

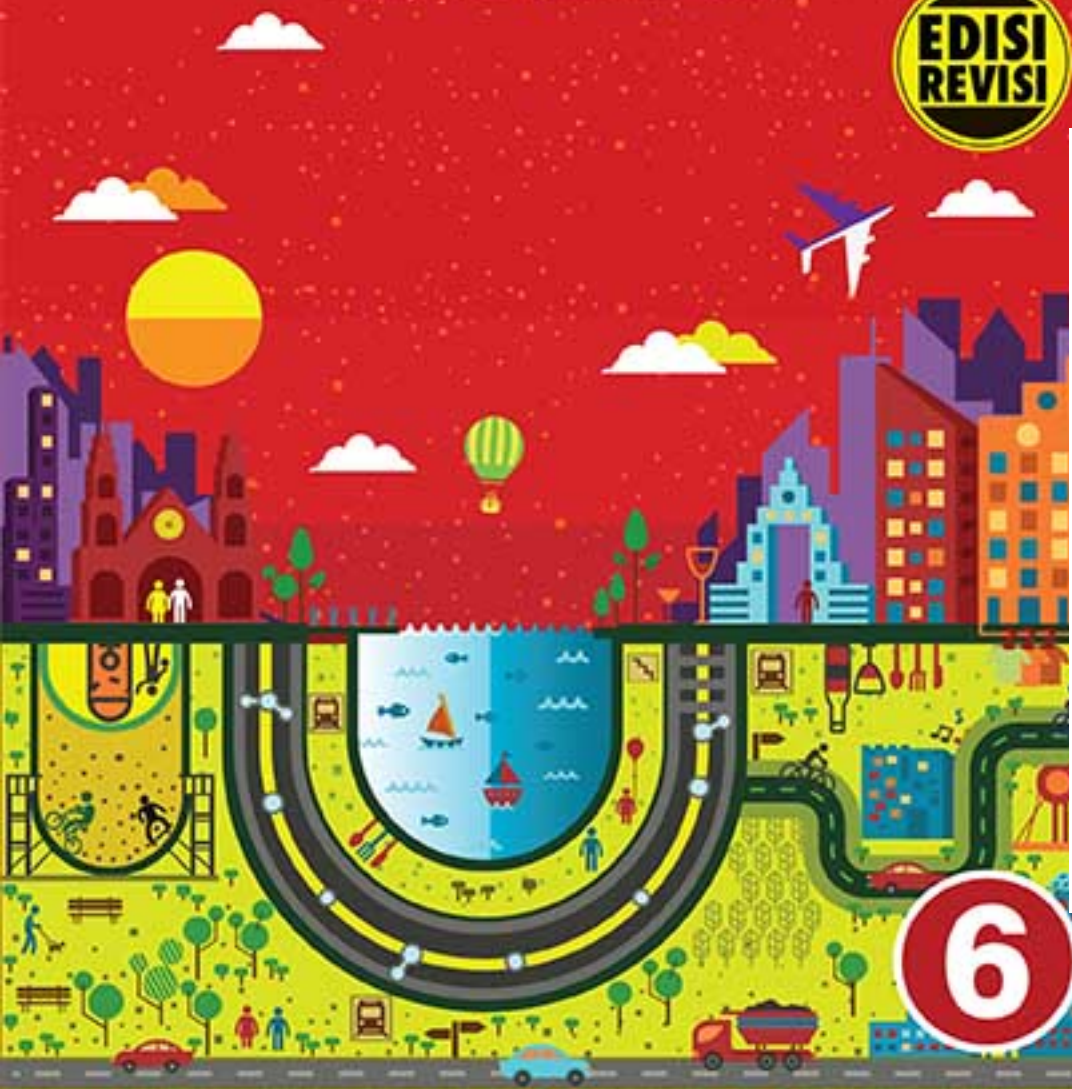
Public Policy

Dinamika Kebijakan Publik

Analisis Kebijakan Publik

Manajemen Politik Kebijakan Publik

Etika Kebijakan Publik



6

PUBLIC POLICY



Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014
tentang Hak Cipta

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

PUBLIC POLICY

Dinamika Kebijakan Publik
Analisis Kebijakan Publik
dan Manajemen Politik Kebijakan Publik

Dr. Riant Nugroho

Penerbit PT Elex Media Komputindo



PORTAL: ElexMedia.id
FORUM: ElexMedia.co.id/forum

Public Policy

Oleh: Riant Nugroho

Editor: Yulian Masda (ima@elexmedia.id)

© 2018 Riant Nugroho

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Diterbitkan pertama kali oleh

Penerbit PT Elex Media Komputindo

Kelompok Gramedia Jakarta

Anggota IKAPI, Jakarta

718061277

ISBN: 978-602-04-0007-5

Edisi pertama 2008

Edisi kedua, revisi, 2010

Edisi ketiga, revisi, 2011

Edisi keempat, revisi, 2012

Edisi kelima, revisi, 2014

Edisi keenam, revisi, 2017

Edisi keenam, revisi, cetakan ke-2, 2018

Dilarang mengutip, memperbanyak, dan menerjemahkan sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Dicetak oleh Percetakan PT Gramedia, Jakarta

Isi di luar tanggung jawab percetakan



DAFTAR ISI

Pengantar	viii
Bagian Pertama: Pengantar Kebijakan Publik	1
1 Pendahuluan.....	3
2 Kebijakan Publik dan Pemerintah yang Efektif	43
3 Konteks Makro Kebijakan Publik	50
4 Memahami Mazhab Kebijakan Publik	81
5 Jenis Kebijakan Publik.....	107
6 Bentuk Kebijakan Publik.....	125
7 Kebijakan Publik dan Hukum.....	149
8 Tujuan Kebijakan Publik	169
9 Dinamika Kebijakan Publik.....	181
10 Makna Kebijakan Publik.....	201
11 Arti Penting Kebijakan Publik	219
12 Perbandingan Kebijakan Publik.....	239
13 Konvergensi, Dominasi, Konsolidasi, dan Integrasi Kebijakan Publik	251
14 Total Quality Policy (Kebijakan Mutu Total)	259
15 Menuju Kebijakan Publik Ideal	279
16 Penutup: Peran Kepemimpinan dalam Kebijakan Publik	287
Bagian Kedua: Analisis Kebijakan Publik	299
1 Pendahuluan: “Teori” Analisis Kebijakan	301
2 Analisis Kebijakan versi Dunn	307
3 Analisis Kebijakan versi Weimer-Vining	331
4 Analisis Kebijakan versi Patton-Savicky	351
5 Analisis Kebijakan Deliberatif.....	379
6 Analisis Kebijakan Pragmatik	395



Bagian Pertama

PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK



PORTAL: ElexMedia.id
FORUM: ElexMedia.co.id/forum

BAB 1

PENDAHULUAN

Tugas kebijakan publik adalah membangun rakyat, sehingga rakyat biasa dapat bekerja dengan luar biasa, dan menjadikan negara biasa menjadi negara luar biasa.”¹

Sembilan tahun sejak buku ini pertama kali ditulis, terjadi banyak perubahan dalam praktik dan pengetahuan kebijakan publik. Pertama, saya hendak memulai dengan menentang premis yang mengatakan bahwa hari ini dan ke depan kita semakin bergantung kepada pelaku bisnis swasta. Maafkan saya jika saya mengatakan itu *keliru*. Dari perjalanan menyeberangi lima benua, berdiskusi dengan pejabat tinggi negara, pejabat tinggi lembaga supranegara, pelaku usaha, masyarakat awam, mahasiswa, hingga para pengajar dan penasihat beberapa pemimpin dunia, saya menyimpulkan bahwa dunia hari ini semakin bergantung kepada pemerintah. Ketika krisis datang, semua kembali ke pemerintah. Seperti anak ayam lari ke bawah sayap induknya pada saat ada bahaya. Masalahnya, induk-induk ayam itu tidak lagi bisa memerankan diri seperti seharusnya; seperti yang diharapkan. Pemerintah, seperti kata Roland Reagan pada saat menjabat Presiden Amerika Serikat (AS), lebih banyak menjadi bagian dari masalah daripada solusi masalah. Bahkan, pemerintah banyak yang menjadi penyebab masalah, bahkan pemerintah adalah *masalah itu sendiri*.

1 Dikembangkan dari kutipan bijak Peter F. Drucker tentang tugas manajemen bahwa tugas manajemen adalah untuk mengembangkan manusia, sehingga orang biasa dapat bekerja dengan cara luar biasa.

4 Public Policy

Ketika rakyat mencari tempat bersandar, tempat itu penuh duri dan paku. Ada banyak penyebab, misalnya karena pemerintah sudah terlalu banyak meng-*outsource*-kan peran-peran pentingnya ke sektor bisnis atau swasta karena alasan yang nyata atau karena alasan yang dibuat-buat dan kemudian dicari justifikasi ilmiahnya, sehingga pemerintah menjadi gagap ketika sektor bisnis gagal—disebut *market failure*—dan rakyat kembali ke pemerintah. Pemerintah itu telah menjadi *mutan*. Ini yang biasanya disebut *government failure*, yang menurut saya *tidak akurat*. Ini adalah *policy failure*. Berikut penjelasannya.

Adalah Prof. Michael Porter, Guru Besar Harvard Business School yang mengangkat pertanyaan yang sangat penting hari ini, *Apa yang membuat Pemerintah menjadi efektif? Mengapa?*

What makes government effective? This is among the most important question facing any society, because the failure of government is all too common and often catastrophic. There are numerous examples of countries that have been saddled by bad government policies, poor implementation, ethical failures, and the inability of government to change when it necessary. The victims are citizens, whose lives and livelihoods suffer. (Porter, 2009)

Rakyat terlalu sering dibuat sedih oleh *kebijakan* pemerintah yang membuat mereka hidup susah, dan yang hidupnya sudah susah, hanya semakin susah. Jadi, jika menghendaki pemerintah yang efektif, buatlah pemerintah *hebat* dalam membuat kebijakan publik. Karena *kebijakan publik* mampu menjadikan *rakyat biasa* bekerja dengan luar biasa, dan memberikan hasil yang *luar biasa*, yang menjadikan negara yang biasa menjadi negara luar biasa.

Tapi, ini sungguh pekerjaan serius, karena memang tidak mudah. Di masa lalu, tantangan tidak banyak, krisis terjadi kadang-kadang. Memang ada krisis, jeda, untuk kemudian terbentuk *ekuilibrium baru*, seperti diajarkan Hukum Termodinamika II. Setelah stabil beberapa lama, kemudian krisis lagi, diselesaikan, jeda dan ekuilibrium baru. “Ada waktu untuk bernapas”. Hari ini *lebih banyak dan lebih sering krisis-*

nya daripada *jeda* untuk membentuk ekuilibrium baru. Kehidupan bersama hari ini, di seluruh dunia, dihela oleh “agama ekonomi baru”, yaitu *pertumbuhan tanpa batas dan tanpa henti* dan *kebebasan perdagangan tanpa batas dan tanpa henti*, yang disesaki oleh krisis demi krisis. Antara tahun 2000–2015, lima belas tahun terakhir, kita hidup di dunia minus jeda krisis. Mulai dari krisis 911 di Amerika Serikat, dilanjutkan dengan perang Teluk II untuk menghancurkan Saddam Husein, yang berujung dengan krisis energi dan munculnya krisis “terorisme global” Al Qaeda. Harga minyak bumi melonjak sampai di atas US\$100 per barel. Kas-kas negara pengimpor minyak mendadak kering kerontang. Dunia guncang. Uang belanja untuk pasar produk manufaktur berpindah ke pengadaan energi. Belum selesai krisis energi, tahun 2008 Wall Street “bangkrut”, dan menyeret seluruh dunia ke krisis keuangan dan pasar modal; menyebar ke seluruh dunia secara *instan*. Belum selesai krisis keuangan AS, Eropa krisis akut, yang dipacu bangkrutnya Yunani, yang sudah mulai menulari sejumlah negara di Uni Eropa, seperti Italia, Portugal, dan Spanyol, dan sampai sekarang belum selesai. Bersamaan dengan itu, tiba-tiba minyak anjlok di bawah US\$50, yang membuat puluhan ribu pekerja di sektor migas dan turunannya diberhentikan (PHK). Sementara krisis Yunani belum selesai, di Amerika Latin, krisis utang terus berlanjut, dengan Argentina sebagai pusat krisisnya; belum lagi krisis kemanusiaan di Afrika dalam bentuk genosida dan perusakan moral secara massal.

Hari ini, lamanya krisis sering kali 3–4 kali lebih panjang dari jeda krisis. Kita hidup dari krisis ke krisis. Pada saat berpidato di Indonesia lima tahun yang lalu, Joseph Stiglitz, ekonom senior Bank Dunia sekaligus penasihat Presiden Clinton, lebih tegas lagi mengatakan bahwa peran pemerintah semakin penting di era globalisasi sekarang, sampai terus ke depan. Akan tetapi, *bagaimana?* Kita tidak lebih memerlukan pemerintah dengan angkatan perang dan senjata mutakhir, bahkan dengan penjara-penjara yang lebih besar dan kekar, polisi-polisi yang lebih galak, jaksa-jaksa yang lebih agresif; kita *lebih memerlukan pemerintah yang efektif, yang bisa bekerja tidak saja lebih baik, tetapi lebih benar*. Kita perlu pemerintah yang bisa membuat kebijakan yang baik dan benar; kebijakan yang berkualitas; kebijakan yang unggul; *excellence policies*.

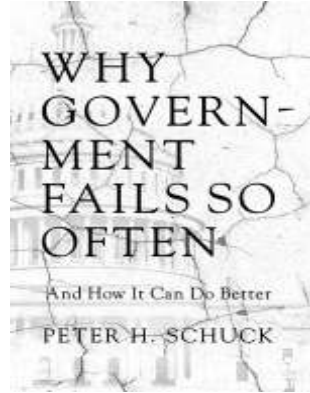
Karena itulah, sejak 10 tahun terakhir, saya membawa semangat bahwa keunggulan, bahkan keselamatan suatu bangsa (*nation*—yang terdiri atas *state and society*), semakin ditentukan oleh kemampuan bangsa itu mengembangkan kebijakan publik yang unggul. Bukan karena negara itu kaya dengan minyak dan gas, batu bara, hutan, tanah yang subur, tambang yang melimpah, dan seterusnya, melainkan karena mereka mampu membangun kebijakan publik kelas satu yang memampukan rakyatnya, rakyat biasa, untuk dapat bekerja dengan luar biasa, dan secara simultan menghadirkan negara yang luar biasa, tanpa harus melihat ada atau tidaknya sumber daya alam yang kaya itu. Jepang, Korea, dan Singapura adalah contoh nyata yang dikumandangkan ke mana-mana.

Jika pun negara itu memang memiliki sumber daya hebat, seperti Indonesia, China, Australia, India, Jerman, Rusia, hingga Amerika Serikat, kebijakan publiknya harus mampu menjadikan kekayaan alamnya *benar-benar* menghebatkan negara dan rakyatnya sepanjang masa. Tidak sekedar unggul untuk mengelola kekayaan nasional, tetapi untuk menang menghadapi turbulensi global.

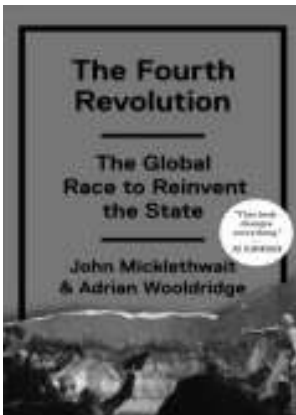
Bagi Indonesia, tantangan membangun kebijakan unggul sudah bukan-main-main lagi. Salah satu teori konflik global yang paling sah—meski sering dijuluki teori “konspirasi”—adalah bahwa negara-negara atau kawasan-kawasan yang kaya dengan sumber daya alam adalah negara atau kawasan yang menjadi *target operasi global* untuk di-instabil-kan, baik politik, sosial, maupun ekonominya. Sampai hari ini kita melihat, kawasan kaya minyak dan gas bumi di Timur Tengah adalah kawasan yang dijaga “insibilitas”-nya oleh kekuatan global yang berhasrat untuk menguasai sumber energi secara penuh. Setelah Mujahiddin, berkembang Taliban, Al-Qaeda, Hamas, dan sekarang muncul ISIS. Di Afrika muncul Bako Haram. Saya sepakat dengan Jenderal TNI Gatot Nurmantyo (2/7/2015) yang memperkirakan bahwa di masa depan konflik global akan meluas, kalau tidak bergeser, ke Indonesia. Sumber daya alam yang melimpah membuat Indonesia menjadi incaran negara-negara lain—bahkan sejak kedatangan bangsa-bangsa Eropa pada abad XV. Hari ini minyak dan gas bumi, kemudian batu bara, kemudian sumber daya pangan, air,

hutan, kebun, laut, hingga sumber daya yang sudah diidentifikasi di dasar samudra di Indonesia yang belum kita ketahui, sudah diketahui dan diincar negara lain.

Membangun kebijakan publik unggul tidak hanya pekerjaan rumah bagi pemerintahan di negara berkembang, tetapi di seluruh dunia. Di kelas pascasarjana kebijakan publik, dikenalkan buku karya Peter H. Schuck, profesor emeritus dari Yale University, mantan Dirjen di Departemen Kesehatan, Pendidikan, dan Kesejahteraan Sosial AS. Schuck menemukan bahwa pemerintah *terlalu sering gagal*, dan penyebabnya *hanya satu*, kegagalan kebijakan atau *policy failure* (Schuck, 2013: 7). Jika ada *market failure*, bagi pemerintah kegagalannya tidak lagi disebut *government failure*, tetapi lebih spesifik lagi *policy failure* sebagai produk utama setiap pemerintahan.



Salah satu kegagalan kebijakan yang paling mengerikan adalah dikembangkannya kebijakan mengizinkan mereka yang tidak layak membeli rumah untuk *boleh* membeli rumah. Hasilnya adalah krisis keuangan AS di tahun 2008 yang bilur-bilur sampai kini, dengan dampak total utang pemerintah AS mencapai US\$17 triliun. Kebijakan



khas AS, yang diajarkan dan ditiru oleh seluruh negara, termasuk Indonesia, adalah membiayai pemerintahan dengan utang. Dengan kebijakan pro-utang, maka hanya ada tiga solusi kebijakan bagi pemerintah AS, yaitu mencetak uang Dolar AS, dengan akibat inflasi ditanggung seluruh dunia, menaikkan pajak, yang semakin dihindari karena membuat pemerintah tidak populer, dan membayar utang dengan mencetak utang baru. AS pada hari ini bukan lagi sumber kebijakan yang bijak, melainkan



karena Negara tersebut berkembang dan *berkilau*, maka para pakarnya pun bangga jika bisa menjiplak kebijakan di sana, untuk diterapkan di sini. Pada amatan saya, pakar tersebut *tidak bertanggung jawab* kepada bangsanya. Ia cenderung lebih bertanggung jawab kepada *ilmu, gengsi*, dan *personal-intellectual-elite-network*-nya. Masalahnya, kita belum menengok cara China mengelola birokrat dan pakarnya sepulang dari luar negeri. China mengirim ribuan birokrat dan ilmuwannya ke AS untuk belajar, mulai dari teknologi hingga manajemen pemerintahan serta kebijakan publik, tetapi melarang mereka menjiplak begitu saja. Sebelum bekerja ke pemerintahan, mereka diwajibkan ikut kuliah (*brainwashing*) di sebuah tempat di Shanghai, untuk “kembali menjadi China sejati”. Silakan membaca *The Fourth Revolution*-nya Micklethwait dan Wooldrige (2014) untuk memastikannya.

Kebijakan publik bukan hadir untuk menjadi *hukum*, yang “pekerjaannya” menghakimi, mencari-cari si salah, dan memenjerakannya. *Sia-sia* jika kebijakan publik identik dengan hukum. Kebijakan publik hadir untuk *memberikan kehidupan publik yang hebat*. Kebijakan publik hadir untuk *menghebatkan*. Pemahaman umum adalah *hukum tidak untuk menghukum*, atau mencari-cari salah dan kesalahan. Namun, dalam praktik, itulah yang terjadi. Sampai ada anekdot, seseorang sedang berjalan-jalan dengan tenang, mendadak ditangkap aparat hukum. Dengan terkejut ia protes, “Apa salah saya, Pak.” Jawab aparat itu, “Tidak usah repot-repot mencari kesalahan kamu, nanti kami carikan kesalahan buat kamu.” Kebijakan publik juga bukan sekadar administrasi negara atau tata negara yang kemudian disambut dengan program *reformasi birokrasi yang mengharu-biru*.

Kebijakan publik adalah masalah *ke-mampuan negara untuk menggendong rakyatnya—carrying capacity of the nation*. Seperti lagu Mbah Surip (alm), “Tak gendong ke mana-mana...” karena pemerintah “*I love you full...*” kepada rakyat. Ini adalah masalah kita. Bagaimana kita bisa menjadi negara yang bisa *menggendong* seluruh



rakyat—kalau perlu ditambah rakyat negara lain yang perlu bantuan—tanpa bergantung pada negara lain secara berlebihan. Ulang lagi, bahwa wacana faktawi ini dimulai dari premis yang dikenalkan dua belas tahun yang lalu (Nugroho, 2003), yaitu bahwa *kebijakan publik menentukan menjadi hebat tidaknya suatu negara*.

Dalam bahasa matematika, keunggulan negara adalah *fungsi* (f) kebijakan publik. Kebijakan publik berkenaan dengan “kemampuan gendong” atau *carrying capacity* suatu negara untuk mengangkat seluruh beban negara agar terbang ke angkasa.

$$\text{Excellence Nation} = f[\text{Public Policy}]$$

Apakah pemerintah bisa setara dengan pesawat penumpang *jumbo-jetwide body* Airbus A380-900 dengan kapasitas angkut 900 penumpang, dengan jarak tempuh 8.100 mil atau 15.000 km, dengan kecepatan 676 mil per jam dan ketinggian jelajah 43.000 kaki, seharga US\$337,5 juta. Atau, pesawat *narrow body* Boeing 737-900ER yang bisa membawa 215 penumpang, dengan jarak tempuh 3.200 mil laut atau 5.900 km, dan ketinggian jelajah 33.000 kaki, dengan harga US\$62,5 hingga 90 juta. Atau, hanya pesawat perintis, yang dengan berat kurang dari 6 ton dengan penumpang sampai 19 orang, dan hanya dapat menerbangi jarak-jarak pendek dengan landasan pendek dari tanah. Semakin kecil pesawat, semakin kecil kemampuan membawa warganya mengangkasa.

