

MODEL DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

R. Slamet Santoso

KONSEP MODEL KEBIJAKAN PUBLIK

- Model digunakan krn adanya eksistensi masalah publik yg kompleks. Model = pengganti kenyataan. A model is an **abstraction of reality** (Quade)
- Model adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yg terpilih dr suatu kondisi masalah yg disusun utk tujuan ttt (Dunn)
- Model kbjk dinyatakan dlm btk **konsep/teori, diagram, grafik atau persamaan matematis**

KARAKTERISTIK MODEL KEBIJAKAN PUBLIK

- Sederhana & jelas (**clear**)
- Ketepatan identifikasi aspek penting problem kebijakan (**precise**)
- Menolong utk pengkomunikasian (**communicable**)
- Usaha langsung utk memahami kebijakan publik secara lebih baik (**manageable**)
- Memberikan penjelasan & memprediksi konsekuensi (**consequences**)

MODEL PEMBUATAN KEBIJAKAN (YEHEZKEL DROR)

1. Pure Rationality Model :

Didasarkan pd rasionalitas murni dlm pembuatan keputusan.

2. Economically Rational Model :

Penekanan pd efesiensi & ekonomis.

3. Sequential-Decision Model :

Pembuatan eksperimen utk penentuan alternatif shg tercapai keputusan yg paling efektif.

4. Incremental Model :

Charles Lindblom: *Science Of Muddling Through*, keputusan berubah sedikit demi sedikit.

5. Satisficing Model :

Herbert Simon: *Bounded Rationality*, keputusan pd alternatif pertama yg paling “memuaskan”.

6. Extra-Rational Model :

Paling rasional, paling optimal.

7. Optimal Model :

Model integratif → identifikasi nilai-nilai, kegunaan praktis, dg memperhatikan alokasi sumber-sumber, penentuan tujuan yg akan dicapai, pemilihan alternatif program, peramalan hasil & pengevaluasian alternatif terbaik.

KATEGORI MODEL KEBIJAKAN (E.S. Quade)

- **Model Analitik:** utk situasi yg kompleks, digunakan dlm riset operasi
- **Model Simulasi:** bentuk eksperimen semu, model analog, penggunaan komputer
- **Model Permainan:** manusia terlibat langsung, permainan perang-perangan, keterlibatan simultan
- **Model Penilaian:** tidak eksplisit (ekspresi verbal, berbentuk analogi), banyak dlm pikiran, model mental, misalnya: karakteristik organisasi

TIPE MODEL KEBIJAKAN (W.N. Dunn)

- **Model Deskriptif:** menjelaskan/memprediksi sebab & konsekuensi pilihan kbjk, contoh: model indikator sosial
- **Model Normatif:** menjelaskan, memprediksi, merekomendasi optimalisasi usaha, contoh: model antrian, model biaya-manfaat, dll
 - **Model Verbal:** ekspresi deskriptif & normatif, berupa: verbal, simbol, & prosedural; pakai bahasa sehari2, pakai nalar brp argumen nilai
 - **Model Simbolis:** pakai simbol matematis utk menerangkan hubungan, data aktual, contoh: $Y=a+bX$
 - **Model Prosedural:** menggunakan prosedur simulasi, teori pembuatan keputusan (penentuan alternatif), data asumsi (relatif/bobot), contoh: diagram keputusan

BEBERAPA MODEL TERPILIH

- Model Institusional
- Model Elit - Massa
- Model Inkremental
- Model Model Group/Kelompok
- Model Sistem
- Model Rasional
- Model Proses
- Model Pilihan Publik

Setiap model memiliki fokus yang berbeda tentang kondisi politik dan membantu memahami berbagai perbedaan tentang kebijakan publik

MODEL INSTITUSIONAL: Policy As Institutional Activity

- **Hubungan** PP dg institusi pemerintah sangat dekat. Suatu kbjk tdk akan menjadi PP kecuali jika diformulasi, implementasi & di “enforced” oleh lembaga pemerintah.
- Thomas Dye: lembaga pemerintahan memberikan PP **tiga ciri utama**: 1) Legitimasi, 2) Universalitas & 3) Paksaan.
- PP adalah kegiatan-kegiatan yg dilakukan oleh lembaga pemerintah: Legislatif, Eksekutif, Judikatif, Pemerintah Daerah, dsb.

- **Masyarakat harus patuh**, krn ada Legitimasi Politik & berhak memaksakan PP tsb.
- Kebijakan publik diputuskan &, dilaksanakan oleh institusi pemerintah.
- Undang-undang menetapkan struktur kelembagaan negara dalam pembuatan kebijakan.
- **Pembagian kekuasaan**, checks and balances, otonomi daerah memberikan nuansa pd kebijakan publik.

MODEL ELIT – MASSA: Preferensi Penguasa

- Model ini mrpk **abstraksi dr suatu pembuatan PP**; yg identik dg perspektif elite politik.
- **2 lapisan kelompok sosial**: 1) lapisan atas dg jumlah yg sangat kecil (elit) yg selalu mengatur; 2) lapisan bawah (mass) dg jumlah yg sangat besar sbg yg diatur, PP mencerminkan kehendak atau nilai-nilai elit yg berkuasa.
- Isu kbjk yg akan masuk agenda perumusan kbjk mrpk **kesepakatan & juga hasil konflik** yg terjadi di antara elit politik sendiri.

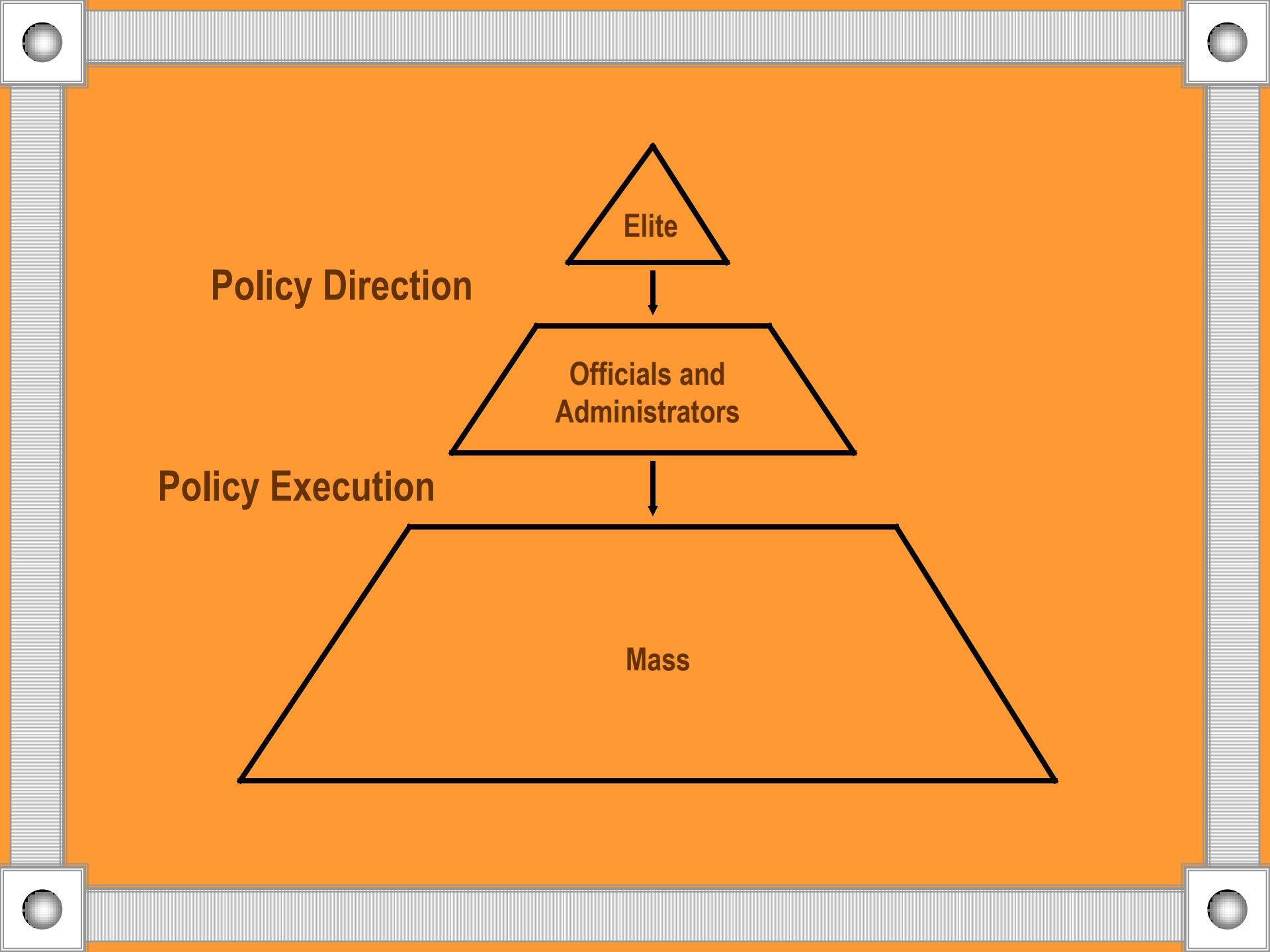
Policy Direction

Elite

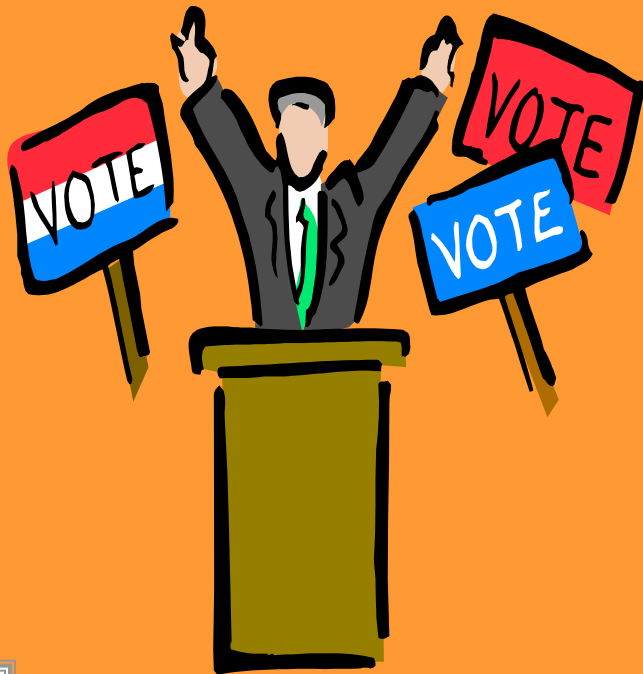
**Officials and
Administrators**

Policy Execution

Mass



Masyarakat **tdk memiliki kekuatan** utk mempengaruhi & menciptakan opini tentang isu kbjk yg seharusnya menjadi agenda politik di tingkat atas. Sementara birokrat/ administrator hanya mjd **mediator** bagi jalannya informasi yg mengalir dr atas ke bawah.



Elit politik selalu ingin mempertahankan **status quo**, mk kbjknya menjadi **konservatif**. Perubahan kbjk bersifat **inkremental** maupun **trial and error** yg hanya mengubah atau memperbaiki kbjk sebelumnya.

Namun, tdk berarti bhw kbjk yg dibuat tdk mementingkan aspirasi masyarakat. Sampai level ttt, mereka **tetap membutuhkan dukungan massa**, shg mereka juga hrs memuaskan sebagian kepentingan masyarakat. Tanggung jawab utk mensejahterakan masyarakat dianggap terletak di tangan elit, bukan di tangan masyarakat.

Di Indonesia peranan elit dlm kehidupan politik cukup menonjol. Model ini dapat menjadi salah satu alat analisis untuk mengupas proses perumusan PP

MODEL INKREMENTAL: Policy As Variations On The Past



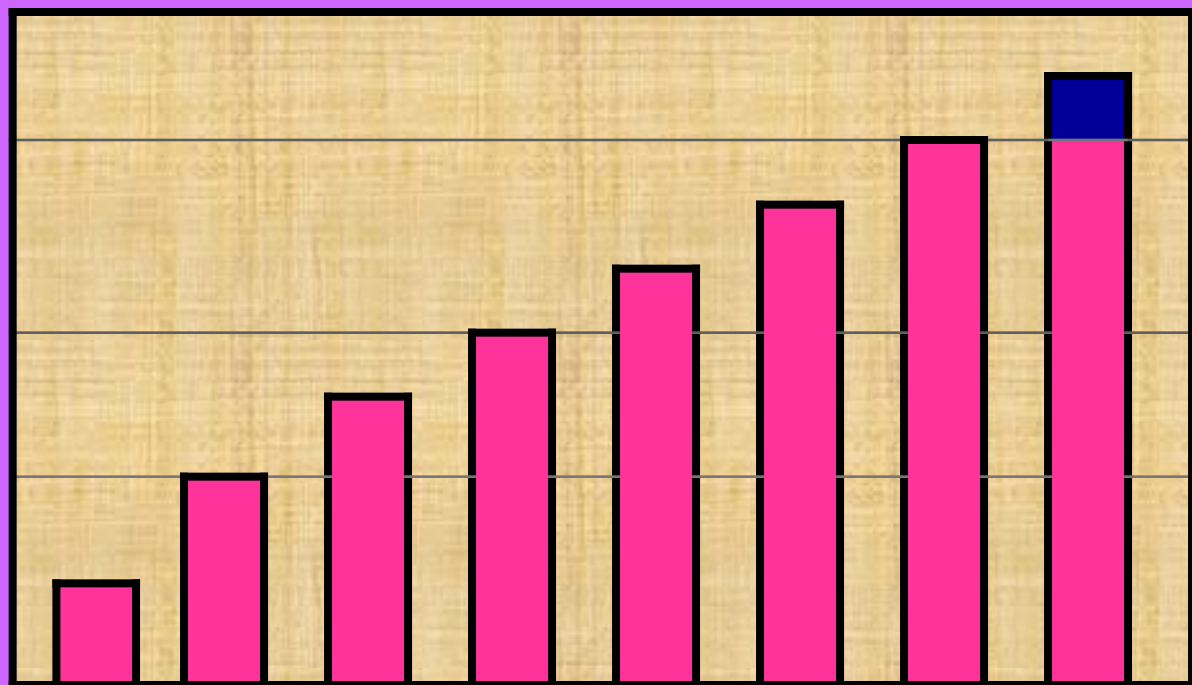
Charles Lindblom : PP as a continuation of past government activities with only incremental modifications → merupakan kritik pada model rasional.

Para pembuat kebijakan pada dasarnya tidak mau melakukan peninjauan secara konsisten terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya dan **lebih suka berbuat secara inkremental**. Mengapa?

1. **Tidak punya waktu, intelektualitas, maupun biaya** utk penelitian thdp nilai-nilai sosial masyarakat yg merupakan landasan bagi perumusan tujuan kebijakan.
2. Adanya kekhawatiran ttg bakal munculnya **dampak yg tdk diinginkan** sbg akibat dr kebijakan yg belum pernah dibuat sebelumnya.
3. Adanya **hasil-hasil program** dr kebijakan sebelumnya **yg harus dipertahankan** demi kepentingan tertentu.
4. **Menghindari konflik** jika harus melakukan proses negosiasi yg melelahkan bagi kebijakan baru.

INCREMENTALISM :

1. Menilai alternatif secara **tdk komprehensif** tapi memusatkan perhatian hanya pd kbjk yg berbeda secara inkremental.
2. Hanya sejumlah kecil alternatif kbjk yg dipertimbangkan.
3. Setiap alternatif kbjk, hanya sejumlah kecil konsekuensi akibat-akibat kbjk penting yg terbatas saja yg dinilai.
4. Setiap masalah yg menantang pembuat kbjk secara terus menerus diredefinisikan.
5. There is no single decision or “right” solution for a problem.



Policy Increment

Past Policy Commitments

1930 1940 1950 1960 1970 1980 1990 2000

GROUP THEORY :

Policy as Group Equilibrium

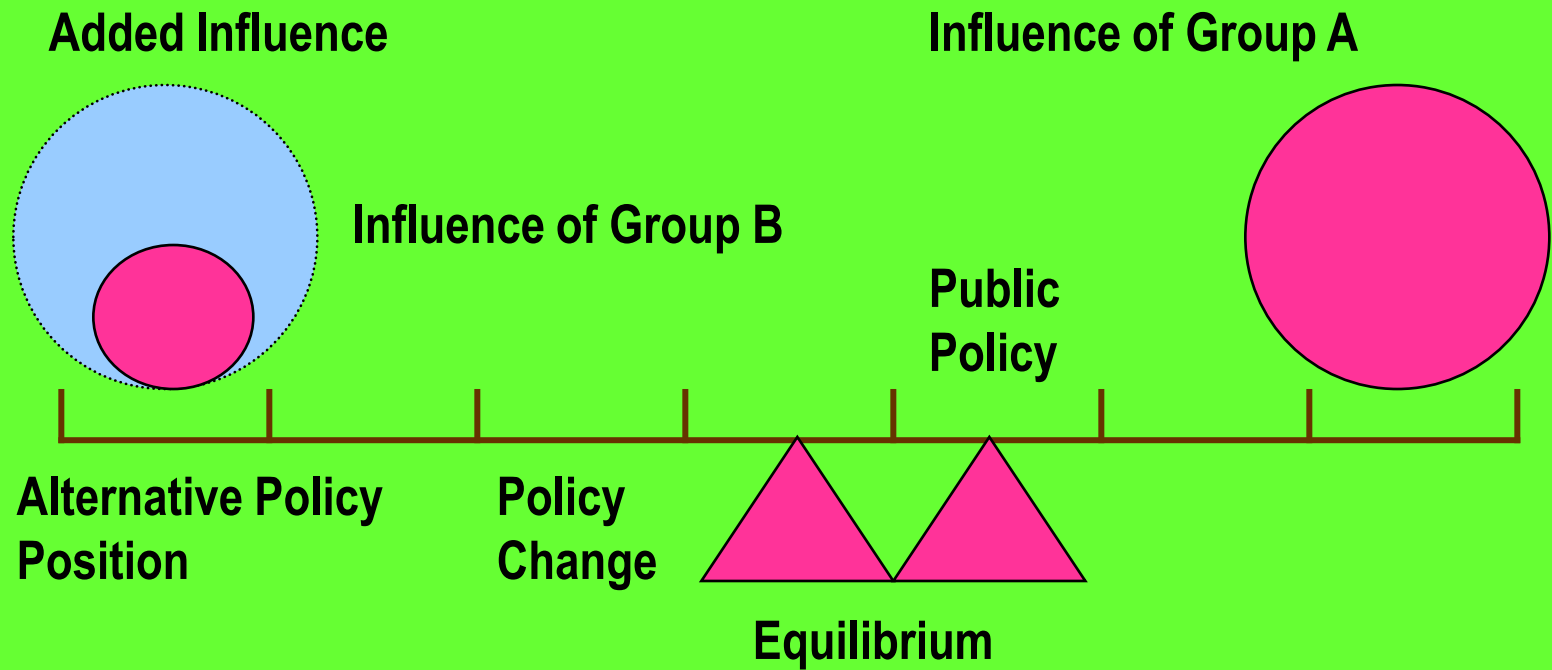
Model kelompok mrpk abstraksi dr proses pembuatan kbjk yg dimn **bbrp kelompok kepentingan** berusaha utk **mempengaruhi isi & bentuk kbjk** secara interaktif. Dg demikian pembuatan kbjk terlihat sbg upaya utk menanggapi tuntutan dr berbagai kelompok kepentingan dg **cara bargaining, negoisasi dan kompromi.**



Tuntutan-tuntutan yg saling bersaing di antara kelompok-kelompok yg berpengaruh dikelola. Sbg hasil persaingan antara berbagai kelompok kepentingan pd hakikatnya adalah **keseimbangan** yg tercapai dlm pertarungan antar kelompok dlm memperjuangkan kepentingan masing-masing pd suatu waktu. Agar supaya pertarungan ini tidak bersifat merusak, maka sistem politik berkewajiban utk mengarahkan konflik kelompok. Caranya :

1. Menetapkan aturan permainan dlm memperjuangkan kepentingan kelompok
2. Mengutamakan kompromi dan keseimbangan kepentingan
3. Enacting kompromi ttg kbjk publik
4. Mengusahakan perwujudan hasil kompromi

THE GROUP MODEL:



- Kelompok kepentingan yg berpengaruh diharapkan dpt mempengaruhi perubahan PP. **Tingkat pengaruh kelompok** ditentukan oleh jumlah anggota, harta kekayaan, kekuatan organisasi, kepemimpinan, hubungan yg erat dg para pembuat keputusan, kohesi intern para anggota, dsb.
- Model kelompok dpt dipergunakan utk **menganalisis proses pembuatan PP**: menelaah kelompok-kelompok apakah yg saling berkompetisi utk mempengaruhi pembuatan PP & siapakah yg memiliki pengaruh paling kuat thd keputusan yg dibuat.
- Pada tingkat **implementasi**, kompetisi antar kelompok juga mrpk salah satu faktor yg menentukan efektifitas kbjk dlm mencapai tujuan.

MODEL SYSTEM THEORY: Policy As System Output

- Pendekatan sistem diperkenalkan oleh **David Easton** yg melakukan analogi dg sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi mrpk proses interaksi antara organisme dg lingkungannya, yg akhirnya menciptakan kelangsungan & perubahan hidup yg relatif stabil. Ini kemudian dianalogikan dg kehidupan sistem politik.
- Pada dasarnya terdapat **3 komponen utama** dlm pendekatan sistem, yaitu: **input, proses, output**.

Nilai **utama model sistem** thd analisis kebijakan, adalah:

1. Apa **dimensi lingkungan** yg menghasilkan permintaan dalam sistem politik?
2. Apa **karakteristik sistem politik** yg dapat merubah permintaan menjadi PP & memuaskan dr waktu ke waktu?
3. Bagaimana input lingkungan berdampak pd karakteristik sistem politik?
4. Bagaimana karakteristik sistem politik berdampak pd isi PP?
5. Bagaimana input lingkungan berdampak pd isi PP?
6. Bagaimana PP berdampak, melalui umpan balik, pd lingkungan?

- Proses tdk berakhir di sini krn setiap hasil keputusan yg mrpk keluaran sistem politik akan mempengaruhi lingkungan. Selanjutnya **perubahan lingkungan** inilah yg selanjutnya akan mempengaruhi demands dan support dari masyarakat.
- Salah satu kelemahan dr model ini adalah **terpusatnya perhatian pd tindakan-tindakan yg dilakukan oleh pemerintah**. Seringkali terjadi bhw apa yg diputuskan oleh pemerintah memberi kesan telah dilakukannya suatu tindakan, yg sebenarnya hanya utk memelihara ketenangan/kestabilan.
- Persoalan yg muncul dr pendekatan ini adalah dalam menentukan tujuan itu sendiri.

MODEL RASIONAL:

Kbjkn sbg Laba Sosial Maksimum

- Kbjk rasional diartikan sbg kbjk yg mampu mencapai **keuntungan sosial tertinggi**.
- Hasil kbjk harus memberikan keuntungan bagi masyarakat yg telah membayar lebih, dan pemerintah mencegah kebijakan bila biaya melebihi manfaatnya.
- Banyak kendala rasionalitas, dan model menolong utk mengidentifikasinya.
- Karakteristik rasionalitas sangat banyak & bervariasi.

- Utk **memilih kbjk rasional**, pembuat kbjk harus : 1) mengetahui semua keinginan masyarakat & bobotnya, 2) mengetahui semua alternatif yg tersedia, 3) mengetahui semua konsekuensi alternatif, 4) menghitung rasio pencapaian nilai sosial pd setiap alternatif, 5) memilih alternatif kbjk yg paling efisien.
- **Asumsi rasionalitas** adalah preferensi masyarakat harus dapat diketahui & dinilai/bobot. Harus diketahui nilai-nilai masyarakat secara komprehensif. Informasi alternatif, & kemampuan menghitung scr akurat tentang rasio biaya & manfaat. Aplikasi sistem pengampilan keputusan.

- Pada dasarnya nilai & kecenderungan yg berkembang dlm masyarakat tdk dapat terdeteksi secara menyeluruh, shg menyulitkan bagi pembuat kebijakan utk menentukan arah kebijakan yg akan dibuat.
- **Contoh:** Rasionalkah melarang becak beroperasi di gang-gang di Jakarta? Bagaimanakah membandingkan antara korban ekonomis tukang becak dan keluarganya – maupun masyarakat penerima jasa becak yang akhirnya mengalami kesulitan mencari sarana transportasi – dengan nilai keindahan kota Jakarta?

Pada akhirnya pendekatan rasional ini cukup problematis dalam hal siapa yang berhak menilai suatu kebijakan bersifat rasional atau tidak.



MODEL PROSES: Siklus Kebijakan Publik

- Aktivitas politik dilakukan melalui kelompok yg memiliki hubungan dg kebijakan publik – hasilnya adalah suatu proses kebijakan yg berisi:
 - Identifikasi/pengenalan Masalah
 - Perumusan Agenda
 - Formulasi Kebijakan
 - Adopsi Kebijakan
 - Implementasi Kebijakan
 - Evaluasi Kebijakan

MODEL PILIHAN PUBLIK: Opini Publik

- Perdebatan berikutnya adalah “kapan opini publik seharusnya menjadi faktor penentu terpenting yang sangat berpengaruh pd kebijakan publik
- Seharusnya ada keterkaitan antara opini publik dengan kebijakan publik (Opinion-Policy Linkage)

Terima Kasih