* Kelompok ketiga dari variabel eksogen yang memengaruhi struktur arena tindakan adalah komunitas dan atributnya. Variabel ini merupakan unit konseptual dengan pengembangan yang paling minim dalam model IAD. Kurang dikembangkannya unit konseptual atribut komunitas ini dapat dipahami mengingat latar belakang akademik Ostrom, yang merupakan seorang ilmuwan politik yang berfokus kepada institusionalisme pilihan-rasional. Secara khusus, Ostrom ditugaskan untuk mengembangkan unit konseptual komunitas untuk para sosiolog, yang "cenderung lebih tertarik kepada bagaimana sistem nilai bersama memengaruhi cara manusia mengatur hubungan mereka antara satu sama lain" (Ostrom 1999, 50). Secara sederhana, Ostrom menguraikan lima atribut komunitas (Ostrom 2005, 26–27), yaitu:
— Nilai-nilai (dan norma-norma) perilaku yang secara umum diterima di masyarakat;

— Tingkat pemahaman bersama yang dimiliki (atau tidak dimiliki) oleh calon partisipan mengenai struktur jenis-jenis arena tindakan tertentu;
— Tingkat homogenitas dalam preferensi orang-orang yang tinggal dalam suatu komunitas;
— Ukuran dan komposisi komunitas yang relevan;
— Tingkat ketimpangan aset dasar di antara orang-orang yang terkena dampak.

3) Pola interaksi dan hasilnya

Ostrom, sebagai seorang analis kelembagaan, menggarisbawahi bahwa keakuratan inferensi dari analis kelembagaan mengenai pola interaksi (yaitu institusi) dan hasilnya yang diperoleh dalam arena tindakan yang diberikan sebelumnya bergantung kepada atribut-atribut empiris dari variabel eksogen, para aktor, serta situasi tindakan dalam model IAD pada titik tersebut.

— *Dilema Tahanan.* Ostrom menyusun model dilema tahanan (*Prisoner's Dilemma*) dalam teori permainan (*game theory*) sebagai kasus khusus dari situasi sumber daya bersama (*common-pool resource*/CPR). Alih-alih banyak partisipan, hanya ada dua partisipan dalam model dilema tahanan. Akan tetapi, dengan asumsi perhitungan rasional untuk maksimalisasi manfaat, situasi tersebut hanya akan mendorong terjadinya pembelotan dan menghambat kerja sama. Oleh karenanya, hasil dari pilihan rasional para tahanan sama dengan situasi CPR, yaitu tragedi kepemilikan bersama.

Tabel 3.3. *Dilema Tahanan Ostrom*

	Tahanan B tetap diam (bekerja sama)	**Tahanan A berkhianat (membelot)**
Tahanan A tetap diam (bekerja sama)	Masing-masing dihukum 1 tahun	Tahanan A: dihukum 3 tahun Tahanan B: melenggang bebas
Tahanan B berkhianat (membelot)	Tahanan A: melenggang bebas Tahanan B: dihukum 3 tahun	Masing-masing dihukum 2 tahun

— *Evaluasi hasil.* Unit konseptual terakhir dari kerangka kerja IAD adalah mengevaluasi hasil yang dicapai. Ostrom mengemukakan bahwa hasil-hasil tersebut dapat dievaluasi dengan enam kriteria, sebagai berikut.
— *Efisiensi ekonomi.* Efisiensi ekonomi diukur dengan besarnya perubahan dalam aliran manfaat bersih terkait dengan alokasi atau realokasi sumber daya (Ostrom 1999, 48).
— *Ekuivalensi fiskal.* Ada dua cara utama untuk menilai keadilan: 1) Berdasarkan kesetaraan antara kontribusi individu terhadap upaya dan manfaat yang mereka peroleh; dan 2) Berdasarkan perbedaan kemampuan dalam membayar. Konsep keadilan yang mendasari ekonomi pertukaran beranggapan bahwa mereka yang memperoleh manfaat dari suatu layanan harus menanggung beban pembiayaan layanan tersebut (Ostrom 1999, 48).
— *Keadilan redistribusi.* Kebijakan yang mendistribusikan kembali sumber daya kepada individu yang lebih miskin merupakan kebijakan yang sangat penting. Penyediaan fasilitas yang khususnya menguntungkan bagi kelompok-kelompok miskin dapat bertentangan dengan tujuan untuk mencapai ekuivalensi fiskal (Ostrom 1999, 48).
— *Akuntabilitas.* Dalam pemerintahan demokratis, para pejabat harus bertanggung jawab kepada warga negara terkait pengembangan dan penggunaan fasilitas publik dan sumber daya alam. Kepedulian terhadap akuntabilitas tidak perlu bertentangan dengan tujuan efisiensi dan keadilan (Ostrom 1999, 48).
— *Kesesuaian dengan moralitas umum.* Kriteria ini merujuk kepada evaluasi moralitas tingkat umum yang didorong oleh seperangkat pengaturan kelembagaan tertentu. Ostrom mengemukakan dua dari moralitas umum tersebut. Salah satunya adalah kejujuran, yang menyangkut masalah-masalah seperti "Apakah mereka yang mampu berbuat curang tanpa terdeteksi dapat memperoleh hasil yang sangat tinggi? Apakah mereka yang menepati janji cenderung lebih dihargai dan lebih maju dalam karier mereka?". Moralitas umum lainnya adalah

keberlanjutan interaksi timbal balik, yaitu "Bagaimana mereka yang berulang kali berinteraksi dalam seperangkat pengaturan kelembagaan belajar untuk berhubungan satu sama lain dalam jangka panjang?" (Ostrom 1999, 49).

— *Adaptabilitas*. Terakhir, Ostrom menggarisbawahi bahwa "jika pengaturan kelembagaan tidak mampu memberikan respons terhadap lingkungan yang selalu berubah, keberlanjutan sumber daya dan investasi kemungkinan besar akan dirugikan" (Ostrom 1999, 49). Secara keseluruhan, Ostrom mengingatkan kita bahwa "pertukaran dengan kompromi (*trade-off*) seringkali diperlukan dalam penggunaan kriteria kinerja sebagai dasar untuk menyeleksi dari pengaturan kelembagaan alternatif. Sangat sulit untuk memilih antara tujuan efisiensi dan keadilan redistribusi" (Ostrom 1999, 49).

3.3.2. Pendekatan Arus Banyak

Pendekatan ini dikembangkan dari Model Tong Sampah (*Garbage Can*), yang merupakan model alternatif proses kebijakan selain model ilmiah-rasional pada tahun 1970-an. Asumsi utama dari model ini adalah penekanan pada sifat ambiguitas dari fenomena kebijakan. Ambiguitas yang dimaksud merujuk kepada "keadaan ketika terdapat berbagai cara berpikir tentang suatu situasi atau fenomena yang sama" (Feldman 1989 dalam Zahariadis 1999, 74). Konsep ambiguitas berbeda dengan konsep ketidakpastian, yang merupakan salah satu konsep konstituen dalam model rasional. Ketidakpastian dapat dikurangi atau bahkan dihilangkan dengan informasi dan analisis mengenainya. Sementara ambiguitas pada fenomena kebijakan tidak dapat dikurangi oleh informasi, bahkan dalam beberapa kasus, hal tersebut malah dapat meningkatkannya.

Asumsi penting lainnya mengenai pendekatan ini adalah bahwa isu-isu atau bahkan masalah-masalah kebijakan tidak dipandang secara analitik-rasional sebagaimana yang diasumsikan oleh model ilmiah-rasional. Model *garbage can* dan model arus banyak menekankan bahwa logika dalam mendekati isu kebijakan bukanlah suatu pilihan rasional, melainkan penyortiran yang dilakukan dengan mempertimbangkan waktu. "Siapa memperhatikan apa dan kapan merupakan sesuatu yang sangat penting.

Waktu adalah sumber daya yang unik dan langka, sebab perhatian utama para pembuat keputusan adalah mengelola waktu secara efektif, bukan mengelola tugas-tugas yang harus dikerjakan. Dengan demikian, masuk akal untuk mengejar sebuah lensa (pendekatan) yang lebih berfokus kepada waktu daripada kepada rasionalitas" (Zahariadis 1999, 74).

John Kingdon (2003) mengategorikan tiga aliran dalam pembuatan kebijakan, yaitu:

1) *Masalah*. Merujuk kepada kondisi atau mekanisme ketika para pembuat kebijakan mengidentifikasi, mendefinisikan, dan mengambil tindakan atas suatu masalah kebijakan. Komponen yang termasuk di dalamnya:
   a. Indikator
   b. Krisis atau perisitiwa dramatis
   c. Umpan balik atau program-program yang sudah ada
2) *Kebijakan*. Merujuk kepada kondisi yang muncul dari isu-isu kebijakan atau dari fenomena itu sendiri. Komponen yang termasuk di dalamnya:
   a. Ide-ide kebijakan yang dihasilkan dari komunitas-komunitas kebijakan
   b. Prospek kelayakan teknis dan penerimaan nilai dari kebijakan itu sendiri
3) *Politik*. Merujuk kepada kondisi yang tumbuh dari lingkungan politis. Komponen yang termasuk di dalamnya:
   a. Situasi emosional negara
   b. Pergantian legislatif dan eksekutif

Konsepsi penggabungan ketiga aliran tersebut dan pembentukan "jendela kebijakan" Kingdon menyatakan bahwa ketika ketiga aliran tersebut bergabung bersama pada saat yang tepat di momen-momen kritis, ketiganya akan membentuk "jendela kebijakan". Terbukanya "jendela kebijakan" menunjukkan bahwa status suatu isu kebijakan akan meningkat menjadi agenda kebijakan dan langkah-langkah pembuatan kebijakan secara berurutan akan terwujud.

3.4. PERSPEKTIF DISKURSUS-KRITIS

Dalam perspektif diskursif, pembuatan kebijakan ditafsirkan sebagai *permainan bahasa* persuasi dan argumentasi. Oleh karena itu, studi

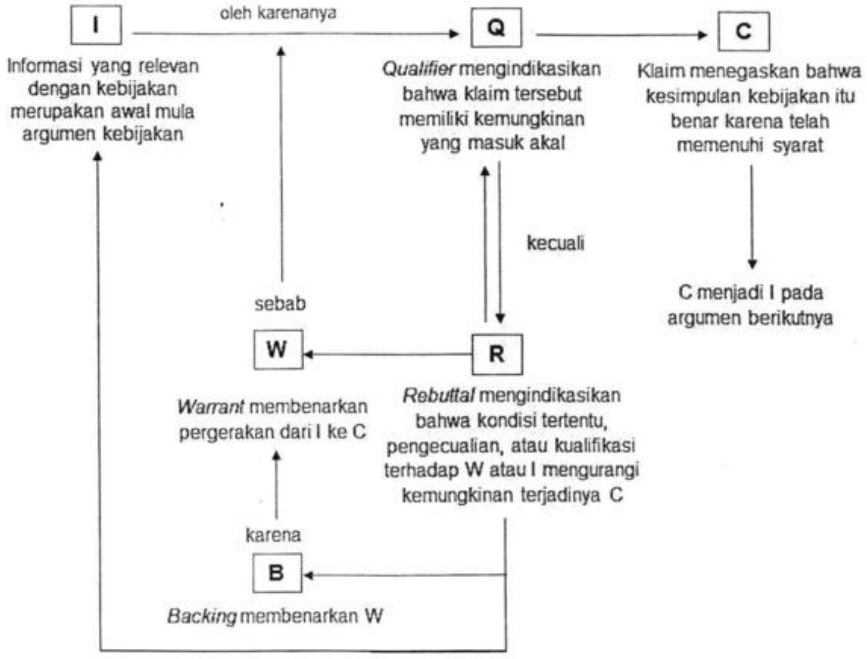
pembuatan kebijakan adalah analisis tentang bagaimana berbagai pihak yang berkepentingan membingkai, mengorganisasi, dan mungkin memenangkan argumentasi dalam wacana kebijakan. Terdapat beberapa model dalam perspektif diskursus-kritis ini.

3.4.1. Model Argumen Formal

Model Argumen Formal yang digagas oleh William Dunn merupakan suatu kerangka kerja yang populer digunakan untuk menganalisis argumen kebijakan publik. Model ini memberikan pendekatan yang sistematis dan terstruktur untuk memeriksa berbagai komponen argumen, serta mengevaluasi kekuatan dan kelemahannya.

Model terdiri dari enam elemen atau konstituen: klaim (*claim*), informasi (*information*), jaminan (*warrant*), dukungan (*backing*), sanggahan (*rebuttal*), dan prasyarat (*qualifier*) (Dunn, 1994). Tiap-tiap elemen ini memainkan peran penting dalam membangun argumen persuasif dalam kebijakan publik.

1) Klaim (*Claim* - C). Klaim merupakan pernyataan atau posisi utama yang dibuat oleh argumen, yakni suatu pernyataan yang coba dibuktikan atau disangkal oleh argumen tersebut.
2) Informasi (*Information* - I), atau disebut juga sebagai dasar atau alasan (*ground*) merupakan bukti-bukti yang mendukung klaim, seperti data, penelitian, statistik, atau pun pengalaman pribadi.
3) Jaminan (*Warrant* - W) merupakan asumsi atau prinsip mendasar yang menghubungkan informasi dan klaim. Hal ini merupakan hubungan logis antara bukti dan kesimpulan.
4) Dukungan (*Backing* - B) dapat dikatakan sebagai bukti tambahan atau otoritas yang mendukung jaminan (*warrant*), seperti pendapat para ahli, studi kasus, maupun preseden sejarah.
5) Sanggahan (*Rebuttal* - R) adalah pengakuan atas argumen yang berlawanan atau potensi argumen tandingan. Hal ini membahas keterbatasan dan kelemahan argumen serta memberi tanggapan atas tantangan yang mungkin muncul.
6) Prasyarat (*Qualifier* - Q) merupakan pernyataan yang mengakui batasan atau kondisi di mana argumen tersebut valid. Hal ini menjelaskan ruang lingkup dan penerapan argumen.



Gambar 3.2. *Struktur Logis Argumen Kebijakan*

Salah satu kekuatan Model Argumen Formal ialah kemampuannya untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi berbagai komponen argumen yang memungkinkan analisis yang lebih rinci tentang kekuatan dan kelemahan argumen. Model ini juga memberikan pendekatan terstruktur untuk membangun argumen persuasif dalam kebijakan publik.

3.4.2. Argumentasi Kebijakan Interpretatif

Pendekatan ini mendeskripsikan secara mendalam akan argumen-argumen dari komunitas interpretatif yang berbeda. Konstituen arsitektur argumentasi dan tekstualitas dari teks argumentatif atau persuasif terdiri dari:

1) Genre
2) Kerangka (*frame*)
3) Retorika
4) Naratif

3.4.2.1. Genre

Salah satu hal yang tidak boleh luput dari pemahaman kita ketika menelusuri pendekatan diskursif-kritis adalah konsep *genre*. *Genre* adalah "sekumpulan teks yang sama-sama memiliki fitur diskursif tertentu" (Gill dan Whedbee 1997, 163), serta memiliki "perbedaan dalam konvensi antara teks dan jenisnya" (Fairclough 1995, 13). Lebih spesifik, Fairclough mendefinisikan genre sebagai "cara yang diratifikasi secara sosial dalam menggunakan bahasa sehubungan dengan jenis kegiatan sosial tertentu" (Fairclough 1995, 14). Contoh genre dalam konteks ini di antaranya wawancara, naratif, eksposisi, argumentasi, dan persuasi. Dengan demikian, sebagian besar teks dan/atau wacana kebijakan dapat ditafsirkan sebagai teks dan/atau wacana bergenre argumentatif dan/atau persuasif. Menurut Richard Edwards dan rekan-rekannya, teks persuasif dapat mengambil bentuk sebagai berikut:

1. *Genre deliberatif.* Merujuk kepada wacana kebijakan yang "berasosiasi dengan kebijakan dan memiliki masa depan yang berorientasi dan spekulatif" (Edwards et al. 2004, 19).
2. *Genre forensik.* Merujuk kepada wacana kebijakan yang "berfokus kepada peristiwa-peristiwa di masa lalu dan berusaha untuk menyediakan laporan yang dianggap benar" (Edwards et al. 2004, 19).
3. *Genre epideiktik.* Merujuk kepada wacana kebijakan yang berfokus pada masa kini. Akan tetapi, dalam genre epideiktik, biasanya orang dapat menemukan "gagasan 'menyebut nama dan mempermalukan', mengumumkan kepada publik nama organisasi dan individu yang gagal memenuhi standar kualitas dan kriteria inspeksi yang seharusnya mereka capai" (Edwards et al. 2004, 19).

3.4.2.2. Kerangka (*Frame*)

Law dan Rein (2003, 173) mendefinisikan kerangka sebagai "cara untuk mewakili pengetahuan, dan sebagai kepercayaan terhadap (dan pengembangan atas) skema interpretatif yang mengikat dan mengatur situasi yang kacau, memfasilitasi interpretasi, serta menyediakan panduan untuk melakukan dan mengambil tindakan." Konsep kerangka menemukan resonansi ilmiahnya dalam konsep "definisi situasi" yang terdokumentasi

dengan baik dalam interaksionisme simbolik. Sebagaimana yang dikutip panjang lebar oleh Law dan Rein (2003, 175) dari paparan Goffman,

"Saya berasumsi bahwa ketika individu mendatangi situasi apa pun saat ini, mereka akan menghadapi pertanyaan: 'apa yang sedang terjadi di sini?'. Entah apakah pertanyaan itu ditanyakan secara eksplisit, seperti pada saat mengalami kebingungan atau keraguan, atau ditanyakan secara sembunyi-sembunyi, pada saat-saat pasti tanpa kebimbangan, pertanyaan tersebut tetaplah ditanyakan, dan jawaban untuk pertanyaan tersebut dapat diketahui dengan melihat cara individu tersebut segera mulai menangani urusan yang dihadapi."

Bagi Law dan Rein (2003, 174), fungsi kerangka dalam argumentasi kebijakan (Law dan Rein 2003, 174) adalah untuk:

1) Mencatat jenis cerita khusus yang memfokuskan perhatian;
2) Memberikan stabilitas dan struktur dengan menarasikan wacana yang berpusat pada masalah yang berkembang seiring waktu;
3) Menentukan batas antara bukti dan rumor;
4) Mengawinkan fakta dan nilai menjadi keyakinan tentang bagaimana bertindak.

Terdapat beberapa tipe kerangka kebijakan:

1) Kerangka retorika
2) Kerangka aksi
   a. *Kerangka aksi kebijakan.* Merujuk kepada "kerangka yang digunakan aktor kelembagaan untuk mengonstruksi masalah dari suatu situasi kebijakan yang spesifik".
   b. *Kerangka aksi institusional.* Menunjukkan kerangka yang dianut oleh institusi. Hal ini menandakan bahwa sebagai agen pemikiran dan tindakan, institusi memiliki karakteristik sudut pandang, sistem kepercayaan yang berlaku, skema kategori, gambaran, rutinitas, serta gaya argumen dan tindakan, yang semuanya menginformasikan kerangka aksi mereka (Schön dan Rein 1994, 33).

3.4.2.3. Retorika

Retorika memiliki sejarah panjang dalam literatur Barat, juga dalam tradisi filosofis. Awal sejarah retorika dapat ditelusuri kembali hingga ke

Aristoteles. Aristoteles mendefinisikan retorika sebagai "kemampuan untuk melihat, dalam kasus apa pun, cara persuasi yang tersedia" (Aristoteles 1991 dalam Gill dan Whedbee 1997, 155). Whately mendefinisikan retorika sebagai "temuan argumen yang cocok untuk membuktikan maksud yang telah diberikan, serta pengaturan yang terampil dari argumen-argumen tersebut" (Whately 1963 dalam Gill dan Whedbee 1997, 155). Definisi literal untuk retorika adalah "seni menggunakan bahasa untuk membujuk atau memengaruhi orang lain" (Edwards et al. 2004, 3). Dengan demikian, analisis retorika melibatkan studi mengenai cara-cara yang kita usahakan untuk membujuk atau memengaruhi orang lain dalam wacana, teks, dan gestur tubuh kita" (Edwards et al. 2004, 13). Oleh karenanya, "bagian dari pekerjaan seorang analis retorika adalah untuk menentukan bagaimana konstruksi 'dunia sesungguhnya' dibuat menjadi persuasif" (Simon 1990 dalam Edwards et al. 2004, 13). "Pertanyaan di sini tidak terlalu menekankan kepada apakah realitas sejalan dengan retorika atau tidak, melainkan kepada pemalsuan dunia nyata yang mana yang lebih persuasif dan mengapa" (Edwards et al. 2004, 13).

Dalam hal konstituen performa retorika, beberapa analis retorika telah mengidentifikasi beberapa konstituen penting untuk membangun performa retorika, yaitu menjadikan suatu retorika persuasif. Konstituen-konstituen tersebut adalah:

1) *Konteks.* Retorika menurut definisi bersifat pragmatis, yaitu "merespons atau berinteraksi dengan isu-isu atau masalah-masalah di masyarakat, serta menghasilkan beberapa tindakan atau perubahan di dunia" (Gill dan Whedbee 1997, 161). Oleh karena itu, agar retorika dapat dipahami dan/atau dianalisis secara kritis dalam suatu teks kebijakan, retorika harus ditetapkan berlawanan dengan konteks asalnya (konteks waktu, konteks sosiokultural, dan/atau konteks pragmatis).
2) *Urgensi.* Urgensi merujuk kepada cara sebuah isu dan/atau masalah yang akan dibahas dalam retorika suatu teks kebijakan didefinisikan dan dirumuskan. Sebagai contoh, pada reformasi pendidikan baru-baru ini, urgensi yang paling umum digunakan adalah antara penurunan standar siswa dan lulusan sekolah, atau ancaman kehilangan daya saing nasional dalam kompetisi ekonomi global.

3) *Audiens.* Audiens menandakan adanya khalayak sungguhan atau kiasan, yang seharusnya menjadi target untuk dituju atau dipikat oleh suatu retorika teks kebijakan. Misalnya, dalam dokumen terkait reformasi pendidikan baru-baru ini, audiens yang dituju biasanya pengusaha dan/atau orang tua, alih-alih guru dan profesi lainnya dalam bidang pendidikan. Hal ini menunjukkan rasa tidak percaya terhadap para profesional, yang biasanya digambarkan sebagai sumber penurunan standar dalam pendidikan dan/atau penurunan daya saing ekonomi nasional. Bahkan dalam audiensi orang tua, mereka telah didefinisikan sebagai konsumen yang berjuang untuk keuntungan individu, alih-alih sebagai warga negara yang membentuk keinginan dan kebaikan bersama untuk masyarakat secara keseluruhan.
4) *Kredibilitas ahli retorika.* Hal ini menunjukkan otoritas dari pembicara atau penulis teks, dan/atau otoritas lain yang berusaha dipikat oleh retorika dokumen kebijakan. Sebagai contoh, daya tarik terhadap konsep-konsep sekaligus otoritas aliran ekonom neoliberal seperti Milton Friedman dalam teks kebijakan reformasi pendidikan berupa liberalisasi merupakan salah satu praktik paling umum dalam reformasi pendidikan baru-baru ini.
5) *Ketiadaan.* Selama ini telah digarisbawahi bahwa salah satu komponen esensial dalam menganalisis retorika adalah mengetahui "apa yang tidak ada dari atau dibungkam oleh teks" (Gill dan Whedbee 1997, 169).
6) *Metafora.* "Esensi metafora adalah memahami dan mengalami satu hal dalam hal yang lain" (Lakoff dan Johnson 1980 dalam Edwards et al. 2004, 25). Dalam analisis metaforis, disebutkan bahwa "pemahaman manusia merupakan suatu proses metaforis; pikiran menangkap gagasan asing hanya dengan membandingkan dengan atau dalam konteks sesuatu yang sudah diketahui. Dengan demikian, bahasa metaforis dalam sebuah teks menyajikan pandangan tertentu akan realitas dengan menyusun pemahaman akan suatu gagasan berdasarkan sesuatu yang sebelumnya telah dipahami" (Gill dan Whedbee 1997, 173).
7) *Ikonisitas.* Ikonisitas berfungsi dengan cara yang mirip dengan metafora. Ikonisitas "bertumpu pada pengakuan intuitif atas persamaan satu kerangka referensi (bentuk bahasa) dan lainnya" (Gill dan Whedbee 1997, 174).

3.4.2.4. Naratif

Naratif dapat didefinisikan sebagai representasi literal yang mengambil bentuk alur cerita, contohnya alur dengan awal yang jelas, pembangunan cerita, dan *ending*. Naratif merujuk kepada "alur cerita" yang dibangun, diikuti, dan dikedepankan dalam argumentasi kebijakan oleh setiap komunitas interpretatif. Naratif merupakan skema representasi yang digunakan komunitas interpretatif untuk mendefinisikan situasi mereka dalam realitas kebijakan dan untuk mengatur argumen-argumen mereka.

Narasi memiliki struktur di dalamnya. Sejumlah akademisi telah mencoba untuk merangkum struktur naratif. Dalam materi ini, rumus struktur naratif yang digunakan adalah rumus dari Hayden White (1973), sebagai berikut:

1) *Subjek utama.* Narator atau karakter utama dalam cerita tersebut. Pada kasus argumentasi kebijakan, subjek utamanya adalah komunitas interpretatif atau kelompok kepentingan tertentu.
2) *Plot.* Plot merujuk kepada rangkaian urutan peristiwa yang diatur secara selektif ke dalam suatu naratif oleh komunitas interpretatif dalam argumentasi kebijakan. Plot merepresentasikan "struktur hubungan yang mana peristiwa-peristiwa yang terkandung dalam suatu cerita menjadi memiliki makna karena teridentifikasi sebagai suatu bagian dari cerita keseluruhan yang terintegrasi" (White 1973, 9). "Plot dalam sebuah naratif memberi makna pada peristiwa-peristiwa yang menyusun tingkat ceritanya dengan mengungkapkan di bagian akhir cerita sebuah struktur tersembunyi yang sejak awal sebenarnya ada dalam seluruh rangkaian peristiwa tersebut" (White 1973, 20).
3) *Penutup.* Penutup merujuk kepada resolusi, evaluasi, dan bahkan makna moral yang ditimbulkan oleh urutan peristiwa yang terjadi sebelumnya, yaitu plot. White menyatakan, "Naratif sejarah yang tepat mencapai kesempurnaan naratif dengan secara eksplisit menggunakan ide sistem sosial untuk berfungsi sebagai titik referensi tetap di mana aliran peristiwa sesaat dapat dikaruniai dengan makna moral khusus. ... [Oleh karena itu], naratif sejarah tersebut harus mendekati bentuk alegori, moral, atau analogis sebagaimana kasusnya, agar bisa mencapai kesempurnaan baik dari segi narasi maupun historis" (White 1973, 22). Pada kasus naratif kebijakan, penutup menyajikan fungsi penyelesaian

alternatif kebijakan dan/atau konflik, mengevaluasi pilihan kebijakan, serta menghubungkan makna moral dengan kesimpulan kebijakan. Namun yang terpenting dari resolusi ini adalah seluruh evaluasi dan atribusi dibangun sesuai dengan pandangan dunia dan/atau kepentingan pribadi dari komunitas interpretatif yang bersangkutan. Naratif biasanya akan hadir dalam cara yang otoritatif, seolah-olah naratif tersebut merupakan pembentukan fakta, peraturan, bahkan kebenaran.

Mengaitkan antara teori institusional James March mengenai pengambilan keputusan dengan mengikuti aturan dan pendekatan interpretatif kepada identitas naratif dari komunitas interpretatif. Konsep komunitas interpretatif dapat ditafsirkan sebagai sebuah komunitas dengan suatu identitas naratif tertentu pada suatu isu kebijakan. Hasilnya, anggota dari suatu komunitas interpretatif akan mengikuti logika kepantasan dalam pengambilan keputusan pada suatu isu kebijakan. Oleh karenanya, mereka merupakan kelompok yang paling tidak mungkin untuk mendekati keputusan kebijakan yang ada dalam orientasi perhitungan kepentingan pribadi, melainkan mendasarkan keputusan pada identitas naratif dari komunitas interpretatif yang telah mereka tetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

Dahl, Robert A. dan Charles E. Lindblom. *Politics, Economics and Welfare* (Transactions Publishers, 1992).

Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction* (Peason, 1994).

Edwards, Richard, Nichool Katherine, dan Salomon Nicky. *Rhetoric and Educational Discourse: Persuasive Persepective* (London: Routledge, 2004).

Fairclough, Norman. *Critical Discourse Analysis* (London: Longman, 1995).

Gill, Ann M. dan Karen Whedbee. "Rhetoric." Dalam *Discourse as Structure and Process: Disourse Studies; A Multidisciplinary Introduction*, 157–184 (London: Sage, 1997).

Kingdon, John W. *Agenda, Alternatives, and Public Policy*. Edisi Kedua (New York: Longman, 2003).

Lasswell, Harold D. "The Intelligence System and the Activity of Policy-Making." *American Political Science Review* 45, no. 3 (1951): 417–31.

Law, David dan Martin Rein. "Reframing Practice." Dalam *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, disunting oleh Maarten A. Hajer dan Hendrik Wagenaar, 172–206 (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

March, James G. Dan Herbert A. Simon. *Organizations* (New York: John Wiley and Sons, 1958).

March, James G. *Organizations*. Edisi Kedua (Wiley-Blackwell, 1993).

Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Oxford University Press, 1990).

Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Oxford University Press, 1999).

Ostrom, Elinor. *Understanding Intitusional Diversity* (New Jersey: Princeton University Press, 2005).

Schön, Donald A. dan Martin *Rein. Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* (New York: Basic Books, 1994).

Simon, Herbert A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization.* Edisi Kedua (New York: Macmillan, 1957).

Weimer, David L. dan Aidan R. Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice.* Edisi Kedua (New Jersey: Prentice Hall, 1992).

Weimer, David L. dan Aidan R. Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice.* Edisi Keenam (New Jersey: Routledge, 2017).

White, Hayden. *Metahistory: The Historical Imagination in Nineteenth-Century Europe* (The Johns Hopkins University Press, 1973).

Zahariadis, Nikolaos. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 1999).

-oo0oo-

4

STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

4.1. PERSPEKTIF DALAM STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN: TOP-DOWN ATAU BOTTOM-UP?

Literatur-literatur mengenai studi implementasi kebijakan selalu diperhadapkan dengan dua pendekatan utama dalam melihat studi implementasi kebijakan, yaitu pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* menunjukkan orientasi teoretis yang menganggap implementasi sebagai tahap terpisah dari siklus kebijakan, yang ditandai sebagai penegakan dan pelaksanaan keputusan kebijakan negara. Dengan kata lain, pendekatan ini melihat implementasi kebijakan sebagai suatu rencana pelaksanaan terkontrol atas kebijakan yang telah dirancang sebelumnya. Oleh sebab itu, pendekatan ini sejalan dengan paradigma *analitis-teknis*.

Di sisi yang lain, pendekatan *bottom-up* menganggap implementasi sebagai proses interpretasi, yaitu mencari tahu apa yang harus dilakukan dan bagaimana memberikan layanan konkret kepada penerima program atau kebijakan di berbagai daerah dan situasi lokal oleh "*street-level bureaucrats*" dalam lingkungan organisasi yang berbeda-beda. Itu sebabnya, implementasi kebijakan dalam perspektif ini bersifat multilateral dan multilevel, sebab pelaksanaan suatu kebijakan tidak lagi dihegemoni oleh satu pihak, yaitu negara, melainkan banyak pihak pada tingkatan organisasi yang beragam. Untuk itu, pendekatan ini disebut juga sebagai pendekatan *interpretif-politis*.

Meski kedua pendekatan ini mendominasi studi implementasi kebijakan, dalam perkembangannya terdapat upaya untuk mencari jalan tengah atau pandangan alternatif. Pandangan ketiga ini merupakan sintesis antara pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan *sintesis* ini melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses pembentukan koalisi, strukturisasi,. jejaring, pembelajaran, atau pelembagaan yang mana berbagai pihak dalam domain atau area kebijakan tertentu berupaya untuk merealisasikan kebijakan, program, atau proyek dalam suatu kompleksitas tertentu. Dalam berupaya merealisasikan kebijakan tersebut, diperlukan strategi diskursif dalam upaya untuk mempertahankan wacana kebijakan yang sedang diperjuangkan. Dengan kata lain, pendekatan sintesis dapat disebut pula pendekatan *diskursif-kritis*.

Tabel 4.1. *Perbandingan Perspektif dalam Studi Implementasi Kebijakan*

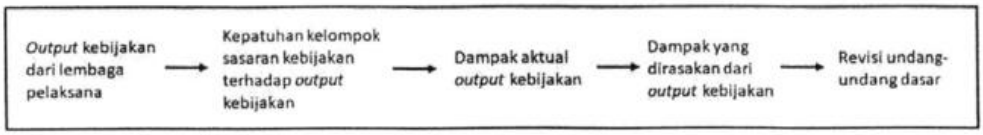
Perspektif	Definisi	Teori
Analitis-Teknis (Top-Down)	Implementasi kebijakan merupakan *rencana pelaksanaan yang terkontrol* dengan baik dari tindakan yang telah dirancang sebelumnya dalam lingkungan kebijakan tertentu	Sabatier dan Mazmanian; Logika Kebijakan Publik Freidson
Interpretif-Politis (Bottom-Up)	Implementasi kebijakan merupakan *proses interpretasi multilateral dan multilevel* dari pelaksanaan langkah-langkah kebijakan	*Street-Level Bureaucracy* (Lipsky); *Down-ward Puzzlement* (Rein); Model Organisasi (Elmore)
Diskursif-Kritis (Sintesis)	Implementasi kebijakan merupakan *strategi diskursif mempertahankan dominasi versi wacana tertentu* atas masalah kebijakan yang dihadapi	*Action-Centered Approach* (Barrett dan Fudge); Kerangka Kerja Koalisi Advokasi (Sabatier); *Governance* dan Jaringan Kebijakan (Ball)

4.2. PENDEKATAN TOP-DOWN (ANALITIS-TEKNIS)

Dalam pendekatan *top-down*, terdapat dua gagasan utama yang membentuknya, yaitu penekanan pada *kontrol* yang bersifat teknis dan mengikat, serta pengakuan terhadap adanya suatu *mekanisme* dalam suatu sistem kebijakan.

Pertama, implementasi kebijakan sebagai kontrol teknis atas pelaksanaan keputusan dari atasan ke bawahan. Sabatier dan Mazmanian (1995, 153) mendefinisikan bahwa "implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar" yang berjalan melalui sejumlah tahapan berikut (lihat Gambar 4.1.):

1) Dimulai dengan pengesahan undang-undang dasar;
2) Diikuti oleh *output* kebijakan (keputusan dan spesifikasi) dari lembaga pelaksana;
3) Kepatuhan kelompok sasaran kebijakan terhadap keputusan-keputusan tersebut, dampak aktual—baik yang dimaksudkan untuk dicapai maupun tidak—dari *output* kebijakan tersebut;
4) Dampak yang dirasakan dari keputusan-keputusan lembaga;
5) Terakhir, revisi-revisi penting (atau percobaan revisi) atas undang-undang dasar.



Gambar 4.1. *Diagram Alur Kerangka Variabel yang Terhubung dalam Proses Implementasi*

Dari uraian di atas, implementasi merupakan sebuah kontrol, yaitu dengan adanya penegakan dan pelaksanaan keputusan kebijakan. Dalam hal ini, implementasi dianggap sebagai masalah teknis dan kontrol atas internalitas dan eksternalitas kebijakan, yang telah ditentukan oleh Sabatier dan Mazmanian sebagai berikut:

1) Mudah tidaknya suatu masalah dikendalikan, berupa:
   a. Ketersediaan teori dan teknologi teknis yang semestinya;
   b. Keragaman perilaku kelompok sasaran kebijakan;
   c. Kelompok sasaran kebijakan sebagai persentase dari populasi;
   d. Perlu dilakukan perubahan perilaku.
2) Kemampuan undang-undang untuk menstrukturkan implementasi, berupa:
   a. Tujuan yang jelas dan konsisten;
   b. Penggabungan teori sebab-akibat yang memadai;

c. Sumber-sumber finansial;
d. Integrasi hierarkis dengan dan di antara lembaga pelaksana;
e. Rekrutmen pejabat pelaksana;
f. Akses formal oleh orang luar;

3) Variabel nonhukum yang memengaruhi implementasi, berupa:
   a. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi;
   b. Perhatian media terhadap masalah tersebut;
   c. Dukungan publik;
   d. Sikap dan sumber daya dari kelompok-kelompok konstituen;
   e. Dukungan dari yang berkuasa;
   f. Komitmen dan *skill* kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Berdasarkan ketiga hal di atas, terdapat enam kondisi memadai yang umumnya diperlukan untuk implementasi kebijakan yang efektif, yaitu:

1) Tujuan yang jelas dan konsisten;
2) Teori sebab-akibat yang memadai;
3) Proses implementasi yang terstruktur secara hukum untuk meningkatkan kepatuhan oleh pejabat pelaksana dan kelompok target kebijakan;
4) Pejabat pelaksana yang berkomitmen dan terampil;
5) Dukungan kelompok kepentingan dan penguasa;
6) Perubahan kondisi sosial ekonomi yang secara substansial tidak merusak dukungan politik atau teori sebab-akibat.

Kedua, dalam pandangan analitis-teknis, terdapat penekanan pada suatu mekanisme, berupa hierarki dan pasar, yang membuat suatu sistem kebijakan berjalan. Menurut para analis kebijakan dari perspektif ekonomi-liberal, seperti Weimer dan Vining (2005), terdapat dua mekanisme dasar dalam mengoordinasikan tindakan kolektif untuk mencapai tujuan masyarakat. Salah satunya melalui mekanisme *pasar,* dan yang lainnya adalah intervensi *negara.* Akan tetapi, Eliot L. Freidson (2001) berpendapat bahwa selain pasar dan negara, ada logika ketiga yang bekerja dalam proses implementasi kebijakan publik dalam masyarakat modern, yaitu kekuatan *profesional.*

Mekanisme pasar (konsumerisme) dapat didefinisikan sebagai "tindakan kolektif [yang] memungkinkan masyarakat untuk memproduksi, mendistribusikan, dan mengonsumsi beragam barang (dan jasa) yang

berlimpah. Sebagian besar tindakan kolektif muncul dari perjanjian sukarela di antara orang-orang—dalam keluarga, organisasi swasta, serta hubungan pertukaran" (Weimer dan Vining 2005, 30). Di dalam alam pikir pasar ini, terdapat *pilihan rasional individu*, sekaligus *persaingan* (kompetisi). Berdasarkan premis dari perspektif ekonomi liberal yang dikutip di atas, unit-unit keputusan mendasar dalam tindakan kolektif adalah pilihan individu. Lebih lanjut, diasumsikan bahwa unit-unit dasar ini akan bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip maksimalisasi manfaat dan keuntungan. Sementara itu, pada tingkatan makro, pilihan-pilihan rasional individu tersebut akan bertemu dan saling bertukar dalam suatu pasar persaingan sempurna dengan prinsip-prinsip atau asumsi-asumsi operasional berikut (Stiglitz dan Walsh 2002, 228; Stigler 1986, 267):

1) Semua partisipan (perusahaan dan individu) mengambil harga pasar sesuai yang diberikan. Dalam hal ini, jumlah partisipan cukup besar;
2) Tindakan yang dilakukan oleh tiap-tiap partisipan tidak secara langsung memengaruhi partisipan lain kecuali melalui harga, di mana mereka bertindak secara independen, bebas, dan tidak secara kolektif;
3) Semua partisipan harus memiliki pengetahuan yang dapat ditoleransi atau bahkan sempurna mengenai peluang pasar;
4) Barang merupakan hal-hal yang hanya dapat dinikmati oleh pembeli, yaitu barang privat. Barang-barang tersebut secara alamiah memiliki karakteristik:
    a. Persaingan dalam konsumsi
    b. Pengecualian (*excludability*) dalam penggunaannya

Intervensi negara (manajerialisme) ke dalam tindakan kolektif produksi, distribusi, dan konsumsi di masyarakat melibatkan penggunaan kekuatan koersif atas nama kegagalan pasar dan/atau mengompensasi pihak yang kalah di pasar. Cara-cara yang digunakan oleh negara untuk mengintervensi biasanya dalam studi kebijakan publik disebut sebagai *instrumen kebijakan*. Instrumen kebijakan publik merupakan "serangkaian teknik yang mana otoritas pemerintah menggunakan kekuatan mereka sebagai upaya untuk memastikan dukungan dan dampak untuk mencegah perubahan sosial" (Vedung 2017, 21). Terdapat beberapa tipe instrumen kebijakan: *regulasi, instrumen kebijakan ekonomi,* dan *informasi*. Regulasi merupakan "sarana yang dilakukan oleh unit pemerintah untuk memengaruhi orang dengan

cara merumuskan aturan dan arahan yang menginstruksikan para penerima untuk bertindak sesuai dengan apa yang diperintahkan dalam aturan dan arahan ini" (Vedung 2017, 31). Sementara itu, nstrumen kebijakan ekonomi "melibatkan penyerahan atau pengambilan sumber daya material, baik berupa uang tunai atau barang. Instrumen-instrumen ekonomi membuat sesuatu lebih murah, atau lebih mahal dalam hal uang, waktu, tenaga, dan barang berharga lainnya untuk mengejar tindakan-tindakan tertentu (baik berupa kepatuhan maupun penolakan terhadap langkah-langkah kebijakan)" (Vedung 2017, 32). Akhirnya, Informasi "disebut sebagai 'bujukan moral', atau nasihat, yang mencakup upaya-upaya untuk memengaruhi orang melalui transfer pengetahuan, komunikasi argumen beralasan, serta persuasi" (Vedung 2017, 33).

Kekuatan profesional (profesionalisme) dapat disebut juga sebagai logika ketiga dalam kebijakan publik. Freidson (2001, 2–3) mengatakan,

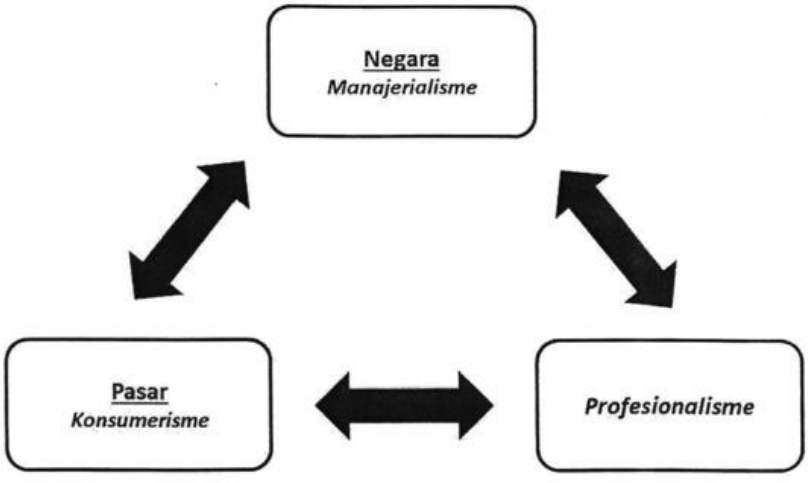
> "Selama beberapa dekade hingga sekarang, semboyan populer yang mendorong pembentukan kebijakan (dan implementasi) adalah 'kompetisi' dan 'efisiensi'. Yang pertama merujuk kepada kompetisi di pasar bebas, sementara yang kedua merujuk kepada manfaat dari manajemen perusahaan yang terampil (lembaga pemerintahan). ... Saya [Freidson] akan menunjukkan secara terperinci bagaimana sifat-sifat profesionalisme saling berkaitan untuk membentuk suatu keseluruhan yang berbeda secara sistematis dari pasar bebas di satu sisi, dan dari birokrasi di sisi lain."

Oleh karena itu, profesionalisme dipahami sebagai salah satu unsur dalam mekanisme kebijakan publik yang didalamnya mencakup manajerialisme oleh negara dan konsumerisme oleh pasar bebas. Ia mengatakan, "sebagaimana model birokrasi rasional-legal Max Weber yang mewakili manajerialisme dan model pasar bebas Adam Smith yang mewakili konsumerisme, profesionalisme dipahami sebagai salah satu dari tiga metode logis yang berbeda untuk pengorganisasian dan pengendalian" (Freidson 2001, 180).

Namun, berbeda dengan kekuatan negara, perlu digarisbawahi bahwa profesionalisme didasarkan pada badan pengetahuan dan keterampilan khusus yang tidak memiliki kekuatan koersif sendiri, melainkan hanya

memiliki apa yang dapat negara delegasikan kepada mereka. Mereka memperoleh legitimasi dengan proyek-proyek persuasi yang sukses, bukan dengan membeli atau memperolehnya dengan cara mengancam (Freidson 2001, 214). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa profesionalisme memiliki "konstituen"-nya sendiri yang terdiri dari:

1) Pengetahuan yang terhormat secara akademis;
2) Keterampilan yang kredibel secara praktis;
3) Kode etik dan praktik yang dapat dipercaya secara sosial;
4) Otoritas dan otonomi yang efektif atas ketiga konstituen yang telah disebutkan.



Gambar 4.2. *Tiga Logika Kebijakan Publik menurut Freidson*

4.3. *PENDEKATAN BOTTOM-UP (INTERPRETIF-POLITIS)*

Dalam pendekatan *bottom-up*, sebagai suatu kritik terhadap pendekatan *top-down*, terdapat tiga teori yang utama, yaitu *Street-Level Bureaucracy* (Michael Lipsky), *Down-ward Puzzlement* (Martin Rein), dan Model Organisasi (Elmore).

4.3.1. Michael Lipsky: Street-Level Bureaucracy

Buku Lipsky berjudul *Street-Level Bureaucracy* (1980) telah dipandang sebagai tantangan utama bagi model implementasi kebijakan *top-down*

dan merupakan titik awal dari model implementasi kebijakan *bottom-up*. Lipsky berpendapat bahwa "kebijakan publik tidak dapat dipahami sebagai sesuatu yang dibuat di badan legislatif atau di kantor-kantor lantai atas milik administrator dengan jabatan tinggi, karena sebenarnya kebijakan publik dibuat di kantor yang ramai dan pertemuan harian para pekerja *street-level*, dan "rutinitas yang dibangun dan perangkat yang diciptakan oleh birokrat *street-level* untuk mengatasi ketidakpastian dan tekanan kerja, secara efektif menjadi kebijakan publik yang mereka lakukan" (Lipsky 1993, 382). Birokrat *street-level* atau birokrat level jalanan yang dimaksud adalah mereka yang berhadapan langsung dengan klien atau masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tertentu. Misalnya, pada institusi pendidikan dan pendidikan tinggi, peran dan aktivitas guru perlu mendapat sorotan. Pada institusi kesehatan, terdapat dokter dan perawat. Dengan demikian, studi implementasi kebijakan model ini meneruh perhatian tertinggi pada rutinitas birokrat *street-level* tersebut.

Lipsky menggarisbawahi bahwa dalam menerapkan kebijakan di *street-level*, para pekerja garis depan dihadapkan dengan konflik dan ambiguitas, yang sekiranya mencakup:

1) Sumber daya yang tidak memadai dan kondisi kerja yang tidak memuaskan, misalnya kelas besar untuk guru, beban kasus besar untuk pekerja sosial, lingkungan berbahaya bagi polisi;
2) Klien yang tidak dapat diprediksi, tidak kooperatif, dan skeptis;
3) Spesifikasi dan pedoman kerja yang tidak jelas dan ambigu.

Dihadapkan dengan ketidakcakapan dan ketidakpastian seperti itu, para birokrat *street-level* menciptakan strategi penanggulangan atau bahkan strategi bertahan hidup untuk menghadapi situasi kerja yang tidak akomodatif. Lipsky menunjukkan bahwa dalam rutinitas "pemrosesan klien" setiap hari, para birokrat *street-level* sebenarnya memiliki sejumlah besar kekuasaan dan kebijaksanaan yang dapat mereka gunakan, yang dapat menyebabkan diskresi ("penyimpangan") substansial—jika bukan perubahan sepenuhnya—dari spesifikasi kebijakan resmi yang dikeluarkan secara *top-down*.

Kebijaksanaan atau bahkan diskresi ini dapat mengambil bentuk sebagai:

1) Modifikasi permintaan klien: Hal ini mencakup berbagai perangkat untuk menunda, menghalangi, atau dalam praktiknya meniadakan tuntutan klien dalam situasi kerja yang penuh sesak dan kelebihan beban;
2) Modifikasi konsepsi pekerjaan: Hal ini mencakup strategi menurunkan standar layanan yang seharusnya diberikan, guna mengurangi tuntutan berlebih;
3) Modifikasi konsepsi klien: Hal ini mencakup perangkat yang membedakan klien ke dalam kategori yang tidak wajib serta menyediakan layanan yang berbeda, misalnya dengan hanya mengambil klien yang layak atau bisa dididik dan memarginalkan klien pembuat masalah yang tidak layak.

4.3.2. Martin Rein: Model *Down-ward Puzzlement*

Martin Rein (1983) telah mengajukan perspektif teoretis implementasi kebijakan dengan mempertanyakan kemampuan pengendalian kebijakan implementasi dan menyuntikkan konsep "kebingungan" (*puzzlement*) dan konflik ke dalam studi implementasi kebijakan. Rein tidak mengonseptualisasikan proses implementasi kebijakan dan proses penegakan yang didefinisikan dengan jelas, sebaliknya dia berpendapat bahwa "implementasi" dipahami sebagai:

1) Deklarasi preferensi pemerintah;
2) Dimediasi oleh sejumlah aktor;
3) Menciptakan proses siklus yang ditandai oleh hubungan timbal balik dan negosiasi, oleh karenanya para aktor harus memperhitungkan tiga potensi konflik imperatif:
   a. *Imperatif hukum* untuk melakukan apa yang dipersyaratkan secara hukum;
   b. *Imperatif rasional-birokratis* untuk melakukan apa yang dapat dipertahankan secara rasional, dan
   c. *Imperatif konsensual* untuk melakukan apa yang dapat membantu membangun kesepakatan di antara pihak-pihak berpengaruh yang

saling bersaing dan memiliki kepentingan dalam hasilnya" (Rein 1983, 118).

Terlepas dari tiga komponen proses implementasi dan tiga imperatif yang saling bertentangan, lebih lanjut Rein menetapkan tiga jenis aktor utama dalam proses implementasi, yaitu: pengembang pedoman, kelompok kepentingan, dan administrator program. Mengingat rumitnya arena implementasi, Rein menggarisbawahi bahwa "implementasi kebijakan bukan hanya masalah kekuasaan, melainkan juga masalah kebingungan orang-orang yang secara kolektif bertanya-tanya apa yang harus dilakukan" (Rein 1983, 117). Kebingungan tersebut terutama berasal dari skenario sebagai berikut (Rein 1983, 117):

1) Administrator program dan pekerjaan garis depan tidak mengetahui apa yang sebenarnya dituntut dari mereka (oleh undang-undang atau kebijakan eksekutif) karena mereka diminta untuk mengejar tujuan yang tidak pasti atau berubah, atau merekonsiliasi persyaratan yang tidak kompatibel;
2) Sumber daya yang ada tidak mencukupi untuk tugas yang harus dilakukan;
3) Para pekerja tidak memiliki pengetahuan dan keterampilan (dan teknologi) untuk mengambil tindakan.

Lebih lanjut, Rein menetapkan bahwa "ketika tujuan kebijakan tidak jelas dan tidak kompatibel, setiap tahap yang berurutan dalam implementasi kebijakan memberikan konteks baru untuk mencari klarifikasi lebih lanjut. Salah satu konsekuensi dari mengeluarkan ambiguitas undang-undang yang tidak konsisten adalah bahwa arena pengambilan keputusan bergeser ke tingkat yang lebih rendah. Pelaksana sehari-hari menjadi orang yang menyelesaikan kurangnya konsensus melalui tindakan konkret mereka" (Rein 1983, 117).

4.3.3. Richard Elmore: Model Organisasi

Elmore menegaskan bahwa salah satu fitur penting dari implementasi kebijakan adalah "proses yang mana kebijakan diterjemahkan ke dalam tindakan administratif. ... [Dan] terjemahan suatu ide ke dalam tindakan melibatkan penyederhanaan penting tertentu" (Elmore 1993, 313). Lebih lanjut,

Elmore menunjukkan bahwa "hampir semua kebijakan publik dilaksanakan oleh organisasi publik besar. ... [Dan] organisasi adalah penyederhana; mereka mengerjakan masalah dengan memecahnya menjadi tugas-tugas yang terpisah dan dapat dikelola, serta mengalokasikan tanggung jawab untuk tugas-tugas tersebut ke unit-unit khusus" (Elmore 1993, 313). Dengan kata lain, organisaşi yang diberi tugas untuk melaksanakan kebijakan dan program dapat memodifikasi, menyederhanakan, atau bahkan meninjau ulang langkah-langkah kebijakan yang sesuai dengan struktur internal dan prosedur konvensional organisasi.

Model organisasi yang berbeda akan menerjemahkan kebijakan yang diberikan dengan cara yang berbeda pula. Mereka akan menyederhanakan atau "melokalkan" sesuai dengan:

1) Prinsip utama mereka;
2) Struktur kekuasaan mereka;
3) Prosedur pengambilan keputusan mereka; dan
4) Proses implementasi mereka.

4.4. PENDEKATAN SINTESIS: MELAMPAUI DIKOTOMI *TOP* DAN *BOTTOM*

Pendekatan sintesis tidak terjebak pada ekstrem *top-down* maupun *bottom-up*. Ia melampaui dikotomi antara dua kutub besar tersebut. Itu sebabnya, pendekatan ini sering juga disebut sebagai *generasi ketiga* dari Teori Implementasi. Teori-teori yang termasuk dalam generasi ini antara lain: Pendekatan *Action-Centered* (Barrett dan Fudge), Kerangka Kerja Koalisi Advokasi (Paul Sabatier), dan Tata Kelola Pemerintahan dan Jaringan Kebijakan (Stephen J. Ball).

4.4.1. Barret dan Fudge: Pendekatan *Action-Centered*

Dalam pengkajian studi-studi mengenai implementasi kebijakan sebelum tahun 1980-an, Barrett dan Fudge (1981) mengklasifikasikan studi-studi tersebut menjadi dua pendekatan, yaitu pendekatan yang berpusat pada kebijakan (*policy-centered*) dan pendekatan yang berpusat pada tindakan (*action-centered*). Pendekatan yang berpusat pada kebijakan (*policy-centered*) menganggap mandat kebijakan sebagai dasar dan inti dari

proses implementasi. Pendekatan ini mendefinisikan proses implementasi sebagai langkah-langkah logis dan administratif yang berjalan beriringan untuk "menerapkan kebijakan". Pendekatan ini menerima perspektif para pembuat kebijakan sebagai perhatian utama, dan menganggap implementasi hanyalah tindakan untuk melaksanakan perintah kebijakan sepenuhnya. Dengan demikian, implementasi ditafsirkan sebagai tugas administrasi murni untuk memaksakan kontrol dan meminta kepatuhan.

Sementara itu, pendekatan yang berpusat pada tindakan (*action-centered*) melihat implementasi kebijakan sebagai serangkaian tindakan, yaitu proyek atau lembaga, yang mana melalui proyek atau lembaga tersebut, tindakan "menyelesaikan sesuatu" atau "mewujudkan sesuatu" adalah tujuan utama, alih-alih sekadar mengamankan kepatuhan "birokrat *street-level*". Pendekatan ini menganggap implementasi kebijakan sebagai *kinerja*, bukan kesesuaian. Kinerja (dalam hal ini dimaknai sebagai "tindakan") bergantung kepada lingkungan dan konteks. Oleh karena itu, kendala yang dipaksakan oleh lingkungan serta perspektif yang dipegang oleh partner interaksi harus dipertimbangkan ketika proses implementasi berlangsung di lapangan.

Susan Barrett secara khusus menggarisbawahi besarnya pengaruh Teori Strukturasi dari Giddens pada Model Kebijakan-Aksi yang dirumuskan olehnya (Barrett 2004, 256–7). Dalam Teori Strukturasi terdapat tiga konstituen konseptual, yaitu agensi dan agen, struktur, dan strukturasi. *Agensi* dipahami sebagai aliran tindakan yang disengaja, yaitu proyek. Sementara *agen* didefinisikan sebagai aktor manusia berpengetahuan, yang memiliki kapasitas untuk melakukan tindakan yang disengaja. Konstituen konseptual lainnya, yaitu *struktur*, mengacu pada aturan dan sumber daya yang "memungkinkan praktik-praktik sosial yang serupa terlihat di berbagai rentang waktu dan ruang" (Giddens 1984, 17). Dengan kata lain, struktur merujuk kepada "aturan dan sumber daya yang secara rekursif [yaitu melakukan sesuatu yang sama secara berulang] terlibat dalam reproduksi sistem sosial" (Giddens 1984, 377). Sementara itu, *strukturasi* berarti

"menganalisis struktur dari sistem sosial yang didasarkan pada aktivitas-aktivitas berdasarkan pengetahuan luas dari para aktor yang memanfaatkan aturan dan sumber daya dalam keragaman konteks tindakan, diproduksi dan direproduksi dalam interaksi. ... Konstitusi agen dan struktur

bukanlah dua rangkaian fenomena yang masing-masing berdiri sendiri atau suatu dualisme, melainkan merepresentasikan dualitas. Menurut gagasan dualitas struktur, kedua sifat struktural sistem sosial merupakan medium sekaligus hasil dari praktik-praktik yang diatur secara rekursif. Struktur tidaklah 'eksternal' untuk individu: sebagaimana jejak memori, dan sebagaimana yang dicontohkan dalam praktik-praktik sosial, sedikit banyak struktur lebih 'internal' daripada eksternal untuk aktivitas-aktivitas mereka. ... Struktur tidak harus disamakan dengan kendala, tetapi struktur selalu menjadi kendala sekaligus faktor pemungkin" (Giddens 1984, 25).

Dengan menerapkan dualitas struktur dan teori strukturasi pada studi implementasi kebijakan, maka kebijakan dapat dipahami sebagai suatu struktur, yaitu peraturan dan sumber daya yang melibatkan berulangnya praktik-praktik sosial tertentu. Sebagai contoh, kebijakan harus menggunakan aplikasi Peduli Lindungi selama pandemi berlangsung saat masuk ke tempat-tempat publik, seperti mal dan bandara, berimplikasi pada "pengadopsian" program pencegahan Covid-19 tersebut secara rekursif oleh masyarakat untuk mengakses tempat-tempat publik. Dualitas struktur dapat diilustrasikan oleh fakta bahwa kebijakan penggunaan aplikasi Peduli Lindungi sebagai struktur adalah *medium* sekaligus *hasil* dari proses implementasi. Dengan demikian, implementasi kebijakan tidak lagi dapat dikonseptualisasikan sebagai kemajuan linear tunggal dari kebijakan menjadi tindakan (*policy to action*), melainkan sebagai proses tindakan dan respons yang berulang dan berkelanjutan.

4.4.2. Paul Sabatier: Kerangka Kerja Koalisi Advokasi

Sabatier (1986 atau 1993) mengemukakan *kerangka kerja koalisi advokasi* sebagai sarana untuk mensintesiskan model *top-down* dan *bottom-up* dalam implementasi kebijakan. Sabatier merujuk istilah "koalisi advokasi" untuk "aktor dari berbagai organisasi publik dan swasta yang memiliki seperangkat kepercayaan (*belief*) dan yang berusaha mewujudkan tujuan bersama mereka dari waktu ke waktu" dalam sistem kebijakan (domain) tertentu (Sabatier dan Jenkins-Smith 1993, 284; Sabatier dan Jenkins-Smith 1999, 120).

Komposisi koalisi advokasi terdiri dari beragam pengelompokan (Sabatier dan Jenkins-Smith 1999, 118–9), yaitu badan administrasi, komite legislatif, kelompok kepentingan; wartawan, peneliti, dan analis kebijakan;

serta aktor di segala tingkatan pemerintahan yang aktif dalam formulasi dan implementasi kebijakan. Unit analisis implementasi kebijakan dalam kerangka koalisi advokasi ini bukanlah pejabat *top-down* dan arahan kebijakan mereka maupun birokrat *street-level* dan strategi akomodatif mereka, melainkan *koalisi advokasi* dalam isu atau masalah kebijakan tertentu, yaitu *subsistem kebijakan* (Sabatier dan Jenkins-Smith 1993, 284), seperti penyediaan jaminan kesehatan atau pengendalian banjir. Yang membedakan kerangka kerja koalisi advokasi dengan teori lain adalah *sistem kepercayaan* (*belief system*)-nya, yang dapat dibedakan menjadi tiga tingkatan (Sabatier dan Jenkins-Smith 1993, 287; Sabatier 1999, 133):

1) *Inti dalam*: Aksioma normatif dan ontologis fundamental;
2) *Inti kebijakan*: Posisi kebijakan fundamental mengenai strategi dasar untuk mencapai nilai-nilai inti dalam subsistem;
3) Keputusan instrumental dan pencarian informasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan inti kebijakan.

Selain itu, jangka waktu yang diasumsikan oleh kerangka ini lebih lama, yaitu satu dekade atau lebih, harus diadopsi dalam implementasi kebijakan sehingga memungkinkan proses kebijakan "untuk menyelesaikan setidaknya satu siklus formulasi/implementasi/reformulasi, untuk mendapatkan gambaran yang tepat akan keberhasilan dan kegagalan, dan untuk menghargai beragam strategi yang ditekuni para aktor dari waktu ke waktu" (Sabatier dan Jenkins-Smith 1993, 119).

Berdasarkan konsepsi koalisi advokasi, Sabatier membentuk kerangka kerja koalisi advokasi bagi implementasi kebijakan menjadi tiga dimensi, yaitu faktor-faktor eksogen (*exogenous factors*), faktor-faktor peralihan (*intermediate factors*), dan dinamika dalam subsistem kebijakan (*policy subsystem*). *Pertama*, faktor-faktor eksogen atau faktor-faktor eksternal berhubungan dengan pendekatan *top-down* dari implementasi kebijakan. Mengenai hal ini, Sabatier terdapat dua hal yang termasuk dalam faktor ini, yaitu parameter relatif stabil dan peristiwa eksternal. *Kedua*, faktor-faktor peralihan berkaitan dengan kendala dan sumber daya aktor subsistem (koalisi advokasi) dan tingkat konsensus yang diperlukan untuk perubahan besar kebijakan. Sementara itu, dinamika dalam subsistem kebijakan dilihat berdasarkan pendekatan *bottom-up*, di mana terdapat penekanan terhadap strategi dan konflik yang dimainkan oleh berbagai koalisi advokasi berbeda

yang ditemukan dalam subsistem kebijakan yang diteliti. Dimensi ini terdiri dari:

1) Mengidentifikasi koalisi advokasi utama (sekitar 3 hingga 4) yang berfungsi dalam subsistem kebijakan;
2) Menganalisis strategi yang diadopsi oleh koalisi-koalisi advokasi tersebut untuk membangun hasil kebijakan sesuai dengan "sistem kepercayaan" mereka sendiri;
3) Menganalisis proses mediasi, yang mana melalui proses tersebut, konflik antarkoalisi dapat dikurangi, dikompromikan, atau bahkan diselesaikan melalui pekerjaan yang dilakukan oleh para perantara kebijakan.

4.4.3. Ball: Tata Kelola Pemerintahan (*Governance*) dan Jaringan Kebijakan

Untuk memahami konsep tata kelola "pemerintahan" (*governance*), lebih baik membandingkannya terlebih dahulu dengan konsep "pemerintahan" (*government*). "*Governance* dicapai melalui 'otoritas informal' dari jaringan yang beragam dan fleksibel", sementara "*government* dilakukan melalui hierarki atau administrasi khusus dan dengan metode birokratis" (Ball dan Junemann 2012, 3). Dengan kata lain, lanskap kebijakan publik dan administrasi publik di Amerika Serikat dan Inggris sejak tahun 1980-an telah menyaksikan pergeseran dari "pemerintahan negara kesatuan menjadi tata kelola pemerintahan di dalam dan oleh jaringan" (Bevir dan Rhodes 2003 dalam Ball dan Junemann 2012, 2). Dalam hal implementasi kebijakan, model birokrasi tradisional, yang dicirikan oleh aturan dan regulasi yang jelas dan pasti, prosedur yang konsisten dan rutin, serta garis wewenang dan rantai komando yang jelas, telah digantikan sampai ke derajat substansial oleh model yang biasa disebut "jaringan kebijakan" (*policy network*).

Jaringan kebijakan merujuk kepada organisasi nonpemerintah dan/atau semipemerintah yang independen dan otonom antara satu sama lain namun terhubung dalam hal pertukaran sumber daya, kontrak masuk atau keluar, kemitraan, aliansi strategis, dan lain-lain. Mereka akan secara bersama-sama memberikan layanan dan mencapai tujuan yang ditentukan dalam kebijakan-kebijakan publik (Ball dan Junemann 2012). Jaringan kebijakan sebagai bentuk pemerintahan dapat ditempatkan antara kontinum hierarki dan pasar. Sebagai bentuk pemerintahan, jaringan kebijakan "ditandai oleh pluralitas aktor otonom, sebab mereka ditemukan di dalam

pasar, serta kapasitas untuk mengejar tujuan kolektif melalui tindakan yang sengaja dikoordinasikan, yang merupakan salah satu elemen utama hierarki" (Raab dan Kenis 2007, 191).

Mengenai struktur tata kelola jaringan yang berbentuk hibrida, Stephen J. Ball bersama Carolina Junemann menyimpulkan studinya dalam buku *Networks, New Governance, and Education* di Inggris bahwa "apa yang muncul di sini [dalam jaringan kebijakan] adalah bentuk hibrida baru atau campuran antara jaringan, birokrasi, pasar yang bagaimanapun juga masih dibuat dalam bayang-bayang hierarki" (Ball dan Junemann 2012, 133). Pekerjaan yang mendasari bentuk yang muncul dari tata kelola jaringan adalah "interaksi atau dialektika antara manajemen kinerja dan dekonsentrasi" (Ball dan Junemann 2012, 133). Hal ini mengacu kepada mekanisme pengarahan/*steering* (yang berbeda dengan penggerakan/*rolling*) dari kejauhan, seperti mekanisme kebijakan akuntabilitas *output*, nilai uang (*value for money*), inspeksi jaminan kualitas, audit kinerja, dan lain-lain. Ini merupakan cara 'mengatur melalui tata kelola', di mana negara menjadi kontraktor, pemantau kinerja, pembuat standar dan penentu target, serta terlibat dalam pengelolaan (Ball dan Junemann 2012, 133). Akibatnya, peran negara dalam pengimplementasian kebijakan telah mengalami pergeseran dari mengarahkan birokrasi menjadi *mengelola jaringan* (Ball dan Junemann 2012, 134).

Munculnya perpaduan antara pasar, hierarki, dan jaringan dalam tata kelola jaringan adalah jenis pemain baru dalam pengimplementasian kebijakan dan penyampaian pelayanan publik, yang Ball sebut sebagai "*filantropi baru*". Filantropi baru merujuk kepada "hubungan langsung antara 'memberi' dengan 'hasil' dan keterlibatan langsung antara pemberi dalam aksi-aksi kemanusiaan dengan komunitas kebijakan. ... Kepekaan baru dalam hal memberi ini didasarkan pada meningkatnya penggunaan model praktik komersial dan perusahaan sebagai bentuk umum baru dari organisasi, praktik, dan bahasa filantropi" (Ball dan Junemann 2012, 49). Akibatnya, dalam domain tata kelola jaringan, "pendidikan sektor publik, filantropi, dan bisnis semakin mengabur dan semakin konvergen dalam kaitannya dengan 'epistemologi dasar'—yang merupakan '*kewirausahaan pragmatis*'" (Ball dan Junemann 2012, 135).

Lebih lanjut Ball menegaskan bahwa "pemerintahan baru merupakan bidang moral dalam arti ganda, yaitu adanya moralitas *bottom-up* yang dinyatakan dalam bentuk pemberian amal, filantropi, dan CSR (tanggung jawab sosial perusahaan) secara langsung—suatu pengambilan tanggung jawab terhadap masalah-masalah sosial dan moralitas *top-down* yang diekspresikan dan diberlakukan—dorongan untuk bertanggung jawab atas diri sendiri dan orang lain—dalam bentuk seperti berpartisipasi secara sukarela dalam asosiasi sukarela lokal" (Ball dan Junemann 2012, 135). Bersama-sama, komitmen dan dorongan tersebut merupakan versi yang sangat spesifik dari apa yang Rose sebut sebagai "*etho-politic*". *Etho-politic* menaruh perhatian kepada teknik mandiri yang diperlukan untuk pemerintahan mandiri yang bertanggung jawab. Pemerintah, atau tata kelola pemerintahan, bertindak berdasarkan "pembentukan etis dan manajemen mandiri etis individu" (Rose 1999, 475), yaitu ketika individu mengambil tanggung jawab sosial yang sebelumnya merupakan domain negara.

Sebagai kesimpulan, Ball memparafrasekan tulisan Triantafillou bahwa "kita dapat secara luas mencirikan tata kelola jaringan sebagai aneka rasionalitas, teknologi, dan norma pemerintah yang berupaya untuk memerintah dengan mempromosikan kapasitas pengarahan mandiri (*self-steering*) dari individu dan organisasi" (Triantafillou 2004 dalam Ball dan Junemann 2012, 140). Lebih lanjut, Ball menegaskan bahwa perubahan yang diuraikannya terletak dalam kaitannya dengan seperangkat teknik-teknik praktis pemerintah yang sebagian memiliki tujuan dan dampak untuk menghasilkan warga negara dan pekerja wirausahawan jenis baru yang *aktif* dan *bertanggung jawab*" (Ball dan Junemann 2012, 140).

4.5. DAFTAR PUSTAKA

Ball, Stephen J dan Carolina Junemann. *Networks, New Governance, and Education* (Policy Press, 2012).

Barret, Susan. *Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies* (Wiley, 2004).

Barrett, Susan dan Colin Fudge. "Examining the policy-action relationship." Dalam *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, sisunting oleh Susan Berrett dan Colin Fudge, 3–32 (London: Methuen, 1981).

Elmore, Richard F. *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions* (University College London Press, 1993).

Freidson, Eliot L. *Professionalism: The Third Logic* (Chicago: University of Chicago Press, 2001).

Giddens, Anthony. *The Constitution of Society: Outline of The Theory of Structuration* (University of California Press, 1984).

Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemma of the Individual in Public Services* (New York: Russell Sage Foundation, 1993).

Mazmanian, Daniel H. dan Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy* (New York: Harper Collins, 1995).

Rein, Martin. *From Policy to Practice* (The University of Michigan, 1983).

Rose, Nikolas. *Power of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge University Press, 1999).

Sabatier, Paul A. "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of Public Policy* 6, no. 1 (1986): 21–48. http://www.jstor.org/stable/3998354.

Sabatier, Paul A. dan Hank Jenkins-Smith, peny. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder, CO: Westview Press).

Sabatier, Paul A. dan Hank Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework: An Assesment." Dalam *Theories of The Policy Process*, disunting oleh Paul Sabatier (Westview Press, 1999).

Stigler, George J. *The Essence of Stigler.* Disunting oleh Kurt R. Leube dan Thomas Gale Moore (Hoover Institution Press, 1986).

Stiglitz, Joseph E. dan Carl E. Walsh. *Economics.* Edisi Ketiga (W.W. Norton & Company, 2002).

Vedung, Evert. *Public Policy and Program Evaluation* (New York: Routledge, 2017).

Weimer, David L. dan Aidan R. Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice.* Edisi Kelima (New Jersey: Prentice Hall, 2005).

-oo0oo-

5

STUDI EVALUASI KEBIJAKAN

5.1. PERSPEKTIF DALAM STUDI EVALUASI KEBIJAKAN

Fitzpatrick, Sanders, dan Worthen (2011) mendefinisikan evaluasi sebagai "identifikasi, klarifikasi, dan penerapan dari kriteria yang dapat dipertahankan untuk menentukan nilai objek evaluasi (kelayakan atau kepantasan) terkait kriteria tersebut." Unsur-unsur evaluasi kebijakan terdiri dari:

1) *Objek evaluasi.* Dalam evaluasi kebijakan, objek yang dievaluasi dalam evaluasi kebijakan tentu saja adalah kebijakan publik.
2) *Kriteria evaluasi.* Evaluasi selalu berbasis kriteria tertentu. Dalam evaluasi kebijakan, kriteria yang dimaksud dapat meliputi:
   a. Tujuan kebijakan, yaitu untuk menilai sejauh mana tujuan kebijakan yang teridentifikasi telah berhasil dicapai.
   b. Langkah-langkah dan program kebijakan, yaitu untuk menginvestigasi sejauh mana langkah-langkah dan program kebijakan yang telah dirancang berhasil diimplementasikan.
   c. Hasil kebijakan, yaitu untuk mengukur sejauh mana hasil yang ditargetkan telah berhasil direalisasikan.
   d. Biaya dan manfaat kebijakan, yaitu untuk menaksir perbandingan antara biaya pelaksanaan kebijakan terhadap manfaat yang ditimbulkan oleh hasil kebijakan.

3) *Penilaian.* Evaluasi kebijakan dapat dipelajari dengan tiga cara, yaitu:
   a. Studi analitis-teknis
   b. Studi interpretatif-politis
   c. Studi diskursif-kritis

Tabel 5.1. *Perbandingan Perspektif dalam Studi Evaluasi Kebijakan*

Perspektif	Definisi
Analitis-Teknis	Evaluasi kebijakan merupakan penilaian rasional, empiris, dan positivis.
Interpretatif-Politis	Evaluasi kebijakan merupakan interpretasi multilateral dan multi-level atas hasil dan konsekuensi kebijakan.
Diskursif-Kritis	Evaluasi kebijakan merupakan pembentukan wacana untuk efektivitas dan efisiensi kebijakan.

Evaluasi kebijakan dapat dikategorisasi berdasarkan tujuan, kaitan dengan tahap-tahap kebijakan, dan konteks kebijakan. Berdasarkan *tujuan*nya, evaluasi kebijakan dapat dikategorikan menjadi:

1) *Evaluasi formatif.* Evaluasi jenis ini bertujuan untuk menyediakan informasi bagi personel yang mengimplementasikan suatu kebijakan atau menjalankan suatu program. Dengan demikian, tujuan utama jenis evaluasi ini adalah untuk pengembangan dan peningkatan kebijakan dan/atau program.
2) *Evaluasi sumatif.* Evaluasi jenis ini bertujuan untuk memberikan penilaian terhadap kinerja kebijakan dan/atau program. Evaluasi ini terutama dilakukan sebagai mekanisme akuntabilitas atau tindakan audit.

Berdasarkan *kaitannya dengan tahap-tahap kebijakan,* evaluasi kebijakan dapat dikategorikan menjadi:

1) *Penilaian kebutuhan.* Evaluasi tipe ini merupakan studi yang dilakukan pada tahap formatif dari proses kebijakan. Evaluasi ini dilakukan untuk mengevaluasi urgensi masalah kebijakan atau kebutuhan yang diperlukan agar dapat merealisasikan suatu keadaan menjadi seperti yang diinginkan.
2) *Studi pemantauan proses.* Evaluasi tipe ini merupakan studi yang dilakukan untuk memantau sejauh mana langkah-langkah kebijakan dan program yang telah dirancang berhasil diimplementasikan pada

situasi sebenarnya di dunia nyata. Evaluasi ini juga bertujuan untuk memberikan informasi guna meningkatkan efektivitas instrumen kebijakan yang digunakan.

3) *Studi hasil kebijakan.* Evaluasi tipe ini dilakukan untuk menilai sejauh mana ketercapaian hasil kebijakan yang telah diramalkan sebelumnya. Evaluasi ini juga dapat memberikan informasi yang mengungkapkan konsekuensi-konsekuensi tak terduga (baik konsekuensi yang diinginkan, yang tidak diinginkan, atau keduanya) dari suatu kebijakan.

Berdasarkan *konteks kebijakan*, evaluasi kebijakan dapat diklasifikasikan menjadi:

1) *Evaluasi kebijakan endogen.* Evaluasi tipe ini merupakan studi yang dilakukan untuk menilai efektivitas dan koherensi internal di antara berbagai konstituen kebijakan. Jenis evaluasi endogen yang paling umum adalah evaluasi yang menilai apakah hasil kebijakan sesuai dengan tujuan kebijakan.
2) *Evaluasi kebijakan ekstrogen.* Evaluasi tipe ini merupakan studi yang menilai apakah substansi kebijakan sesuai dengan lingkungan kebijakan. Jenis studi evaluasi ini sangat informatif dalam lingkungan kebijakan yang terus berubah-ubah.

5.2. FRANK FISCHER: KONSEP EMPAT LEVEL EVALUASI KEBIJAKAN

Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya, terdapat tiga perspektif yang dapat digunakan untuk melakukan evaluasi kebijakan publik: analitis-teknis, interpretatif-politis, dan diskursif-kritis. Mengenai hal ini, Frank Fischer seorang ilmuan kebijakan publik ternama menyediakan suatu kerangka komperhensif yang mencoba untuk menyintesiskan ketiga perspektif tersebut.

Dalam bukunya, *Evaluating Public Policy,* Fischer membawa paradigma pascapositivisme dalam studi kebijakan. Fischer mengatakan bahwa pascapositivisme merujuk kepada "pelajaran ilmu sosial kontemporer yang mencoba untuk menggabungkan wacana teori sosial dan politik dengan kerasnya ilmu pengetahuan modern. Pascapositivisme menyerukan 'perkawinan' antara pengetahuan ilmiah dengan pengetahuan interpretatif

dan filosofis tentang norma dan nilai-nilai" (Fischer 1995, 243). Dalam hal ini, Fischer menganjurkan agar penelitian evaluasi kebijakan melampaui dominasi positivisme empiris dan memasukkan wacana praktis tentang kebenaran klaim normatif ke dalam penelitian evaluasi kebijakan. Dalam hal ini, ia menekankan bahwa proses evaluasi kebijakan mengikutsertakan baik pengumpulan data kuantitatif maupun kualitatif. Itulah sebabnya mengapa kerangka yang ditawarkan oleh Fischer dapat dikatakan sebagai kerangka yang komprehensif.

Fischer menyebut pendekatannya dalam evaluasi kebijakan sebagai kerangka Logika Praktis Evaluasi Kebijakan. Menurutnya, Logika Praktis Evaluasi Kebijakan dirancang untuk "menerangi komponen-komponen dasar diskursif dari suatu evaluasi lengkap atau menyeluruh, yang mana salah satunya mencakup seluruh rentang perhatian empiris dan normatif yang berhubungan dengan evaluasi tersebut. Pendekatan ini terstruktur pada *empat diskursus* yang saling terkait satu sama lain, serta memiliki rentang yang luas dari pertanyaan empiris konkret yang berkaitan dengan situasi tertentu hingga masalah normatif yang abstrak mengenai cara menjalani hidup" (Fischer 1995, 15). Keempat diskursus yang dimaksud terdiri dari:

1) Level evaluasi tingkat pertama
   a. Diskursus teknis-analitis
   b. Diskursus kontekstual
2) Level evaluasi tingkat kedua
   a. Diskursus sistem
   b. Diskursus ideologis

5.2.1. Level I: Diskursus Teknis-Analitis

Tindakan evaluasi pada level pertama ini adalah verifikasi program. Verifikasi program merujuk kepada pengukuran efisiensi hasil dari suatu program kebijakan. Pertanyaan-pertanyaan mendasar untuk verifikasi program adalah (Fischer 1995, 20):

1. Apakah program yang hendak diverifikasi tersebut secara empiris telah memenuhi tujuan yang telah ditetapkan?
2. Apakah analisis empiris mengungkapkan efek sekunder atau dampak tidak terduga yang mengimbangi tujuan program?

3. Apakah program tersebut mencapai tujuan dengan lebih efisien daripada alternatif cara lain yang tersedia?

Verifikasi program menggunakan metodologi semacam riset eksperimental dan analisis biaya-manfaat. Tujuan verifikasi program adalah untuk menghasilkan penilaian kuantitatif yang mengukur sejauh mana suatu program memenuhi tujuan tertentu (standar atau aturan) dan menentukan (dalam hal perbandingan *input* dan *output*) seberapa efisien tujuan tersebut dipenuhi (biasanya diukur sebagai rasio biaya terhadap manfaat), dibandingkan dengan cara lain yang memungkinkan untuk mencapai tujuan tersebut (Fischer 1995, 20).

5.2.2. Level II: Diskursus Kontekstual

Tindakan evaluasi pada level kedua ini adalah validasi situasi. Validasi berfokus kepada apakah suatu tujuan program relevan terhadap situasi yang ada. Alih-alih hanya mengukur tujuan suatu program, validasi memeriksa konseptualisasi dan asumsi yang mendasari situasi masalah yang dirancang untuk dipengaruhi oleh program tersebut. Validasi berpusat pada pertanyaan-pertanyaan berikut (Fischer 1995, 20–21):

1) Apakah tujuan program relevan dengan situasi masalah?
2) Adakah keadaan tertentu dalam situasi yang membutuhkan pengecualian untuk mencapai tujuan?
3) Apakah dua atau lebih kriteria sama relevannya dengan situasi masalah?

Validasi merupakan proses penalaran interpretatif yang terjadi dalam kerangka sistem kepercayaan normatif yang dibawa untuk menghadapi situasi masalah. Validasi mengacu kepada metode kualitatif, sebagaimana yang dikembangkan untuk penelitian sosiologis dan antropologis (Fischer 1995, 21).

5.2.3. Level III: Diskursus Sistem

Tindakan evaluasi pada level ketiga ini adalah pembuktian dari masyarakat. Tugas mendasar dari pembuktian ini adalah untuk menunjukkan bahwa sebuah tujuan kebijakan (yang menjadi dasar penetapan tujuan program yang spesifik) membahas fungsi yang berharga untuk pengaturan

sosial yang ada. Pembuktian dari masyarakat diatur melalui pertanyaan-pertanyaan berikut (Fischer 1995, 21):

1) Apakah tujuan kebijakan memiliki nilai kontributif atau instrumental untuk masyarakat secara keseluruhan?
2) Apakah tujuan kebijakan menghasilkan masalah-masalah tak terduga dengan konsekuensi-konsekuensi sosial yang penting?
3) Apakah komitmen terhadap suatu tujuan kebijakan mengarahkan menuju suatu konsekuensi (misalnya biaya dan manfaat) yang dinilai akan didistribusikan secara adil?

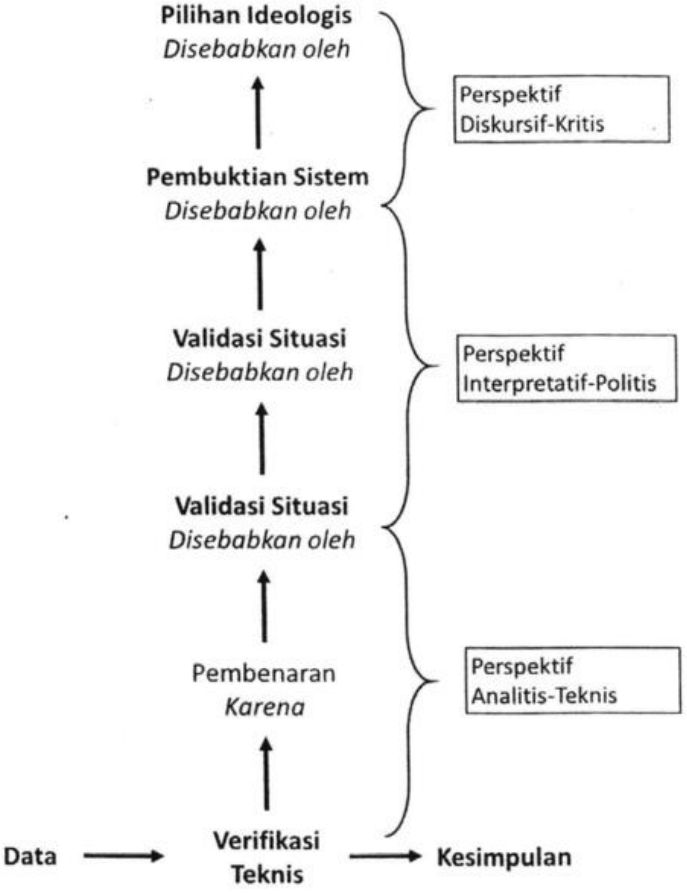
Sebagai pembuktian pada tingkat kedua, jenis evaluasi kebijakan ini "melangkah keluar dari konteks tindakan situasional di mana kriteria program ditetapkan dan diimplementasikan untuk menilai secara empiris konsekuensi instrumental dari tujuan kebijakan, dilihat dari sudut pandang sistem secara keseluruhan" (Fischer 1995, 21). Oleh karena itu, pendekatan metodologis yang diadopsi pada level evaluasi ini adalah analisis kelembagaan makroskopis yang biasanya mengambil bentuk metode komparatif dan/atau historis-sosiologis.

5.2.4. Level IV: Diskursus Ideologis

Tindakan evaluasi pada level keempat ini adalah pilihan sosial. Pilihan sosial berusaha untuk menetapkan dan memeriksa pemilihan dasar yang kritis untuk menandai pilihan-pilihan rasional yang telah diinformasikan mengenai sistem sosial dan cara hidup masing-masing. Pilihan sosial menimbulkan jenis pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut (Fischer 1995, 22):

1. Apakah cita-cita mendasar (atau ideologi) yang mengatur tatanan sosial yang diterima di masyarakat memberikan dasar bagi resolusi yang sah atas penilaian yang bertentangan?
2. Jika tatanan sosial tidak dapat menyelesaikan konflik nilai-nilai mendasar, apakah tatanan sosial lainnya secara adil mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan relevan yang tecermin dalam konflik?
3. Apakah refleksi normatif dan empiris mendukung pembenaran dan adopsi ideologi alternatif dan tatanan sosial yang ditentukannya?

Pilihan sosial melibatkan tugas-tugas interpretatif dari kritik sosial dan politik, terutama seperti yang dipraktikkan dalam teori dan filsafat politik. Sebagian besar yang menjadi asas pokok adalah konsep "cara hidup rasional" dan "masyarakat yang baik". Berdasarkan identifikasi dan organisasi akan nilai-nilai atau konfigurasi yang spesifik – seperti kesetaraan, kebebasan, atau komunitas – model masyarakat yang baik berfungsi sebagai dasar untuk pengadopsian kriteria evaluatif yang tingkatannya lebih tinggi (Fischer 1995, 22). Pendekatan metodologis yang umumnya diadopsi oleh jenis studi evaluatif ini adalah pendekatan kritis terhadap penyelidikan politik, sosial, dan filosofis.



Gambar 5.1. *Struktur Logis Evaluasi Kritis*

5.3. DAFTAR PUSTAKA

Fitzpatrick, Jody L., James R. Sanders, Blaine R. Worthen *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines.* Edisi Keempat (Pearson, 2011).

Fischer, Frank. *Evaluating Public Policy* (Nelson-Hall Publishers, 1995).

-oo0oo-

GLOSARIUM

Empirisisme: Pendekatan filosofis yang memberikan penekanan pada peran dari pengalaman (*experience*) dan bukti (*evidence*) yang bersifat indrawi dalam memperoleh pengetahuan.

Epistemologi: Cabang filsafat yang berkaitan dengan studi tentang pengetahuan (*knowledge*), kepercayaan (*belief*), dan pembenaran (*justification*).

Hermeneutika: Cabang filsafat yang berurusan dengan teori dan praktik interpretasi, khususnya interpretasi teks.

Instrumentalisme: Pandangan filosofis yang menekankan kegunaan praktis atau nilai instrumental dari teori, konsep, atau kepercayaan.

Monisme: Pandangan filosofis atau sistem kepercayaan yang mengandaikan kesatuan fundamental atau kesatuan realitas.

Ontologi: Cabang filsafat yang berkaitan dengan studi natur dari keberadaan (*existence*), ke-ada-an (*being*), dan realitas (*reality*).

Pascapositivisme: Pendekatan filosofis dan ilmu sosial yang memperbaharui pandangan Positivisme dengan mengakui bahwa pengetahuan ilmiah selalu bersifat sementara, dapat salah, dan perlu mendapat revisi, serta mengakui bahwa penyelidikan ilmiah tidak sepenuhnya netral, melainkan sarat dengan nilai yang bersumber dari faktor sosial, kultural, dan historis.

Positivisme: Pendekatan filosofis dan ilmu sosial yang menekankan penggunaan metode-metode saintifik dan observasi empiris dalam mempelajari dan memahami fenomena.

Pragmatisme: Pendekatan filosofis yang menekankan ke-praktis-an (*practicality*) dan kegunaan suatu ide atau teori.

Rasionalisme: Pendekatan filosofis yang memberi penekanan utama pada peran akal dan rasionalitas dalam memperoleh pengetahuan.

Refleksivitas: Konsep yang mengacu pada proses merefleksikan pikiran, tindakan, dan pengalaman seseorang, dan bagaimana mereka dibentuk oleh factor sosial, budaya, dan sejarah.

-oo0oo-

DAFTAR INDEKS

A

administrative man 19
advisor-ruler relationship 3
Aidan R. Vining 75
Alfred Schütz 31
Analisis Diskursus Kritis 61
Analisis kebijakan 5

B

Beryl Radin 3
bounded rationality 23

C

Charles Lindblom 20, 21

D

David Easton 28
David L. Weimer 75
Durée 33
Dvora Yanow 28

E

economic man 19
Edith Stokey 14

F

Frank Fischer 55, 119

G

Gabriel A. Almond 49
Garbage Can 87
Georg Henrik von Wright 29

H

Harold Lasswell 1, 77
Hayden White 95
Herbert Simon 19
Hermeneutika 34

I

inkrementalisme 21
instrumentalisme 3

Intertekstualitas 63

J

John Forester 23
Jürgen Habermas 65

K

knowledge in 5
knowledge in policy 5
knowledge of 6
knowledge of policy 5
korporatisme 52

L

Lawrence Neuman 11

M

Michel Foucault 56
Model Rasional Komprehensif 73
muddling through 21
multidisciplinary 2

N

Norman Fairclough 61

P

pascapositivisme 5, 119
penjelasan deduktif-nomologis 17
Penjelasan deduktif-nomologis 15
Penjelasan kausal 30
Penjelasan teleologis 30
Pluralisme 52
Poliarki 51
positivisme 5
Pragmatisme 3
problem-oriented 1
profesionalisme 104
Programmed Planning and Budget System (PPBS) 4

R

RAND Corporation 4
Richard Zeckhauser 14
Robert Dahl 20

S

Sidney Verba 49
societally relevant knowledge 3
Stephen J. Ball 28
Stuart Nagel 13
Studi proses kebijakan 6

V

value-oriented 2

-oo0oo-

MEMAHAMI KEBIJAKAN PUBLIK

Perspektif Teori, Perkembangan, dan Diskursus

Pentingnya kebijakan publik dalam kehidupan umat manusia sudah tak terbantahkan lagi. Karenanya dapat dipahami kalau bidang kajian ini semakin mendapat perhatian yang luas, lintas disiplin ilmu, lintas profesi, lintas peran dalam masyarakat luas. Buku ini memberikan gambaran tentang bagaimana perkembangan kebijakan publik secara konseptual, teori dan praktis, serta perdebatannya. Diangkat dari berbagai pendekatan dan dasar epistemologinya, buku ini menghadirkan serta mengajak pembaca melihat perbandingan yang ada dalam setiap uraian penjelasannya. Selain itu, dikemukakan pula studi pada proses kebijakan publik yang ada meliputi tahap formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan dari berbagai aliran dan perdebatan yang ada dalam studi kebijakan publik. Dengan pemaparan yang demikian, serta pembahasan yang kritis dan konstektual, buku ini sangat bermanfaat bagi pembaca, baik dari kalangan mahasiswa akademisi, pemerhati dan peneliti bidang kebijakan publik, maupun masyarakat secara luas dalam memberikan gambaran secara utuh mengenai teori kebijakan publik yang berkembang.



Dr. Antun Mardiyanta, Drs., MA. adalah staf pengajar tetap pada Departemen Administrasi Publik FISIP Universitas Airlangga. Aktif mengajar di FISIP Universitas Airlangga Program Studi S1 Administrasi Pubik (sejak Maret 1987 hingga saat ini), S2 Kebijakan Publik (2010 hingga saat ini), S3 Ilmu Sosial, Peminatan Kebijakan dan Administrasi Publik (2013 hingga saat ini), S2 dan S3 Pengembangan Sumberdaya Manusia Sekolah Pasca Sarjana (sejak 2012 hingga saat ini). Mendapat tugas tambahan sebagai Ketua Departemen Administrasi Publik (2020-2025), sebelumnya Koordinator Program Studi S2 Kebijakan Publik sejak 2010 hingga 2020. Beliau lulusan dari Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 1986 dan Magister Ilmu Administrasi Negara Program Pascasarjana Universitas Indonesia pada tahun 1994, serta program Doktor Ilmu Administrasi Publik di Universitas Brawijaya lulus tahun 2012. Bidang yang ditekuni adalah Studi-Studi Kebijakan Publik dan Governance. Berpengalaman juga menjadi konsultan sejumlah program lembaga donor internasional (Worldbank, USAID, AUSAID, ADB). Aktif di Indonesian Association for Public Administration (IAPA). Sebagai pengurus DPP (2020-2022).

Link untuk membeli buku digital

ISBN: 978-623-376-331-8

GRAHA ILMU

Antun Mardiyanta

MEMAHAMI KEBIJAKAN PUBLIK Perspektif Teori, Perkembangan, dan Diskursus