

Jurnal Penelitian

Diakronik Sejarah Perkembangan dan Teori Formulasi Kebijakan Publik

Amma Fathuurrahmaan

Abstraksi

Penelitian ini Mengkaji tentang Sejarah Perkembangan Teori Formulasi Kebijakan Publik. Latar belakang penelitian ini adalah pentingnya pemahaman teori formulasi kebijakan publik dalam dunia akademis dan Formulasi Kebijakan Publik oleh praktisi pembuat kebijakan. selain itu latar belakang penulis melakukan penelitian ini adalah karena banyaknya teori Formulasi kebijakan Publik yang belum terkumpulkan dan terpisah pisah. Terdapat 4 tujuan dalam penelitian ini yakni untuk mengetahui pemahaman tentang studi kebijakan terutama ilmu kebijakan serta ilmu dan kebijakan. Tujuan kedua penelitian ini adalah untuk mengetahui perkembangan teori formulasi kebijakan secara kronologis. Selanjutnya, tujuan ketiga penelitian ini adalah untuk mengetahui perdebatan kaum teknokratis dan kaum politis serta penganut aliran bottom up yang mengkritik aliran top down dan mewarnai perkembangan sejarah teori formulasi kebijakan Publik, dan tujuan terakhir penelitian ini adalah untuk mengetahui peta paradigm teori formulasi kebijakan publik yang muncul dari periode awal sampai akhir. Penelitian ini menggunakan Metode Studi Kepustakaan dengan data yang dikumpulkan dari buku dan jurnal teori formulasi kebijakan dalam dan luar negeri. Buku dan Jurnal tersebut kemudian penulis review dan penulis analisis menggunakan metode analisis pendahuluan, koraborasi dan koligasi. Temuan penelitian ini menunjukkan Menurut Laswell (1948, dalam Parson 2005 hal 19) Sebuah Ilmu disebut ilmu kebijakan apabila ilmu itu menjelaskan proses pembuatan kebijakan di dalam masyarakat, atau menyediakan data yang dibutuhkan untuk membuat keputusan yang rasional mengenai persoalan kebijakan tertentu.. Studi Kebijakan sendiri dimulai dari diciptakanya Visi yang dikemukakan oleh Harold Laswell pada tahun 1951.. Temuan Penelitian kedua menunjukkan setidaknya terdapat 32 Teori Formulasi Kebijakan yang telah muncul sejak tahun 1951 sampai dengan tahun 2015 Temuan Ketiga Penelitian ini adalah terdapat tiga kelompok yang berdebat tentang pendekatan teknokratis dan politis dalam perkembangan sejarah teori formulasi kebijakan publik. ketiga kelompok tersebut yakni. Kelompok pertama adalah *value scholars*. Kelompok yang kedua adalah *the politics of categorization scholars* dan kelompok yang terakhir adalah *participatory scholars*. Selain itu terdapat tiga tokoh ilmuwan aliran bottom up yang mengkritik teori formulasi kebijakan aliran top down yakni, Smith, Dror dan Etzioni. Temuan Keempat penelitian ini adalah terdapat 9 teori Formulasi Kebijakan Publik yang memiliki paradigma positivistik, 10 teori dalam paradigma post positivistik Pada Paradigma Interpretif atau Konstruktif, terdapat 7 Teori Formulasi Kebijakan, dan pada paradigma Kritis terdapat 6 teori formulasi kebijakan publik.

Latar Belakang Masalah

Dewasa ini, pemerintah di seluruh dunia sebagai penanggung jawab berjalanya sistem pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat semakin mendapat tantangan baru. Tantangan tersebut salah satunya adalah semakin berkembangnya kompleksitas permasalahan yang muncul dalam sebuah negara dengan disertai semakin berkembangnya teknologi, kemampuan Sumber Daya Manusia, serta tantangan globalisasi yang dihadapi sebuah negara. Kompleksitas permasalahan yang dihadapi pemerintah dalam sebuah negara ataupun pemerintahan di sebuah provinsi atau negara federal maupun di sebuah kabupaten atau kota tidak hanya meliputi pemenuhan kesejahteraan masyarakat didalam daerah otoritas pemerintah tersebut.

Kompleksitas permasalahan yang dihadapi pemerintah diseluruh level pemerintahan dalam sebuah negara semakin juga semakin mendapat tantangan yang berat tatkala gelombang demokratisasi mulai berkembang dan menjadi tuntutan untuk diterapkan di dalam sebuah negara sebagai sistem pedoman terbentuknya pemerintahan serta pembuatan keputusan yang mencakup aspek kehidupan bernegara dan kesejahteraan ditengah gelombang demokratisasi dan tuntutan keterbukaan informasi publik di kalangan masyarakat. Kompleksitas yang dimaksud penulis yakni apakah tindakan yang diambil pemerintah dapat menyelesaikan permasalahan atau tidak. Hal ini mengacu pada apa yang diutarakan Thomas R Dye bahwa tindakan yang dilakukan pemerintah maupun yang tidak dilakukan pemerintah merupakan sebuah kebijakan dan dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat dalam sebuah negara (Dye, 1995:2). Kompleksitas permasalahan dalam sebuah negara dengan disertai tuntutan pemerintah agar selalu dapat beradaptasi terhadap kondisi dan permasalahan yang muncul di tengah sistem masyarakat ini sebagai contoh yang pertama adalah masalah pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Kebijakan ekonomi yang dibuat pemerintah Indonesia dari waktu ke waktu semakin berkembang tatkala diikuti dengan diterapkannya sistem demokratisasi di Indonesia. Pada masa pemerintahan presiden Soeharto, kebijakan ekonomi Indonesia cenderung dibuat berdasarkan teknokratis. Namun pada masa reformasi, kebijakan ekonomi Indonesia mengalami pergeseran paradigma tatkala pemerintahan eksekutif mendapat kontrol ketat dari masyarakat dan Lembaga Legislatif.

Kontrol yang diberikan masyarakat dan lembaga legislatif semakin diperkuat dengan kontrol dari kalangan akademisi. Kontrol yang dimiliki akademisi ini berupa kritik dan pendapat yang diberikan sebagai dinamika dari *shift paradigm* kajian Formulasi Kebijakan Publik. Hasil dari pergeseran paradigma ini dapat dilihat pada tahun 2013 dimana menurut data resmi Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi mencatat angka kurang dari enam persen sejak 2009 yakni sekitar 5,78 persen. Sementara pada kurun waktu 2 tahun antara tahun 2010-2012, pendapatan perkapita Indonesia berhasil menduduki posisi tertinggi di Asean (dikutip dari <http://www.dw.de/ekonomi-indonesia-melambat/a-17409010> pada tanggal 18 Maret 2014). kurun waktu tiga tahun Indonesia berhasil meraih Produk Domestik Bruto dan Pendapatan Perkapita tertinggi di ASEAN. Namun pada tahun 2013 Indonesia mengalami penurunan pertumbuhan ekonomi yakni sekitar 5,78% dimana pada tahun sebelumnya pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 6,23 % (dikutip dari <http://www.dw.de/ekonomi-indonesia-melambat/a-17409010> pada tanggal 18 Maret 2013).

Permasalahan lain yang muncul di negara negara berkembang adalah sinergitas antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam membuat sebuah kebijakan. Seperti diketahui beberapa negara negara berkembang di Asia Tenggara memiliki sistem pemerintahan yang berbeda. Seperti di Indonesia yang menganut sistem demokrasi membuat lembaga eksekutif baik di pemerintahan pusat maupun daerah harus dapat bersinergi dengan Lembaga Eksekutif. Namun yang terjadi di Indonesia kemampuan lembaga legislatif dalam kapasitasnya untuk memproduksi undang undang tidak mencapai target yang ditentukan. Sebagaimana diketahui Pada tahun 2013 ini terdapat 70 Rancangan Undang-Undang yang tercantum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Namun terhitung hingga akhir November tahun ini, DPR baru menelurkan 23 UU saja. Dari 23 UU baru itu, ternyata 11 di antaranya terkait dengan pemekaran daerah, dua merupakan ratifikasi perjanjian internasional, dan dua lainnya terkait APBN (dikutip dari <http://nasional.sindonews.com/read/2013/12/14/16/816867/fokus-sebelum-pemilu> pada tanggal 20 Maret 2014). Hal ini tentunya menjadi fenomena menarik karena dalam proses pembuatan kebijakan, Lembaga Legislatif di Indonesia hanya mampu membuat 10 kebijakan dari 23 kebijakan yang telah ditetapkan.

Salah satu contoh fenomena peran legislatif dalam mengontrol kebijakan pemerintah yakni gagalnya pemerintah menaikkan kebijakan kenaikan harga bahan bakar minyak akibat hak angket yang diajukan kalangan oposisi Lembaga legislatif Dewan Perwakilan Rakyat. Voting terbuka yang diputuskan oleh ketua DPR yang notabene adalah dari partai pemerintah, berhasil menggagalkan rancangan kebijakan pemerintah untuk menaikkan harga bahan bakar minyak. Sementara ada tahun 2006, saat pengambilan keputusan hak angket impor beras pada 2006. Pemerintah melobi berhasil menggagalkan penggunaan hak angket melalui lobi fraksi di DPR (dikutip dari <http://tempo.co.id/hg/nasional/2008/06/24/brk,20080624-126456,id.html> pada tanggal 20 Maret 2014). Fenomena lainya tentang perkembangan fenomena pembuatan kebijakan dalam dinamika demokratisasi di setiap daerah adalah tentang penolakan DPRD DKI Jakarta terhadap realisasi pengadaan truk sampah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DKI Jakarta menolak pengadaan 200 truk sampah masuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) DKI Jakarta 2014. Anggota Komisi D (Pembangunan) DPRD DKI Aliman Aat mengatakan penolakan dikarenakan truk itu hanya akan digunakan oleh pihak swasta. (dikutip dari <http://www.merdeka.com/jakarta/tolak-pembelian-200-truk-sampah-ini-alasan-dprd-dki-jakarta.html> pada tanggal 20 Maret 2014).

Permasalahan selanjutnya yang dihadapi pemerintah adalah pemberantasan buta huruf di kalangan masyarakat, hal ini mengingat Buta aksara merupakan salah satu indikator utama yang dapat mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia (Human Development Index). Tinggi rendahnya buta aksara menjadi penentu utama tinggi rendahnya kualitas pembangunan manusia di dalam sebuah negara. Menurut data Kementerian Pendidikan Nasional, Angka buta aksara di Indonesia masih mencapai angka 4,8 persen dari jumlah penduduk yang setara dengan 8,5 juta jiwa. Tentu saja permasalahan ini memerlukan penanganan khusus berupa tindakan pemerintah yang dibuat melalui kebijakan yang berfokus pada pemberantasan buta huruf. Alasan lain perlunya dibuat penanganan khusus karena selain jumlahnya masih banyak, 60 persen dari 8,5 juta jiwa tersebut didominasi oleh kaum perempuan. Selain itu, saat ini terdapat 10 provinsi dengan tingkat buta huruf tinggi hingga prosentase di atas 10 persen. 10 provinsi tersebut antara lain Papua, NTT, NTB dan Jabar serta Sulsel. (dikutip dari kutipan Siti Muyassarotul Hafidzoh pada data Kemendiknas: 2011 di situs <http://suara.guru.wordpress.com/2013/09/09/memberantas-buta-aksara/> pada tanggal 18 Maret 2014).

Salah satu contoh kompleksitas permasalahan berikutnya yang dihadapi pemerintahan di beberapa negara dunia yakni permasalahan peningkatan standar pelayanan minimal. Seperti diketahui bahwa Standar pelayanan minimal adalah salah satu kajian studi kebijakan publik yang mengatur mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Sebagai sebuah kebijakan yang baru diperkenalkan, standar pelayanan minimal sudah selayaknya didukung oleh peraturan perundang-undangan yang memadai mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah ataupun peraturan menteri terkait. Di sisi lain sebagai sebuah kebijakan baru, standar pelayanan minimal sedang dalam proses pencarian bentuk dan sosialisasi yang membutuhkan waktu tidak sedikit, mengingat perlunya kesamaan pemahaman antara aktor pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan di lapangan, terlebih lagi seringnya terjadi proses penyesuaian kebijakan yang disebabkan oleh dinamika masyarakat yang menjadi obyek kebijakan. (dikutip dari <http://spmbppkemendagri.blogspot.com/2013/06/data-spm-dari-beberapa-lembaga.html> dikutip pada tanggal 18 Maret 2013). Sampai saat ini Pemerintah telah menetapkan SPM sebanyak lima belas bidang urusan yang terdiri dari sembilan SPM diterapkan pada Pemerintahan Daerah Provinsi dan lima belas SPM diterapkan pada Pemerintahan Daerah Kabupaten atau Kota. Masing-masing SPM yang telah ditetapkan tersebut, memiliki karakteristik yang berbeda baik dari jumlah jenis pelayanan, jumlah indikator maupun target capaian. Setidaknya dari lima belas SPM yang sudah ditetapkan terdapat tiga belas SPM yang target capaiannya antara tahun 2010 sampai dengan tahun 2015, satu SPM dengan target capaian tahun 2016 dan satu SPM dengan target capaian tahun 2025. (dikutip dari <http://otda.kemendagri.go.id/index.php/categoryblog/1383-percepatan-standar-pelayanan-minimal-di-daerah-pada-tanggal-18-Maret-2014>).

Pentingnya penerapan konsistensi pemahaman teori kebijakan publik menurut penulis dilandasi karena kurang mampunya para kalangan instansi pemerintah sebagai aktor pembuat kebijakan publik memahami kondisi kompleksitas permasalahan yang dihadapi dari konteks ilmiah. Mengacu dari ungkapan Smith bahwa permasalahan dalam studi kebijakan publik tidak hanya meliputi ilmu politik, kesejahteraan ekonomi, atau administrasi publik, menurut Peter De

Leon (dalam Smith 2009:5) ruang lingkup studi kebijakan publik sendiri juga masih samar samar.

Para aktor pembuat kebijakan dalam membuat sebuah keputusan pemerintah juga harus dapat memahami ketepatan realitas sosial yang nyata. Penulis mengutip ungkapan Peter Berger (1990:1) bahwa dalam memahami realitas sosial, individu harus memahami fenomena-fenomena yang diakui memiliki keberadaan (being)-nya sendiri sehingga tidak tergantung kepada kehendak manusia; sedangkan pengetahuan adalah kepastian bahwa fenomen-fenomen itu nyata atau real dan memiliki karakteristik yang spesifik. Sementara Shapira (dalam Morcol 2007:9) menyatakan bahwa dalam membuat keputusan, Organisasi memiliki fungsi preferensi yang tidak tepat, tidak konsisten, dan selalu berubah. Pentingnya konsistensi penerapan teori ilmiah kebijakan dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi pemerintah juga dilandasi oleh tuntutan kemampuan pemerintah untuk mampu menentukan pilihan strategi yang dibuat untuk menangani kompleksitas permasalahan. Hal ini mengacu dari definisi kebijakan publik yang diutarakan Birkland (dalam Smith 2009:4) bahwa kebijakan publik merupakan pilihan-pilihan atau tindakan yang didukung oleh kekuatan koersif negara, yang pada intinya, kebijakan publik merupakan respon terhadap masalah yang dirasakan..

Urgenitas konsistensi penerapan ilmu kebijakan secara alamiah ini diperkuat dengan pernyataan Peter Deleon (dalam Smith 2009:11) dari sudut pandang aksiologi studi kebijakan publik bahwa tugas praktisi dan ilmuwan kebijakan seperti mendiagnosis penyakit, memahami penyebab dan implikasi dari penyakit mereka, merekomendasikan perawatan, dan mengevaluasi dampak dari pengobatan. Analogi yang diutarakan Peter de Leon (dalam Smith, 2009:11) ini mengacu dari pendapat Hipokrates bahwa fungsi pemerintah sendiri adalah sebagai nahkoda praktisi kebijakan publik layaknya seorang dokter, ilmuwan kebijakan harus melalui pelatihan dasar ilmiah dengan menggunakan pengetahuan untuk melayani kebutuhan masyarakat yang berorientasi nilai lebih besar.

Pentingnya konsistensi penerapan teori pembuatan kebijakan dalam membuat sebuah keputusan yang dibuat oleh individu elemen pemerintah bertujuan agar permasalahan yang dihadapi pemerintah di sebuah negara dapat teratasi sesuai dengan prediksi yang akurat dan teori yang tepat pula. Hal ini mengacu dari ungkapan Robert Audi bahwa pengetahuan muncul dari

memori, instropeksi dan kesadaran diri seorang perseptor ilmu pengetahuan untuk membentuk persepsi kesadaran terhadap fenomena (2005:5). Para kalangan akademisi juga harus memahami perkembangan teori kebijakan publik mengingat pembuatan kebijakan juga harus melihat aspek sejarah perkembangan lingkungan dan sejarah perkembangan teori dari perspektif historis epistemologi dari masing masing teori kebijakan yang telah diciptakan oleh para kalangan akademisi kebijakan publik. Yang pada akhirnya terdapat korelasi antara ruang paradigma dengan epistemologi masing masing teori formulasi kebijakan publik.

Ruang paradigma yang dimaksud penulis ini mengacu dari titik tolak kerangka berpikir perkembangan sejarah ilmu sosial pada umumnya dan kebijakan publik khususnya mengacu dari pernyataan Scott J Simon (dalam Radder 1997:2-3) sebagai penganut Meta Paradigma ilmu Pengetahuan Beyond Kuhn menyatakan bahwa perkembangan teori memiliki esensi dari kebenaran paradigma para kalangan ilmuan kebijakan. Perkembangan teori dalam pengetahuan tersebut diwarnai dengan gesekan kontradiksi kebenaran melalui kritik yang diberikan dalam era perkembangan pengetahuan.

Landasan penulis untuk mengambil topik sejarah perkembangan teori formulasi kebijakan dalam penelitian thesis yang dibuat penulis adalah yang pertama karena tahap formulasi adalah tahap awal yang paling krusial yang harus dipahami para praktisi kebijakan dan elemen pemerintah, maka pemahaman tentang perkembangan teori formulasi kebijakan publik diharapkan dapat membantu praktisi untuk dapat menggunakan teori formulasi kebijakan secara tepat berdasarkan permasalahan yang ada. Selain itu, landasan lain penulis melakukan kajian mendalam terhadap tema ini adalah karena masih kurangnya kumpulan literatur tentang formulasi kebijakan publik. dimana dapat diketahui literatur kebijakan publik sebagian besar masih didominasi oleh studi implementasi kebijakan. Hal ini senada dengan yang diutarakan oleh Eysestone (Dalam Smith 2009:31) bahwa selama ini studi literatur kebijakan publik terlalu berfokus pada literature tentang implementasi kebijakan yang membuat studi literature kebijakan tidak pernah bisa menjelaskan secara koheren bagaimana kebijakan dirumuskan, diadopsi, diterapkan, dan dievaluasi dengan mengarah ke penelitian kebijakan yang dianggap oleh banyak ahli politik, ekonom, dan sosiolog sebagai penelitian kelas kedua di kebijakan publik.

Selain itu, Lasswell (dalam Smith 2009:20) juga tidak pernah menyelesaikan nilai nilai ilmu sosial yang pas terutama penjelasannya tentang nilai politik dan administrasi dalam konsepsi demokrasi yang dia bangun. Laswell sepenuhnya tidak bisa mendamaikan pengetahuan tentang kebijakan dengan politik yang pada akhirnya mengakibatkan tidak adanya batasan fakta yang dimasukkan kedalam layanan nilai nilai demokrasi. Lasswell juga tidak menyadari sepenuhnya bahwa pada akhirnya nilai dan fakta bisa bertentangan.

Jika dilihat dari aspek sejarah, proses kelahiran dan kemunculan kebijakan publik sudah dimulai sejak era pemerintahan Babilonia. Dimana dapat diketahui bahwa pada abad 18 SM Raja Hamorabi telah membuat sebuah peraturan yang disebut kode hamorabi demi terciptanya ketertiban sosial pada masa itu (Fermana, 2009:32).

Dalam perkembangannya, kelahiran kebijakan publik sebagai sebuah ilmu tidak bisa dilepaskan dari peran Laswell. Harold Lasswell (dalam Smith 2009:9) merasakan kesadaran dan persepsi setelah peristiwa perang dunia ke II periode 1940 - 50 an dengan mencoba untuk mencari sebuah fokus baru mengenai studi politik mengenai hubungan negara dan masyarakat sebagai warga negara.

Dari kajian Epistemologi yang memiliki definisi sebagai asal, sifat, karakter dan jenis pengetahuan, studi kebijakan publik didasari oleh kerangka pemikiran filsafat yang diutarakan oleh beberapa tokoh. Tokoh yang pertama adalah Jeremy Bentham (dalam Fermana 2009:24) menyatakan bahwa dalam studi kebijakan. terdapat esensi kerangka pemikiran Utilitarian dimana aliran tersebut mendasarkan hukum dan kebijakan tidak hanya mengandalkan prinsip hukum dan reformasi sosial. Kerangka filosofis yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham ini mendapat sanggahan dari John Rawls. John Rawls (dalam Fermana 2009:115) menyatakan bahwa pendidikan moral yang benar adalah pendidikan otoritatif pihak pendidik pada kaum regenerasi. Kerangka Epistemologi yang lain yakni dikemukakan oleh John Dewey (dalam Hook 1980:23) menjelaskan bahwa kebijakan publik terbentuk melalui dialektika antara hukum dan kebebasan. John Dewey (dalam Hook 1980:23) menganggap bahwa hukum secara inheren memusuhi

kebebasan manusia, hanya sebagai seperangkat pembatasan yang dapat dibenarkan dilanggar atas nama satu sama lain sebagai kebebasan pribadi. Yang kedua Dewey (dalam Hook 1980:23) menganggap hukum pada dasarnya sebagai sebuah otoritas perintah utama yang bertumpu pada kekuatan eksklusif. Hal ini menegaskan bahwa tidak ada otoritas moral atau politik yang dapat membenarkan diri atau memperoleh legitimasi dengan kekuatan sendiri (Hook, 1980:23). Studi Kebijakan pada awal perkembangannya ditandai dengan dibuatnya visi kebijakan oleh Harold Laswell pada tahun 1950an (Smith, 2009 hal 13). Laswell (dalam Smith 2009:13) menyatakan bahwa tipisnya jarak kebijakan publik sebagai sebuah studi dengan demokrasi, mengakibatkan kebijakan publik sebagai sebuah disiplin ilmu mengalami ketegangan internal dengan ilmu lainnya. Lasswell (dalam Smith 2009:13) menambahkan bahwa ketegangan internal tersebut akibat terlalu luasnya orientasi studi kebijakan. sebagai contoh yakni konflik yang melibatkan akademisi dan ilmuan kebijakan yang mengalami perbedaan pendapat terpecah menjadi dua kubu. Kubu yang pertama adalah mereka yang memberi prioritas kepada nilai-nilai ilmu pengetahuan (state oriented policy) dan orang-orang yang memberikan prioritas kepada nilai-nilai demokrasi atau setidaknya nilai-nilai politik tertentu (society oriented policy).

Sabatier (dalam Smith 2009:15) mencoba meredakan ketegangan Internal yang dialami oleh para akademisi kebijakan. Sabatier (dalam Smith 2009:15) membuat dua pendekatan, pendekatan yang pertama yakni menyederhanakan kompleksitas ruang lingkup studi kebijakan melalui pemahaman terhadap masing masing situasi yang terjadi. Sementara pendekatan yang kedua menurut Sabatier (dalam Smith 2009:15) adalah memahami sebuah isu kepada tempat dan waktu yang tepat dalam sebuah dunia yang kausal. Studi kajian tentang pengambilan keputusan sebagai landasan formulasi kebijakan dalam perkembangannya terus dikembangkan oleh para kalangan akademisi kebijakan publik. Perkembangan ini ditandai melalui munculnya Literatur pengambilan keputusan yang dibuat oleh Herbert Simon. Dalam buku Handbook of Decision Making karya Gogtug Morcol. Menurut Herbert Simon (dalam Morcol 2007:1) Pengambilan keputusan atau yang biasa disebut Decision Making muncul pada tahun 1960an . Teori Decision Making (Morcol, 2007:1) menjelaskan bahwa individu rasional bisa membuat keputusan secara logis dan murni melalui pengetahuan lengkap tentang masalah yang harus diselesaikan dan konsekuensi dari tindakan mereka. Morcol (2007:1) menjelaskan secara

gambang tentang teori, konteks, dan metode pengambilan keputusan. Selain itu Morcol juga menjelaskan upaya perumusan secara universal teori pengambilan keputusan di masa lalu (2007:1). Pengembangan demi pengembangan melalui literatur yang ditulis beberapa ahli sampai detik ini menurut penulis merupakan evolusi dari pengembangan studi pengambilan keputusan yang pada nantinya akan menjadi landasan konstruksi model kebijakan rasional. Kajian - kajian literature yang membahas tentang decision making sebagai pijakan kebijakan model rasional seiring waktu terus dikembangkan melalui artikel yang dilanjutkan dari kritikan dan penelitian selanjutnya.

Sebagai contoh yakni sebuah literature lanjutan yang dikembangkan oleh Bryan D. Jones dari University Of Washington, bahwa perilaku manusia merupakan salah satu landasan utama dalam pembuatan kebijakan (2005:400). Studi pengembangan teori formulasi kebijakan selanjutnya adalah Studi yang dilakukan oleh Campitelli (2010, hal 6) melalui pengkajian pemikiran Tversky dan Kahnemann (dalam Campitelli 2010:6) tentang 3 jenis rasionalitas yang dia kembangkan. 3 jenis rasionalitas tersebut adalah rasionalitas terbatas, rasionalitas bias dan rasionalitas ekologis. Rasionalitas terbatas menurut Simon (dalam Campitelli 2010:4) merupakan asumsi ekonomi yang dimiliki oleh pelaku ekonomi, maka mereka memaksimalkan kesempatan. Sehingga dalam hal ini Simon memberikan kritikan terhadap ungkapan Kahnemann bahwa manusia memiliki keterbatasan rasionalitas. Yang pada akhirnya membuat mereka melakukan pembuatan kebijakan secara bervariasi sesuai dengan tingkat keahlian dari pembuat keputusan, karakteristik lingkungan. Rasionalitas yang ke dua adalah rasionalitas bias.

Banyaknya kritik yang muncul akibat dari ketidakpuasan terhadap teori pengambilan keputusan akibat semakin berkembangnya kompleksitas permasalahan yang dihadapi ilmuwan kebijakan kemudian memunculkan satu teori baru dalam studi kebijakan. Teori tersebut adalah public choice atau teori pilhan publik. Teori pilihan publik muncul pada periode 1951. Namun teori ini baru mendapat perhatian publik pada tahun 1986. Teori pilihan publik merupakan penerapan model pilihan rasional untuk pengambilan keputusan non-pasar. Melihat dari banyaknya pandangan perkembangan teori dan munculnya beberapa literatur kritikan terhadap perkembangan teori formulasi kebijakan tersebut, muncul sisi menarik dari kumpulan literatur

tentang kajian teori formulasi kebijakan publik terutama teori pengambilan keputusan. Sisi menarik yang ditangkap penulis adalah adanya keberagaman pemikiran dari masing masing penulis untuk mengkritisi literatur teori formulasi kebijakan pengambilan keputusan yang dibuat oleh Herbert Simon. Perkembangan studi formulasi kebijakan sendiri dipengaruhi oleh pemikiran Lasswell yang kemudian dikembangkan oleh Theodore Lowi pada tahun 1964. Theodore Lowi (dalam Smith 2009:37) mengembangkan tipologi kebijakan melalui pendekatan politik dilihat dari segi fungsinya. Mengacu pada kutipan Lowi dalam buku *The Public Policy Of Theory Primer*, Lowi menjelaskan bahwa Kebijakan terdiri dari 4 jenis yakni kebijakan distributif, kebijakan regulatif, kebijakan redistributif, dan kebijakan konstituen. Lowi (dalam Smith, 2009:37) menggunakan dua pendekatan studi dalam mengembangkan tipologi kebijakan, dua pendekatan tersebut yakni pendekatan politik dan kebijakan. Kerangka tipologi kebijakan menurut Lowi (dalam Smith 2009:37) merupakan sebuah upaya pendekatan yang dilakukan untuk mendefinisikan kembali bagaimana kebijakan dan politik ilmuwan konsep proses pembuatan kebijakan.

Teori formulasi kebijakan berikutnya adalah teori Incremental. Teori Incremental muncul pada periodisasi awal perkembangan kebijakan publik. Menurut Bryan D Jones (2004: 325-351), Incrementalism menyiratkan bahwa pilihan kebijakan pada waktu tertentu adalah penyesuaian marjinal dari pilihan kebijakan sebelumnya. Jones (2004:325-351) menyatakan bahwa model ini sepenuhnya telah didiskreditkan oleh para akademisi kebijakan publik dari aspek teoritis, metodologis, dan empiris kritik.

Luasnya ruang lingkup kajian studi kebijakan publik dengan disertai berkembangnya sistem demokrasi di semua negara berpengaruh terhadap semakin tak terbendungnya kemunculan teori formulasi kebijakan. Seperti halnya yang terjadi pada kemunculan teori formulasi kebijakan deliberatif. Gagasan deliberatif dalam demokrasi muncul dari ide Joseph M. Bessette.

Menurut Habermas (dalam Mardiyanta 2011:261-271), teori deliberatif merupakan salah satu wujud dari deliberasi demokrasi deliberatif yang berakar pada konsepsi ruang publik. Sedangkan menurut Mardiyanta (2011:261-271) demokrasi deliberatif merupakan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog

dan tukar pengalaman diantara para pihak dan warga negara. Mardiyanta (2011:261-271) menambahkan bahwa tujuan dari formulasi deliberatif sendiri adalah pencapaian kata mufakat melalui hasil - hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Sehingga dapat dikatakan bahwa keterlibatan warga negara merupakan inti dari formulasi deliberatif (Mardiyanta, 2011: 261-271).

Dari beberapa teori formulasi kebijakan yang telah penulis sebutkan diatas. Terlihat jelas betapa banyaknya teori formulasi kebijakan. Namun dari sekian banyak jumlah teori formulasi kebijakan tersebut, ditambah dengan semakin tak terbandungnya kemuculan literatur dari berbagai akademisi untuk mengkritisi temuan penelitian, belum terlihat jelas seberapa jauh perkembangan teori formulasi kebijakan tersebut dapat dipetakan dari sampai detik ini jika dilihat dari banyaknya penelitian dan pengembangan lanjutan tentang kajian tentang studi formulasi kebijakan melalui literatur yang masih sangat samar samar dan terpisah satu sama lain.

Dari penelusuran yang dilakukan penulis terdapat beberapa studi terdahulu yang telah melakukan kajian pustaka terhadap pengumpulan literatur formulasi kebijakan menjadi sebuah buku. Seperti pada buku *Handbook of Decision Making* karya Goctuc Morcol. Dalam buku tersebut Morcol (2007) mengumpulkan dan menjelaskan teori Decision Making yang menjadi salah satu bagian dari teori formulasi kebijakan publik.

Studi terdahulu yang kedua adalah penelitian yang dilakukan oleh Nandini Rajagopalan dan Abdul M.A Rasheed dari University of Southern Carolina, Los Angles. Penelitian berjudul *Incremental Model of Policy Formulation and Non – Incremental Changes: Crtical Review and Synthesis*. Penelitian ini dibukukan dalam Jurnal yang bernama *British Journal of Management* pada tahun 1995. Penelitian yang mereka lakukan adalah mengkritik dua model pendekatan dari teori formulasi kebijakan incrementalism yang dibuat tahun 1959 dan 4 model non incrementalism yang meliputi Leadership exlanation, Organizational trasehold Explanation, Speculative Argumention, dan Catastrophe theory (Rasheed,1995:7-8). Menurut Rasheed kunci perbedaan dari dua model pendekatan tersebut adalah inetegrasi dari masing masing model formulasi kebijakan yang mereka kembangkan (Rasheed, 1995:12).

Studi terdahulu berikutnya yakni kajian yang dibuat oleh Michael Howlett dan Jeremy Rayner. Penelitian ini membahas tentang evaluasi empat model umum proses perubahan sejarah

yang telah muncul dalam berbagai bidang dalam ilmu sosial - yaitu stokastik, narasi sejarah, ketergantungan lintasan dan proses sequencing serta aplikasi mereka untuk mempelajari pembuatan kebijakan publik (Howlett dan Rayner, 2006:1). Jurnal hasil penelitian ini menetapkan dan menilai manfaat dan bukti masing-masing, baik dalam penelitian sosial umum dan dalam ilmu kebijakan (Howlett dan Rayner, 2006:1). Howlett dan Rayner (2006, hal 1) berfokus pada pemetaan teori proses kebijakan neo-positivisme

Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang berjudul “Diakronik sejarah Perkembangan dan Pemetaan teori formulasi kebijakan Publik” ini adalah untuk mengetahui Perkembangan awal studi Kebijakan terkait dengan Studi Kebijakan dan Studi dengan kebijakan. Tujuan penelitian ini berikutnya adalah untuk mengetahui Bagaimana Peta Perkembangan Sejarah Teori Formulasi Kebijakan secara kronologis. Tujuan berikutnya adalah untuk mengetahui Perdebatan antara Kaum Teknokratis dan Kaum politis serta kritik kaum bottom up terhadap top down dalam Sejarah Perkembangan Teori Formulasi Kebijakan. dan tujuan penelitian yang terakhir adalah untuk mengetahui Bagaimana Peta Perkembangan Teori Formulasi Kebijakan Berdasarkan aliran paradigma positivistik, post positivistik, interpretif atau Konstruktif, dan Kritis.

Kerangka Teori

Dalam penelitian Diakronik Sejarah Perkembangan dan Pemetaan Teori Formulasi Kebijakan Publik ini, penulis menggunakan 6 kerangka teori. Teori Pertama adalah Teori Pohon Keilmuwan yang dicetuskan oleh Suparyogo dan Kunto Wibisono. Menurut Menurut Suparyogo (2012), pendekatan teori ini dibuat karena dilandasi oleh perubahan dari ilmu pengetahuan digambarkan seperti pohon. Pohon terdiri dari akar (yang tidak terlihat oleh mata secara langsung, terutama akar tunjang dalam suatu pohon), batang, cabang, ranting, daun, bunga, kulit batang, dan sebagainya. Seperti halnya pohon, Ilmu pengetahuan juga digambarkan seperti bangunan suatu gedung yang di dalam bangunan itu terdiri dari fondasi (yang tidak terlihat oleh mata secara langsung), pilar, atap, dan sebagainya. Ilmu pengetahuan juga digambarkan seperti struktur yang di dalam struktur itu terdapat unsur-unsur atau elemen-elemen yang masing-

masing elemennya merupakan bagian terkait yang tidak dapat dipisahkan antar elemennya dan berfungsi saling menguatkan dalam suatu sistem ilmu pengetahuan sementara menurut Kunto Wibisono (1984) filsafat itu sendiri telah mengantarkan adanya suatu konfigurasi dengan menunjukkan bagaimana “pohon ilmu pengetahuan” telah tumbuh mekar-bercabang secara subur. Masing-masing cabang melepaskan diri dari batang filsafatnya, berkembang mandiri dan masing-masing mengikuti metodologinya sendiri-sendiri. Koento Wibisono (1984), mengemukakan bahwa hakekat ilmu menyangkut masalah keyakinan ontologik, yaitu suatu keyakinan yang harus dipilih oleh sang ilmuwan dalam menjawab pertanyaan tentang apakah “ada” (being, sein, het zijn) itu. Inilah awal-mula sehingga seseorang akan memilih pandangan yang idealistis-spiritualistis, materialistis, agnostisistis dan lain sebagainya, yang implikasinya akan sangat menentukan dalam pemilihan epistemologi, yaitu cara-cara, paradigma yang akan diambil dalam upaya menuju sasaran yang hendak dijangkaunya, serta pemilihan aksiologi yaitu nilai-nilai, ukuran-ukuran mana yang akan dipergunakan dalam seseorang mengembangkan ilmu.

Teori kedua yang digunakan dalam penelitian ini adalah kebijakan Publik. Menurut Dye (dalam Smith dan Larimer, 2009 hal 3), Kebijakan merupakan apa yang dipilih dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sementara Eyestone menyatakan bahwa Kebijakan Publik merupakan hubungan unit pemerintah dengan lingkungannya. Atau dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan objektif dan pernyataan tertentu dari pemerintah dan tahapan yang mereka ambil yang kemudian mereka implementasikan. Dan menjelaskan yang mereka berikan tentang apa yang terjadi (Wilson dalam Smith dan Larimer, 2009 hal 3) definisi ini secara akurat memiliki esensi bahwa secara umum ide membuat studi kebijakan sangat berbeda dengan ilmu politik, kesejahteraan ekonomi atau administrasi publik. Smith dan Larimer juga menjelaskan bahwa ilmu kebijakan tidak memberikan batas yang memberikan isolasi terhadap sarjana politik yang mempelajari institusi atau bahkan perilaku memilih. (Smith dan Larimer, 2009 hal 3)

Definisi Kebijakan yang lain diutarakan oleh James Anderson (1994, dalam Smith dan Larimer, 2009 hal 3) yang sebagian digunakan oleh dalam buku strata satu kebijakan dimana kebijakan merupakan tindakan yang diambil atau tidak oleh aktor maupun rangkaian aktor untuk

mengatasi permasalahan yang memiliki esensi yang memprihatinkan. Definisi ini memberikan implikasi rangkaian berbeda terhadap karakteristik kebijakan publik. Kebijakan tidak dibuat secara acak namun memiliki orientasi tujuan. Kebijakan publik dibuat oleh otoritas publik (Smith dan Larimer, 2009 hal 3). Smith dan Larimer (2009, hal 4). menyatakan bahwa tidak terdapat definisi kebijakan publik secara universal. Namun terdapat kesepakatan umum bahwa kebijakan publik merupakan proses membuat pilihan dan hasilnya atau implementasinya sebagian besar merupakan sebuah keputusan bahwa apa yang dibuat dalam kebijakan publik “publik adalah sebuah pilihan atau tinfakan yang didukung oleh kekuasaan koersif negara (Smith dan Larimer, 2009 hal 4). Smith dan Larimer (2009, hal 18) menjelaskan bahwa pendekatan adhoc memberikan satu lisensi pada ilmuwan kebijakan untuk mengemis, meminjam dan mengambil berbagai kerangka kerja konseptual yang dikembangkan ilmu sosial. Salah satu ilmu utama dalam berbagai kerangka kerja konseptual ini menurut Smith dan Larimer (2009, hal 18) adalah Ekonomi yang berfungsi menyatukan kerangka kerja konseptual melalui satu rangkaian metode. Kerangka kerja ini khususnya meliputi kajian administrasi publik, ilmu politik dan studi kebijakan. menurut pendapat Smith dan Larimer, kolonisasi berbagai disiplin ilmu ini menunjukkan kekuatan teori yang baik.

Teori ketiga yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Formulasi Kebijakan Publik. Menurut Smith dan Larimer (2009, hal 49) kebijakan publik adalah studi pembuatan keputusan. Kebijakan publik merupakan sebuah pilihan yang didukung oleh kekuatan koersif negara. siapa yang membuat keputusan ini dan mengapa mereka membuat keputusan melalui pertanyaan penelitian penting bagi sarjana kebijakan. Parson (2005, hal 247) menyatakan bahwa Pembuatan keputusan (decision making) berada diantara perumusan kebijakan dan implementasi. Akan tetapi [kedua hal tersebut] saling terkait satu sama lain (Parsons, 2005 hal 247). Keputusan mempengaruhi implementasi dan implementasi tahap awal akan mempengaruhi tahap pembuatan keputusan selanjutnya, yang pada gilirannya akan mempengaruhi implementasi berikutnya (Parsons, 2005 hal 247). keputusan adalah sebuah proses dan keputusan awal seringkali hanya merupakan sinyal penunjuk arah atau dowongan awal, atau percobaan awal, yang nantinya akan mengalami revisi dan diberi spesifikasi (Etzioni, 1968: 203-204 dan Parsons, 2005 hal 247). . Peters (2004, dalam Nugroho 2012 hal 116) menyatakan bahwa formulasi yang baik adalah dilakukan melalui inersia, analogi dan intuisi.

Teori keempat yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Sejarah Diakronik. Menurut Galtung, (1963, dalam Kuntowijoyo 2008 hal 5), sejarah adalah ilmu diakronis berasal dari kata diachronic; dia dalam bahasa latin artinya melalui dan chronicus artinya waktu. Sejarah disebut ilmu diakronis, sebab sejarah meneliti gejala-gejala yang memanjang dalam waktu, tetapi dalam ruang yang terbatas. Galtung (1963, dalam Kuntowijoyo 2008 hal 5) menambahkan bahwa Konsep diakronis melihat bahwa peristiwa dalam sejarah mengalami perkembangan dan bergerak sepanjang masa. Melalui proses inilah, manusia dapat melakukan perbandingan dan melihat perkembangan sejarah kehidupan masyarakatnya dari jaman ke jaman berikutnya.

Teori Kelima yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Paradigma. Menurut Thomas Kuhn, Paradigma adalah suatu asumsi dasar dan asumsi teoretis yang umum (merupakan sumber nilai), sehingga menjadi suatu sumber hukum, metode, serta penerapan dalam ilmu pengetahuan sehingga sangat menentukan sifat, ciri, serta karakter ilmu pengetahuan itu sendiri (Surajiyo, 2008). Di satu pihak paradigma berarti keseluruhan konstelasi kepercayaan, nilai, teknik yang dimiliki bersama oleh anggota masyarakat ilmiah tertentu. Di pihak lain paradigma menunjukkan sejenis unsur pemecahan teka-teki yang konkret yang jika digunakan sebagai model, pola, atau contoh dapat menggantikan kaidah-kaidah yang secara eksplisit menjadi dasar bagi pemecahan permasalahan dan teka-teki normal sains yang belum tuntas. Secara singkat paradigma dapat diartikan sebagai "keseluruhan konstelasi kepercayaan, nilai dan teknik yang dimiliki suatu komunitas ilmiah dalam memandang sesuatu (fenomena) (Kuhn, 2005). Menurut Menurut Guba (1990, dalam Parson 2005 hal 75) terdapat empat paradigma keilmuan yakni Positivistik, Post Positivistik, Interpretive dan Kritis. Paradigma Positivistik sendiri menurut Guba (1990, dalam Parson 2005 hal 73) adalah paradigma yang mana realitasnya eksis dan diatur oleh hukum sebab akibat yang bisa di ketahui. Selain itu paradigma memiliki esensi free of value yang bebas nilai dimana Hipotesis dapat diuji secara empiris.

Paradigma Post Postivisme menurut Guba (1990, dalam Parson 2005 hal 73) adalah paradigma yang menyatakan bahwa Realitas Eksis tetapi tidak bisa dipahami atau diterangkan secara menyeluruh dimana terdapat multisiplisitas sebab akibat. Selain itu, paradigma ini memandang bahwa objektivitas adalah sesuatu yang ideal, tetapi dibutuhkan komunitas yang

kritis. menurut Guba (1990, dalam Parson 2005 hal 73) Paradigma Post Positivisme merupakan kritik terhadap eksperimentalisme dengan menekankan pada pendekatan, teori dan penemuan yang bersifat kualitatif.

Paradigma Konstruktivisme atau Interpretive menurut Guba (1990, dalam Parson 2005 hal 73) merupakan paradigma yang memandang realitas eksis sebagai konstruk mental dan relatif terhadap siapa yang menganutnya. Selain itu, menurut Guba (1990, dalam Parson 2005 hal 73) pengetahuan dan pihak pencetus teori yang mengetahui adalah bagian dari entitas subjektif yang sama. temuan adalah hasil dari interaksi antara pengetahuan dan pencetus sebuah teori.

Paradigma Kritis menurut Guba (1990, dalam Parson 2005, hal 73) adalah paradigma yang memandang realitas eksis, tetapi tidak bisa dipahami atau diterangkan secara menyeluruh dan terdapat multisiplitas sebab akibat. Guba (1990, dalam Parson 2005 hal 73) kemudian menyatakan bahwa Paradigma ini juga memandang nilai memediasi penelitian. Paradigma ini mengacu pada pemikiran teori kritis yang mengajukan usul eliminasi kesadaran semu dan memfasilitasi transformasi dan berpartisipasi dalam transformasi itu (Guba, 1990 dalam Parson 2005 hal 73)

Teori Keenam yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Pemetaan Paradigma Keilmuwan yang diciptakan oleh Parson (2005, hal 59) dimana Pemetaan Paradigma Keilmuwan adalah melakukan penyederhanaan (*simplify*) dalam rangka memahami multisiplisitas faktor dan kekuatan yang membentuk problem dan proses sosial, ilmuwan mesti menyusun model model, pemetaan (*map*), atau berpikir dalam term metafora (Parsons, 2005 hal 59). Ini mencakup kerangka tempat ilmuwan berpikir dan menjelaskan (Parsons, 2005 hal 59). Kerangka pemikiran ini mengandung tujuan dan maksud yang berbeda, meskipun dalam praktiknya mungkin perbedaan ini agak membingungkan dan tumpang tindih (Parsons, 2005 hal 59). Menurut Parson (2005, hal 59) terdapat 3 kerangka pemikiran dalam memetakan sebuah teori yakni:

- *Explanatory framework* adalah kerangka usaha untuk menunjukkan bagaimana sesuatu terjadi. Dilain pihak, kerangka ini bisa dianggap sebagai model/teori/peta yang heuristik: yakni bertujuan untuk menyediakan suatu kerangka pemikiran yang bisa dipakai untuk mengeksplorasi, sebuah metode untuk mempelajari atau

meneliti problem atau proses yang rumit. Gagasan tahapan kebijakan, atau siklus kebijakan adalah contoh dari model heuristik penting dalam analisis kebijakan (Parsons, 2005 hal 59). Di lain pihak, sebuah model bisa mengklaim sebagai model kausal: model tersebut akan memprediksi atau menghasilkan hipotesis bahwa jika x terjadi, maka y akan terjadi. Model kausal ini bisa berbasis deduktif, berdasarkan serangkaian proposisi yang bisa divalidasi atau difalsifikasi berdasarkan bukti; atau model ini bisa mengklaim berbasis induktif: yakni teorinya berasal dari studi empiris terhadap fenomena tertentu

- *Ideal-type frameworks* adalah upaya untuk mendefinisikan karakteristik dari suatu fenomena, sehingga dengan karakteristik itu, ilmuwan kebijakan bisa mengetahui apakah sesuatu itu merupakan bagian dari kelompok fenomena yang memiliki properti atau kriteria yang sama. kriteria tipe ideal yang paling terkenal adalah yang diajukan oleh Max Webber ketika dia mengemukakan bahwa ilmuwan bisa memahami birokrasi berdasarkan ciri organisasional dan strukturalnya (Parson, 2005 hal 59-60)
- Normative frameworks menentukan kondisi atau tatanan apa yang harus ada agar tujuan tertentu bisa dicapai. Kerangka normatif ini, karenanya, lebih berkaitan dengan apa yang seharusnya ada daripada apa yang ada dalam kenyataanya (Parsons, 2005 hal 59-60).

Metodologi

Penelitian ini menggunakan Metode Studi Kepustakaan dengan data yang dikumpulkan dari 33 buku Dalam dan luar negeri serta 43 jurnal teori formulasi kebijakan dalam dan luar negeri. Data tersebut kemudian penulis review dan penulis olah menggunakan teknik catatan ekstrak kata demi kata untuk menafsirkan makna teks literature teori formulasi kebijakan publik (Zeid, 2008 hal 54-60). Analisis penelitian ini menggunakan metode analisis pendahuluan untuk mengkaji makna teks, konteks dan diskursus. Selanjutnya hasil analisis pendahuluan tersebut penulis koroborasikan untuk menguatkan bukti keabsahan sejarah. Setelah melakukan analisis koroborasi, hasil olahan data kemudian penulis olah menggunakan analisis koligasi yakni

menggabungkan data yang telah penulis analisis melalui analisis koraborasi dan analisis pemetaan paradigm untuk memetakan sampai sejauh mana perkembangan teori formulasi kebijakan publik hingga saat ini.

Pembahasan

1. Ilmu Kebijakan dan Ilmu VS Kebijakan

Menurut Laswell (1948, dalam Parson 2005 hal 19) Sebuah Ilmu disebut ilmu kebijakan apabila ilmu itu menjelaskan proses pembuatan kebijakan di dalam masyarakat, atau menyediakan data yang dibutuhkan untuk membuat keputusan yang rasional mengenai persoalan kebijakan tertentu. Parson (2005, hal 19) kemudian menyatakan jika ilmuwan menyingkirkan sikap kaku yang membuat ilmu pengetahuan terpisah pisah dalam sebuah peradaban, maka ilmuwan bisa bersama sama membentuk tim riset yang member kontribusi pengetahuan yang diperlukan oleh pemerintahan yang demokratis. Menurut Laswell (1948, dalam Parson 2005, hal 19) istilah kebijakan dipakai untuk menunjukkan perlunya penjelasan tujuan tujuan sosial yang harus diberikan oleh bidang keilmuwan.

Laswell (1951, dalam Parson 2005 hal 19) menyatakan bahwa Ilmu kebijakan mencakup 3 hal yakni pertama adalah metode penelitian proses kebijakan, kedua adalah hasil dari studi kebijakan dan yang ketiga adalah hasil temuan penelitian yang memberikan kontribusi paling penting untuk memenuhi kebutuhan inteligensi di era sekarang.

Ilmu Kebijakan menurut Laswell (1951, dalam Parson 2005 hal 20) merupakan sebuah disiplin yang menitikberatkan pada usaha menjelaskan proses pembuatan kebijakan dan proses pelaksanaan kebijakan, serta sebagai usaha untuk menemukan data dan menyediakan interpretasi yang relevan dengan persoalan kebijakan pada periode tertentu. Pendekatan kebijakan bukan sekadar mengkaji berbagai isu yang beragam, tetapi lebih menitikberatkan pada persoalan yang fundamental namun seringkali diabaikan, yang muncul dari upaya manusia dalam menyesuaikan dirinya dalam masyarakat. Pendekatan kebijakan bukan berarti bahwa sang ilmuwan mengabaikan

objektivitas dalam mengumpulkan atau menginterpretasikan data, atau tak lagi berusaha menyempurnakan alat alat penelitiannya. Pendekatan kebijakan menekankan perlunya pemilihan problem yang memiliki nilai penting serta memerlukan penggunaan objektivitas yang cermat dan kecerdasan teknis dalam melakukan penelitian. Laswell (1951, dalam Parson 2005 hal 20) kemudian menyatakan bahwa studi kebijakan juga harus menjelaskan seluruh konteks peristiwa signifikan. Sementara orientasi ilmu kebijakan mengarah pada usaha peningkatan pengetahuan yang diperlukan untuk meningkat proses demokrasi dalam aspek teori maupun praktik.

2. Diakronik Sejarah Perkembangan Teori Formulasi Kebijakan Publik

Menurut Galtung (1963, dalam Kuntowijoyo 2008 hal 5), sejarah adalah ilmu diakronis berasal dari kata diachronic; dia dalam bahasa latin artinya melalui dan chronicus artinya waktu. Sejarah disebut ilmu diakronis, sebab sejarah meneliti gejala-gejala yang memanjang dalama waktu, tetapi dalam ruang yang terbatas. Galtung (1963, dalam Kuntowijoyo 2008 hal 5) menambahkan bahwa suatu peristiwa sejarah tidak bisa lepas dari peristiwa sebelumnya dan akan mempengaruhi peristiwa yang akan datang. Menurut Galtung (1963, dalam Kuntowijoyo 2008 hal 5), berfikir secara diakronis haruslah dapat memberikan penjelasan secara kronologis dan kausalita. Kronologi adalah catatan kejadian-kejadian yang diurutkan sesuai dengan waktu terjadinya. Kronologi dalam peristiwa sejarah dapat membantu merekonstruksi kembali suatu peristiwa berdasarkan urutan waktu secara tepat, selain itu dapat juga membantu untuk membandingkan kejadian sejarah dalam waktu yang sama di tempat berbeda yang terkait peristiwanya. Hasil analisis sejarah perkembangan teori formulasi kebijakan publik secara diakronik terlebih dahulu penulis sajikan melalui table berikut:

Tabel
Diakronik Sejarah Perkembangan Teori Formulasi kebijakan Publik Secara
Kronologis

No	Nama Teori Formulasi Kebijakan Publik	Nama Pembuat Teori	Tahun Munculnya Teori
1.	Teori Analisis Pembuatan Kebijakan Model Brainstorming	Osborn	1948
	Orientasi dan Visi Kebijakan Laswell	Harold Laswell	1951
2.	Teori Pilihan Publik	Charles Tiebout, Anthony Downs, Gordon Tullock	1956
3.	Teori Bounded Rationality	Herbert Simon	1957
4.	Teori Muddling Through	Charles Lindblom	1958
5.	Teori Inkremental	Charles Lindblom	1959
6.	Teori Kontrol Agenda	EE. Schattsneider Cobb dan Elder	1960
7.	Teori Analisis Pembuatan Keputusan Model Sinektik	Gordon	1961
8.	Teori Non Decision Making	Bachrach dan Bachratz	1963
9.	Teori Siberatika	Karl Deutsch	1963
10.	Teori Normatif Optimum	Yehezkel Dror	1964
11.	Teori Korporatisme	Shonfield	1965
12.	Teori Mixed Scanning	Amitai Etzioni	1967
13.	Teori Kualitatif Optimum	Yehezkel Dror	1971
14.	Teori Pembuatan Kebijakan Problem Sosial	Herbert Blumer	1971
15.	Teori Garbage Can	March	1972
16.	Teori Analisis Pembuatan Kebijakan Model Hirarki	O'Shaughnessy	1972
17.	Teori Analisis Pembuatan Kebijakan Model Klasifikasi	O'Shaughnessy	1973
18.	Teori Pembuatan Kebijakan Sistem	Paine dan Naumes	1974
19.	Teori Pembuatan kebijakan Institusional	Apter	1976
20.	Teori Pembuatan Kebijakan Model Teknokrasi	D Bell	1976
21.	Teori Pembuatan Kebijakan Asumtif	Young	1977

22.	Teori Analisis Pembuatan Kebijakan Model Asumsi	Mitroff dan Emshof	1979
23.	Teori Pembuatan Kebijakan Elite	Lukes dan Gaventa	1980
24.	Teori Groupthink	Janis	1982
25.	Teori Policy Stream	Anthony Downs	1984
26.	Teori Ambisius	Charles I Jones	1991
27.	Teori Manajemen Konflik	Kauffman	1991
28.	Teori Personalitas	Greenstain	1992
29.	Teori Punctuated Equilibrium	Baumgartner dan Jones	1993
30.	Teori Pembuatan Kebijakan Stratejik	Bryson	1995
31.	Teori Pembuatan Kebijakan Deliberatif	Hajeer dan Wagenar	2000
32.	Teori Pembuatan Kebijakan Wind Tunnel Testing	Riant Nugroho	2015

3. Perdebatan antara Kaum State Oriented Policy (Teknokratik) VS Society Oriented Policy (Politik) dan Kritik Penganut Aliran Bottom Up terhadap Aliran Top Down Formulasi Kebijakan Publik

Perdebatan dua aliran dalam teori formulasi kebijakan ini merupakan fenomena menarik yang mewarnai sejarah perkembangan teori formulasi kebijakan publik dimana perdebatan ini secara langsung juga mempengaruhi perkembangan munculnya masing masing pemikiran ilmuwan kebijakan publik secara umum dan ilmuwan formulasi kebijakan publik secara khusus. Penulis dalam pembahasan sub bab teknokratis VS Politis ini menyajikan perdebatan antara tiga kelompok. Kelompok pertama adalah value scholars yang terdiri dari Edelman, Fischer, Forester dan C Anderson) yang kedua adalah the politics of categorization scholars yang terdiri dari Stone, Schneider dan Ingram dan yang terakhir adalah participatory scholars yang meliputi DeLeon, Schneider, dan Ingram. Semua tiga rangkaian ilmuan ini menyepakati tentang kebutuhan perbedaan metodologi dalam studi desain kebijakan, dengan penekanan sub bidang yang jelas (Smith dan Larimer 2009 hal 203)

Menurut Smith dan Larimer (2009, hal 181) desain Kebijakan merupakan sebuah istilah umum dalam bidang studi kebijakan yang ditujukan untuk pemeriksaan yang sistematis terhadap isi substansif dari kebijakan. Dari perspektif rasionalis atau

teknokratis, tujuan kebijakan merupakan sarana untuk mencapai hasil akhir dari yang diinginkan, melalui sebuah solusi. Ilmuwan desain kebijakan menerima gagasan tersebut, tetapi mereka berpendapat bahwa substansi kebijakan jauh lebih kompleks dan memiliki nuansa yang instrumental dari perspektif rasionalis daripada mengidentifikasi tujuan dan mencoba untuk menilai apa yang dilakukan atau apa yang harus dilakukan (Smith dan Larimer, 2009 hal 181). Ilmuwan Desain kebijakan kemudian berfokus pada pembuatan blue print atau arsitektur kebijakan. Dalam perspektif ini, kebijakan dianggap sebagai sebuah sarana instrumental serta berfokus pada indentifikasi dan interpretasi elemen simbolik. Desain Kebijakan dan desain proses juga merangkum informasi tentang mengapa hasil kepentingan tertentu tidak tercapai, dan juga mengungkapkan tentang siapa yang melakukan, inform yang memiliki kemampuan untuk memiliki seperangkat nilai nilai yang didukung kekuatan koersif negara (Smith dan Larimer, 2009 hal 182).

Smith dan Larimer (2009, hal 182) mengatakan bahwa kaum rasionalis atau teknokratis memandang bahwa proses kebijakan meliputi keputusan tentang desain kebijakan yang dibuat dengan landasan membandingkan solusi potensial untuk mendefinisikan permasalahan yang dibuat dan bahwa aktor kebijakan serta warga negara merespon keputusan tersebut menggunakan kriteria yang sama. Perspektif desain kebijakan ini dipandang sebagai sebuah asumsi yang naif dan tidak sempurna (Smith dan Larimer, 2009 hal 182). Sementara Schneider (1997, dalam Smith 2009 hal 182) menyatakan bahwa dalam arena politik, bahkan bukti ilmiah cenderung mengarah ke subjektif dan selektif. Perspektif desain kebijakan kemudian menolak asumsi ini. Edelman (1980, dalam Smith dan Larimer 2009 hal 182) disisi yang lain menyatakan bahwa Tujuan kebijakan setidaknya dibuat falsiable karena klaim tentang kebijakan cenderung mengarah pada pertimbangan sekunder. Bahkan ketika memasuki arena politik, seringkali isyarat simbolis kebijakan cenderung lebih menjadi menarik daripada fakta kebijakan. keputusan seperti kebijakan cenderung tidak terstruktur dengan analisis obyektif dimana dampak yang diharapkan dari permasalahan tertentu lebih simbolik dan emosional (Smith dan Larimer, 2009 hal 182).

Menurut perspektif desain kebijakan, desain simbolis dan emosional lebih dapat mengungkapkan tujuan yang sebenarnya dari kebijakan publik yang mungkin agak jauh dari tujuan sebenarnya (Smith dan Larimer, 2009 hal 182). Ilmuwan kebijakan kemudian tertarik dalam menjelaskan perbedaan struktur politik, sosial dan ekonomi yang mendasari pembuatan kebijakan sebagai sebuah kontribusi dari ketidakadilan. Sementara ilmuwan kebijakan yang lain mencoba memahami nilai nilai tertentu seperti egalitarianisme, keanekaragaman dan partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan melalui eksplorasi nilai nilai konflik yang muncul dalam arus utama metode sosial dan nilai nilai demokrasi yang mereka yakini sebagai pusat studi kebijakan publik (Smith dan Larimer, 2009 hal 183).

Smith dan Larimer dengan mengutip pendapat Schneider dan Ingram mengatakan bahwa Desain kebijakan mengacu pada isi kebijakan publik. yang secara empiris isi kebijakan publik meliputi beberapa karakteristik seperti target populasi (warga yang menerima manfaat atau menanggung biaya kebijakan) nilai nilai yang didistribusikan kebijakan, peraturan yang mengatur atau menghambat implementasi, alasan alasan (pembenaran dalam kebijakan), asumsi logis yang mengikat semua elemen secara bersamaan (Schneider dan Ingram 1997, hal 2 dan Smith dan Larimer, 2009 hal 183).

Edelman (1990, dalam Smith dan Larimer 2009 hal 183) kemudian mengatakan tidak ada satu kebijakan yang tidak memiliki tujuan, meskipun semua bersifat subjektif. Edelman juga menyatakan bahwa tindakan pemerintah dari sudut pandang politik tidak didasarkan pada respon rasional terhadap problem sosial. Edelman (1990, dalam Smith dan Larimer 2009 hal 183-184) menganggap simbol dan bahasa yang digunakan mengandung status politik dan ideologi. Edelman kemudian menyatakan bahwa bahasa memiliki arti sebagai penafsiran yang positif. Sehingga dalam hal ini Edelman menyimpulkan bahwa tindakan pemerintah didasarkan pada alternatif dan penjelasan yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah yang belum terselesaikan. Konstruksi ini bertujuan untuk melindungi kepentingan langsung dalam dunia yang tidak diprediksi. Dengan mendefinisikan masalah sesuai dengan solusi

subyektif dan pembuat kebijakan terkesan memelihara status quo (Smith dan Larimer, 2009 hal 184). Sementara di sisi yang lain, Fischer (1980, dalam Smith dan Larimer 2009 hal 184) menjelaskan bahwa nilai nilai yang tertanam dalam proses kebijakan terletak pada proses pembuatan kebijakan. dimana keputusan tentang problem definition, seleksi alternatif dan evaluasi kebijakan didasarkan pada penggunaan nilai deliberatif dan subjektifitas interpretasi nilai nilai tersebut (Fischer, 1980 hal 71 dan Smith dan Larimer, 2009 hal 184) bagi Fischer, proses evaluasi kebijakan adalah mendeskripsikan evaluasi politik (Fischer, 1980 hal 71 dan Smith dan Larimer, 2009 hal 184). Pembuat kebijakan mengkonstruksi realitas dengan meminimalisir biaya politik dan memaksimalkan keuntungan politik (Fischer, 1980 hal 71 dan Smith dan Larimer, 2009 hal 184).

Bagi Edelman, Fischer, Forester, dan Anderson, proses kebijakan jelas tidak rasional. Desain kebijakan mengandung sisi instrumental dengan menggunakan biaya manfaat. Dan juga didasarkan pada penggunaan nilai dan simbol untuk mencapai hasil tertentu. Dengan kata lain, outcome kebijakan dianggap memiliki konteks yang relatif. Tidak ada satu orang pun yang obyektif dalam melihat sebuah kebijakan. hal ini memunculkan implikasi serius dalam hal menilai apakah kebijakan efektif. Jika Edelman benar, maka semua realitas yang dibangun tidak ada yang bisa diverifikasi atau difalsifikasi (Edelman, 1990 hal 111, Smith dan Larimer, 2009 hal 185).

Hal ini kemudian memunculkan tekad bagi para ilmuwan yang bergerak menjauh dari analisis empiris kebijakan publik. analisis kebijakan bukanya harus merangkul semua pendekatan teoritis mulai dari post positivisme, teori kritis, dekonstruksi atau hermeneutika (Smith dan Larimer, 2009 hal 185).

Edelman, Fischer, dan Anderson menyediakan platform konseptual penting tentang studi kebijakan. asumsi kunci dari kerangka ini adalah desain kebijakan didasarkan pada pemaknaan intersubjektif dengan menggunakan isyarat simbolis. Kebijakan publik dirancang sesuai dengan konstruksi realitas, yang pada akhirnya isi kebijakan dilihat secara berbeda dengan masing masing kelompok yang ada di masyarakat. Stone menganggap bahwa paradoksi kebijakan merupakan sebuah sifat

dari proses kebijakan yang ambigu. Tidak ada yang jelas dalam proses kebijakan, karena semua kebijakan terlihat seperti pedang bermata dua. Rasional, pendekatan berbasis pasar dalam pembuatan kebijakan dianggap tidak akurat karena mereka menganggap proses pembuatan kebijakan seperti jalur perakitan (Stone 2002, hal 10 dan Smith dan Larimer, 2009 hal 187).

Stone (2002, dalam Smith dan Larimer 2009 hal 190) kemudian menyajikan model pasar yang menurut Stone terdapat hubungan zero-sum antara keadilan dan efisiensi. Efisien berarti memiliki arti bahwa tidak semua orang memenuhi kualifikasi benefit yang akan mereka terima. Stone kemudian menolak model ini sebagai model polis. Dia berpendapat bahwa pembuat kebijakan menggunakan simbol ketika mendesain kebijakan untuk mengabadikan stereotip yang ada (Smith dan Larimer, 2009 hal 190). Peter May (1991, dalam Smith dan Larimer 2009 hal 193) kemudian memiliki cara pandang yang berbeda antara kebijakan dengan publik dan kebijakan tanpa publik. Kebijakan dengan publik adalah sebuah kebijakan yang menekankan konstituen dan menghadapi perbedaan rangkaian batas desain kebijakan. sementara kebijakan tanpa publik tidak memiliki kelekatan ekspektasi kepentingan dengan kelompok kepentingan. Seperti kebijakan yang juga menghindari konflik yang mendapatkan pendapat sebelumnya dari kelompok yang tidak berkepentingan. Point ini menunjukkan bahwa desain kebijakan tidak beroperasi secara independen dari politik. Desain kebijakan membutuhkan sebuah kesadaran tentang bagaimana publik dan dunia politik akan merespon tujuan kebijakan (May 1991 dalam Smith dan Larimer 2009 hal 193).

Anne L Schneider dan Helen Ingram (1997, dalam Smith dan Larimer, 2009 hal 193) kemudian mengkritik pendapat Stone (1998, dalam Smith dan Larimer, 2009 hal 193) dengan menyatakan bahwa nilai bagi pembuat kebijakan diterjemahkan dan diinterpretasikan oleh warga. Mereka juga menyatakan bahwa hanya evaluasi kebijakan yang berisi isi dan substansi bagaimana dan mengapa kebijakan dikonstruksi. Penggunaan desain kebijakan sebagai variabel dependen dan konstruksi sosial sebagai variabel independen merupakan karakteristik dari proses pembuatan

kebijakan yang degeneratif (Schneider dan Ingram, 1997 hal 11 dan Smith dan Larimer, 2009 hal 194).

Smith dan Larimer kemudian menyatakan bahwa Ilmuwan kebijakan telah menyepakati bahwa pendekatan kuantitatif dalam kebijakan publik seperti analisis cost benefit menolak intersubjektivitas yang menjadi pedoman proses kebijakan (Fischer 1980, Edelman 1990, dan Smith dan Larimer 2009) pada point tersebut, Smith dan Larimer menekankan bahwa Solusi teoritik menghadapi dilema, sebagai contoh misalkan perdebatan tentang metodologi post positivis seperti konstuksionisme dan hermeneutik (Smith dan Larimer, 2009 hal 200). Bagi Peter DeLeon, bagaimanapun hal ini menunjukkan intersubjektivitas dan nilai yang dihasilkan memunculkan adanya pemisahan antara pemerintah dan masyarakat (Smith dan Larimer, 2009 hal 200).

Smith dan Larimer (2009, hal 201) menyatakan bahwa disatu sisi ilmuwan kebijakan sepakat dengan Edelman, Fischer, dan Stone bahwa para pembuat kebijakan harus selektif dalam memahami fakta, cerita dan gambar dalam proses pembuatan kebijakan. Sementara dalam perspektif yang lain, ilmuwan kebijakan yang lain mendukung pernyataan Schneider dan Ingram bahwa para pembuat kebijakan mendistribusikan beban dan manfaat kebijakan sedemikian rupa untuk memaksimalkan keuntungan politik (Smith dan Larimer, 2009 hal 203). Hal ini terjadi karena elite berusaha menanamkan nilai nilai tertentu dalam desain kebijakan karena sebuah persepsi untuk menghindari dampak negatif. Namun dimata ilmuwan positvis, kerangka kerja ini dipandang mengandung skeptisisme dimana konsep tersebut tak berbentuk sistematis sebagai pedoman penelitian dan metode tersebut kurang empiris jika dihubungkan dengan proyek rasionalis (Smith dan Larimer, 2009 hal 203).

Kritik Penganut Aliran Bottom Up terhadap Aliran Top Down dalam Teori Formulasi Kebijakan Publik

Perkembangan sejarah teori formulasi kebijakan juga diwarnai oleh kritik yang dibuat oleh penganut pendekatan bottom up terhadap pendekatan Top down. Kritik ini pada akhirnya menimbulkan munculnya teori teori formulasi kebijakan baru yang

memiliki aliran bottom up karena ketidak puasan penganut pendekatan bottom up terhadap teori formulasi kebijakan yang beraliran topdown. Hal ini dapat dilihat pada aliran kanan baru yang mengkritik cara dimana pertumbuhan big government membuat pembuatan keputusan menjadi dikuasai oleh kelompok profesional yang lebih tertarik pada keuntungan dan kepentingan mereka sendiri daripada kepentingan publik yang mereka layani. Model pluralis cenderung menekankan bahwa kekuasaan profesional tidak menyatu dan lebih terfragmentasi daripada yang diasumsikan oleh model pembuatan keputusan elitis. Kaum neo-elitis berkonsentrasi pada kekuasaan elite okupasional, yang bertentangan dengan elite pemerintahan. dan menunjukkan bagaimana kelompok profesional memiliki peran besar dalam mempengaruhi implementasi (Parsons, 2005 hal 266-267). Salah satu penganut aliran kanan baru yang mengkritik pendekatan top down adalah Smith (1972, dalam Parsons 2005 hal 271) yang menyatakan bahwa Kaum Pluralis memiliki pandangan klasik pada pakar dimana mereka selalu tersedia (on tap) bukan berada di puncak (on top).

Ilmuwan kebijakan kedua yang mengkritik pendekatan top down adalah Yehezkel Dror. Kritik Dror terhadap model inkrementalis menyatakan bahwa model tersebut sangat konservatif dan tidak pas pada situasi dimana kebijakan dianggap telah terlaksana atau sudah memuaskan, problemnya stabil, dan dimana ada sumber daya yang tersedia. Akan tetapi, dalam praktiknya dia memandang inkrementalisme hanya bisa berfungsi untuk memperkuat konservatisme dan kekuatan anti inovasi. Lebih jauh, Dror (1964, 1989, dalam Parson 2005 hal 297) menganggap hal ini tidak fair, sebab ketika pendekatan inkrementalis mendominasi, pihak pihak yang berkuasa akan berada diatas angin, sedangkan yang sedikit berkuasa akan kesulitan membuat perubahan. Diantara model inkremental dan rasional Dror mengajukan satu alternatif melalui kontinum Simon-Laswell. Model Dror mengakui pentingnya rasionalitas didalam batas batas yang didefinisikan oleh Simon-dan dalam rangka memperkuat rasionalitas pembuatan keputusan di level keputusan yang relatif rendah dimana terdapat banyak rutinitas dia juga mengakui perlunya Pengenalan ilmu manajemen dan teknik manajemen. Tetapi Dror juga menerima argumen Laswell bahwa problem yang kompleks memerlukan penyusunan pembuatan keputusan di tingkat yang lebih tinggi

dimana kesenjangan pengetahuan diisi dengan ilmu kebijakan (Dror, 1989 hal 23 dan Parson, 2005 hal 298). Dror kemudian mengasumsikan bahwa pembuatan kebijakan publik yang optimal bukanlah proses murni rasional, bahwa pembuatan itu melibatkan komponen komponen ekstra rasional. Asumsi Dror ini membuat model pembuatan kebijakan yang dia buat dibenci oleh para penganut rasionalitas murni....di pihak lain, banyaknya komponen rasional dari model optimal membuat model yang dia buat tidak dapat diterima oleh mereka yang menganggap proses ekstra rasional sebagai proses yang lebih valid. Predisposisi model terhadap inovasi juga akan menjengkelkan mereka yang percaya bahwa tradisi adalah perwujudan utama dari kebijaksanaan manusia (Dror, 1989 hal 302 dan Parson 2005 hal 298)

Untuk menghasilkan transformasi pembuatan keputusan berdasarkan model yang diklaim sebagai model deskriptif dan model preskriptif. Dror membayangkan semacam reformasi radikal atas proses pembuatan kebijakan. Dia percaya bahwa perlu dilakukan perubahan dalam personel (politisi, birokrat, dan para ahli) dan juga perubahan dalam struktur dan proses (meningkatkan pemikiran yang sistematis, feedback, dan mengintegrasikan para ahli kedalam pembuatan kebijakan), serta perubahan dalam lingkungan umum pembuatan kebijakan. Dia percaya bahwa konsep muddling through bukanlah opsi yang tepat, dan meski fakta bahwa kekuatan konservatif sangat kuat, Dror menganggap bahwa strategi jangka panjang untuk memperbaiki pembuatan kebijakan publik adalah penting demi kemajuan umat manusia. Dalam banyak hal penggabungan rasional dan ekstra rasional tersebut banyak kesamaanya dengan gagasan Laswell tentang peran ilmu kebijakan (Dror, 1989 hal 290 dan Parson, 2005 hal 299).

Ilmuwan ketiga yang mengkritik teori formulasi kebijakan aliran top down adalah Amitai Etzioni yang tidak yakin bahwa inkrementalisme atau model rasional bisa secara realistis dan memuaskan dalam menjelaskan pembuatan keputusan. Etzioni mengemukakan Pendekatan yang rasionalistis untuk pembuatan keputusan memerlukan sumber daya yang lebih besar daripada yang bisa dipakai oleh pembuat keputusan. Strategi inkremental yang memperhatikan kemampuan aktor telah

menciptakan keputusan yang mengabaikan inovasi masyarakat. Bauran pengamatan (mixed scanning) mereduksi aspek yang tak realistis dalam rasionalisme dengan cara membatasi diri pada detail yang dibutuhkan dalam keputusan fundamental dan membantu mengatasi kecenderungan konservatif inkrementalisme dengan mengeksplorasi alternatif jangka panjang. Model mixed scanning ini membuat dualisme tersebut menjadi eksplisit dengan mengkombinasikan (a) proses pembuatan kebijakan yang fundamental dan high order, yang menentukan arah dasar dan (b) proses inkremental yang disiapkan untuk keputusan fundamental dan untuk melaksanakannya setelah keputusan itu tercapai (Etzioni, 1967 hal 385 dan Parson, 2005 hal 300)

4. Pemetaan Paradigma Teori Formulasi Kebijakan Publik

Pemetaan Paradigma yang dilakukan penulis terhadap Teori Formulasi Kebijakan Publik adalah mendasarkan pada pemikiran Parson (2005, hal 59) yang menyatakan bahwa ilmuwan harus bisa mengorganisasikan ide ide dan konsep konsepnya. Dunia adalah sebuah tempat yang kompleks, dan untuk memahami kompleksitas, ilmuwan memerlukan penyederhanaan. Ketika ilmuwan kebijakan melakukan penyederhanaan (simplify) dalam rangka memahami multisiplisitas faktor dan kekuatan yang membentuk problem dan proses sosial, ilmuwan mesti menyusun model model, pemetaan (map), atau berpikir dalam term metafora (Parsons, 2005 hal 59). Ini mencakup kerangka tempat ilmuwan berpikir dan menjelaskan (Parsons, 2005 hal 59). Kerangka pemikiran pemetaan teori formulasi kebijakan publik yang penulis lakukan yakni melalui Explanatory framework sebagai kerangka usaha untuk menunjukkan bagaimana sesuatu terjadi (Epistemologi). Dilain pihak, kerangka ini bisa dianggap sebagai model/teori/peta yang heuristik: yakni bertujuan untuk menyediakan suatu kerangka pemikiran yang bisa dipakai untuk mengeksplorasi, sebuah metode untuk mempelajari atau meneliti problem dalam teori formulasi kebijakan publik yang rumit.

Menurut Parsons (2005, hal 60) ketika kita menggunakan sebuah kerangka pemikiran, kita menggunakan sebuah cara berpikir tentang dunia, kita menciptakan suatu tatanan dari sesuatu yang tidak memiliki tatanan objektif dalam dirinya sendiri.

(Parsons, 2005 hal 60). Seperti dikatakan Popper, fakta eksis dalam konteks teori, nilai, keyakinan, jadi bukan independen dari konteks tersebut (Parsons, 2005 hal 60). Parsons menyatakan bahwa Ilmuwan kebijakan memulai dengan teori, model, peta mental, metafora, dan untuk berpikir secara analitis tentang kebijakan publik maka ilmuwan kebijakan harus peka terhadap eksistensi realitas sebagai konstruksi di dalam multisiplisitas kerangka pemikiran (Parsons, 2005 hal 60). Karena itu, aktivitas teorisasi kebijakan publik adalah seperti menggambar sebuah peta: mereka mewujudkan apa yang mereka tahu dan membawa mereka menuju ke sesuatu yang tidak mereka ketahui (Judson, 1980 hal 109 dan Parsons, 2005 hal 60). Sebuah peta proses kebijakan hanya bisa menjadi representasi dari realitas yang tidak bisa dibuktikan atau disangkal dalam pengertian objektif (Parsons, 2005 hal 60). Kerangka pemikiran mereka membentuk aerti dari problem atau proses sosial, ekonomi, dan politik (Parsons, 2005 hal 60).

Penulis kemudian mengutip ungkapan Hirschman (1970, dalam Parson 2005 hal 63), tanpa model, paradigma, tipe ideal dan abstraksi lain yang sejenis, ilmuwan kebijakan tidak bisa berpikir. Tetapi, gaya kognitif, yakni sejenis paradigma yang dicari, cara penggunaanya, dan keinginan ilmuwan untuk mendapatkan kekuatannya, semuanya bisa menghasilkan perbedaan besar (Hirschman, 1970a hal 338 dan Parsons, 2005 hal 63). Dalam rangka memahami dunia pembuatan kebijakan dan analisis kebijakan, ilmuwan memerlukan cara berpikir atau model (Parsons, 2005 hal 63). Tetapi ilmuwan harus menyadari bahaya yang disebut Alfred North Whitehead (1925, dalam Parsons, 2005 hal 63) sebagai Fallacy of Mislplaced Concreteness. Artinya, dalam rangka memahami hal atau gagasan abstrak, ilmuwan cenderung memandangnya sebagai hal hal yang konkret dan riil ketika sebenarnya gagasan atau abstraksi itu berasal dari pengalaman manusia (Parsons, 2005 hal 63). Cara ilmuwan memandang dan menafsirkan area kebijakan, dan area area lainnya, tergantung pada jenis model dan kerangka berfikir yang dipakai. Dalam hal analisis kebijakan, lmuwan kebijakan harus mengetahui betul bagaimana orang menggunakan peta tersebut, bagaimana dan mengapa mereka menggunakan peta yang berbeda beda, bagaimana proses penggantian peta dengan peta lainnya; dan lain sebagainya. Pada saat yang sama,

sebuah peta mungkin adalah satu hal sebagai kerangka penjas tetapi barangkali peta adalah sesuatu yang sangat normatif atau preskriptif. Gambarnya tentang sesuatu dideduksi dari apa yang seharusnya terjadi, atau, sebuah teori normatif mungkin mengklaim didasari pada investigasi empiris (Parsons, 2005 hal 63).

Penulis melakukan analisis pemetaan teori formulasi kebijakan publik melalui explanatory framework kedalam 4 paradigma keilmuan yakni Positivistik, Post Positivistik, Interpretive dan Kritis yang diutarakan oleh Guba. Hasil pemetaan paradigma teori formulasi kebijakan publik yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa terdapat 9 teori Formulasi Kebijakan Publik yang memiliki paradigma positivistik yakni Teori Formulasi Kebijakan Rasional, Teori Formulasi Kebijakan Inkrementalisme, Teori Formulasi Kebijakan Teknokrasi, Teori Formulasi Kebijakan Normatif Optimum, Teori Formulasi Kebijakan Mixed Scanning, Teori Formulasi Kebijakan Pilihan Publik, Teori Formulasi Kebijakan Muddling Through, Teori Formulasi Kebijakan Sibernetika, dan Teori Wind Tunnel Testing. Selanjutnya penulis menyimpulkan terdapat 10 teori dalam paradigma post positivistik yakni Teori Formulasi Kebijakan Kualitatif Optimum, Teori Formulasi Kebijakan Model Sistem, Teori Formulasi Kebijakan Model Institusional, Teori Formulasi Kebijakan model Groupthink atau kelompok, Non Decision Making, Analisis Pembuatan Keputusan Brainstorming, Analisis Pembuatan Keputusan Sinektik, Analisis Pembuatan Keputusan Hirarki, Analisis Pembuatan Keputusan Klasifikasi, dan Analisis Pembuatan Keputusan Asumsi. Pada Paradigma Interpretif atau Konstruktif, terdapat 7 Teori Formulasi Kebijakan yakni pertama adalah Teori Formulasi Kebijakan model elite, Teori Formulasi Kebijakan Garbage Can, Teori Formulasi Kebijakan Model Ambisius, Teori Formulasi Kebijakan Model Personalitas, Teori Formulasi Kebijakan Model Asumtif, Teori Formulasi Kebijakan Problem Sosial, dan Teori Formulasi Kebijakan Kontrol Agenda. Pada paradigma Kritis terdapat 7 teori formulasi kebijakan publik yakni teori formulasi kebijakan korporatisme, teori formulasi kebijakan manajemen konflik, teori formulasi kebijakan penetapan agenda, nondecision making, teori formulasi kebijakan policy streams, teori punctuated equilibrium dan teori pembuatan kebijakan deliberatif.

Kesimpulan

Kesimpulan Pertama dari penelitian ini adalah Menurut Laswell (1948, dalam Parson 2005 hal 19) Sebuah Ilmu disebut ilmu kebijakan apabila ilmu itu menjelaskan proses pembuatan kebijakan di dalam masyarakat, atau menyediakan data yang dibutuhkan untuk membuat keputusan yang rasional mengenai persoalan kebijakan tertentu. Laswell (1951, dalam Parson 2005 hal 19) menyatakan bahwa Ilmu kebijakan mencakup 3 hal yakni pertama adalah metode penelitian proses kebijakan, kedua adalah hasil dari studi kebijakan dan yang ketiga adalah hasil temuan penelitian yang memberikan kontribusi paling penting untuk memenuhi kebutuhan inteligensi di era sekarang.

Ilmu Kebijakan menurut Laswell (1951, dalam Parson 2005 hal 20) merupakan sebuah disiplin yang menitikberatkan pada usaha menjelaskan proses pembuatan kebijakan dan proses pelaksanaan kebijakan, serta sebagai usaha untuk menemukan data dan menyediakan interpretasi yang relevan dengan persoalan kebijakan pada periode tertentu. Pendekatan kebijakan bukan sekadar mengkaji berbagai isu yang beragam, tetapi lebih menitikberatkan pada persoalan yang fundamental namun seringkali diabaikan, yang muncul dari upaya manusia dalam menyesuaikan dirinya dalam masyarakat. Pendekatan kebijakan bukan berarti bahwa sang ilmuwan mengabaikan objektivitas dalam mengumpulkan atau menginterpretasikan data, atau tak lagi berusaha menyempurnakan alat alat penelitiannya. Pendekatan kebijakan menekankan perlunya pemilihan problem yang memiliki nilai penting serta memerlukan penggunaan objektivitas yang cermat dan kecerdasan teknis dalam melakukan penelitian. Laswell (1951, dalam Parson 2005 hal 20) kemudian menyatakan bahwa studi kebijakan juga harus menjelaskan seluruh konteks peristiwa signifikan. Sementara orientasi ilmu kebijakan mengarah pada usaha peningkatan pengetahuan yang diperlukan untuk meningkat proses demokrasi dalam aspek teori maupun praktik.

Kesimpulan yang kedua dari penelitian ini adalah terdapat 32 Teori Formulasi Kebijakan Publik yang penulis temukan dalam analisis Koligasi serta Diakronik Sejarah Perkembangan Teori Formulasi Kebijakan Publik secara kronologis yang penulis sajikan melalui tabel berikut:

No	Nama Teori Formulasi Kebijakan Publik	Nama Pembuat Teori	Tahun Munculnya Teori
1.	Teori Analisis Pembuatan Kebijakan Model Brainstorming	Osborn	1948
	Orientasi dan Visi Kebijakan Laswell	Harold Laswell	1951
2.	Teori Pilihan Publik	Charles Tiebout, Anthony Downs, Gordon Tullock	1956
3.	Teori Bounded Rationality	Herbert Simon	1957
4.	Teori Muddling Through	Charles Lindblom	1958
5.	Teori Inkremental	Charles Lindblom	1959
6.	Teori Kontrol Agenda	EE. Schattsneider Cobb dan Elder	1960
7.	Teori Analisis Pembuatan Keputusan Model Sinektik	Gordon	1961
8.	Teori Non Decision Making	Bachrach dan Bachratz	1963
9.	Teori Sibernatika	Karl Deutsch	1963
10.	Teori Normatif Optimum	Yehezkel Dror	1964
11.	Teori Korporatisme	Shonfield	1965
12.	Teori Mixed Scanning	Amitai Etzioni	1967
13.	Teori Kualitatif Optimum	Yehezkel Dror	1971
14.	Teori Pembuatan Kebijakan Problem Sosial	Herbert Blumer	1971
15.	Teori Garbage Can	March	1972
16.	Teori Analisis Pembuatan Kebijakan Model Hirarki	O'Shaughnessy	1972
17.	Teori Analisis Pembuatan Kebijakan Model Klasifikasi	O'Shaughnessy	1973
18.	Teori Pembuatan Kebijakan Sistem	Paine dan Naumes	1974
19.	Teori Pembuatan kebijakan Institusional	Apter	1976
20.	Teori Pembuatan Kebijakan Model Teknokrasi	D Bell	1976
21.	Teori Pembuatan Kebijakan	Young	1977

	Asumtif		
22.	Teori Analisis Pembuatan Kebijakan Model Asumsi	Mitroff dan Emshof	1979
23.	Teori Pembuatan Kebijakan Elite	Lukes dan Gaventa	1980
24.	Teori Groupthink	Janis	1982
25.	Teori Policy Stream	Anthony Downs	1984
26.	Teori Ambisius	Charles I Jones	1991
27.	Teori Manajemen Konflik	Kauffman	1991
28.	Teori Personalitas	Greenstain	1992
29.	Teori Punctuated Equilibrium	Baumgartner dan Jones	1993
30.	Teori Pembuatan Kebijakan Stratejik	Bryson	1995
31.	Teori Pembuatan Kebijakan Deliberatif	Hajeer dan Wagenar	2000
32	Teori Pembuatan Kebijakan Wind Tunnel Testing	Riant Nugroho	2015

Kesimpulan yang ketiga dari penelitian ini adalah terdapat tiga kelompok yang berdebat tentang pendekatan teknokratis dan politis dalam perkembangan sejarah teori formulasi kebijakan publik. ketiga kelompok tersebut yakni. Kelompok pertama adalah value scholars yang terdiri dari Edelman, Fischer, Forester dan C Anderson. Kelompok yang kedua adalah the politics of categorization scholars yang terdiri dari Stone, Schneider dan Ingram dan kelompok yang terakhir adalah participatory scholars yang meliputi DeLeon, Schneider, dan Ingram. Semua tiga rangkaian ilmuwan ini menyepakati tentang kebutuhan perbedaan metodologi dalam studi desain kebijakan, dengan penekanan sub bidang yang jelas (Smith dan Larimer 2009 hal 203). Selain itu, terdapat kritik yang dibuat oleh penganut pembuatan kebijakan bottom up (aliran kanan) terhadap pembuatan kebijakan top down. Ketiga ilmuwan tersebut adalah Smith, Dror, dan Etzioni.

Kesimpulan Keempat dari penelitian ini adalah terdapat 9 teori Formulasi Kebijakan Publik yang memiliki paradigma positivistik yakni Teori Formulasi Kebijakan Rasional, Teori Formulasi Kebijakan Inkrementalisme, Teori Formulasi Kebijakan Teknokrasi, Teori Formulasi Kebijakan Normatif Optimum, Teori Formulasi Kebijakan Mixed Scanning, Teori Formulasi Kebijakan Pilihan Publik, Teori Formulasi Kebijakan Muddling Through, Teori Formulasi

Kebijakan Sibernetika, dan Teori Wind Tunnel Testing. Selanjutnya penulis menyimpulkan terdapat 10 teori dalam paradigma post positivistik yakni Teori Formulasi Kebijakan Kualitatif Optimum, Teori Formulasi Kebijakan Model Sistem, Teori Formulasi Kebijakan Model Institusional, Teori Formulasi Kebijakan model Groupthink atau kelompok, Non Decision Making, Analisis Pembuatan Keputusan Brainstorming, Analisis Pembuatan Keputusan Sinektik, Analisis Pembuatan Keputusan Hirarki, Analisis Pembuatan Keputusan Klasifikasi, dan Analisis Pembuatan Keputusan Asumsi. Pada Paradigma Interpretif atau Konstruktif, terdapat 7 Teori Formulasi Kebijakan yakni pertama adalah Teori Formulasi Kebijakan model elite, Teori Formulasi Kebijakan Garbage Can, Teori Formulasi Kebijakan Model Ambisius, Teori Formulasi Kebijakan Model Personalitas, Teori Formulasi Kebijakan Model Asumtif, Teori Formulasi Kebijakan Problem Sosial, dan Teori Formulasi Kebijakan Kontrol Agenda. Pada paradigma Kritis terdapat 7 teori formulasi kebijakan publik yakni teori formulasi kebijakan korporatisme, teori formulasi kebijakan manajemen konflik, teori formulasi kebijakan penetapan agenda, nondecision making, teori formulasi kebijakan policy streams, teori punctuated equilibrium dan teori pembuatan kebijakan deliberatif.

Perbedaan peta temuan teori formulasi kebijakan publik yang dibuat penulis dengan studi terdahulu adalah bahwa pemetaan 32 teori formulasi kebijakan publik yang dilakukan penulis berdasarkan 4 paradigma penelitian menurut G. Guba. Pemetaan yang dilakukan penulis dengan beberapa studi pemetaan terdahulu memiliki perbedaan dari jumlah teori formulasi kebijakan publik yang dikumpulkan oleh peneliti terdahulu seperti Riant Nugroho yang pada studi pustaka yang dilakukakanya pada tahun 2003 di buku Perencanaan Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik memetakan 12 Teori berdasarkan pendekatan otokratik dan demokratik serta indikator kompetitif dan non kompetitif. Pemetaan yang dilakukan oleh penulis ini juga berbeda dengan studi pemetaan yang dilakukan oleh Riant Nugroho pada tahun 2012 di bukunya yang berjudul Public Policy For Developing Countries dimana Riant Nugroho memetakan 13 teori formulasi kebijakan berdasarkan paradigma Continental dan Anglo Saxon. Pemetaan yang dilakukan penulis juga memiliki perbedaan dengan studi pustaka pemetaan teori formulasi kebijakan yang dilakukan Riant Nugroho pada tahun 2015 di bukunya Policy Making dimana dia memetakan klasifikasi kebijakan publik berdasarkan dua klasifikasi yakni luas cakupan dan kedaruratan.

Dan yang terakhir adalah pemetaan yang dilakukan penulis memiliki perbedaan dengan pemetaan empat mode pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Charles I Jones pada tahun 1991 di bukunya yang berjudul Pengantar Kebijakan Publik.

Implikasi dari temuan pemetaan teori formulasi kebijakan publik yang dilakukan penulis berdasarkan 4 paradigma yang dikemukakan oleh Guba adalah bahwa temuan pemetaan ini dapat memperkaya khazanah pengetahuan tentang formulasi kebijakan publik bagi Akademisi, Mahasiswa dan Praktisi Kebijakan Publik secara umum dan Formulasi Kebijakan Publik secara khusus. Implikasi lainnya temuan pemetaan yang dilakukan penulis adalah dapat mengetahui jumlah teori formulasi kebijakan publik yang telah berhasil dikumpulkan penulis sampai saat ini.

Saran pertama dari penelitian ini adalah agar dilakukan penelitian lanjutan tentang sejarah perkembangan Teori Formulasi Kebijakan Publik yang lebih berfokus pada pengkajian aspek ontologis dan aksiologis yang belum dilakukan penulis di penelitian ini. selain itu, penulis berharap penelitian pustaka selanjutnya yang barangkali akan dilakukan penulis lain adalah mengkaji lebih mendalam tentang aspek epistemologis dan metodologis dari teori formulasi kebijakan publik yang dalam penelitian ini kurang dilakukan penulis. point berikutnya dalam saran ini adalah agar penelitian selanjutnya lebih mengkaji teori formulasi kebijakan selain 26 Teori Formulasi Kebijakan yang telah penulis kumpulkan.

Saran selanjutnya dari penelitian ini adalah agar Akademisi yang berfokus pada kajian Formulasi Kebijakan publik secara khusus memahami 32 teori formulasi kebijakan publik yang telah penulis kumpulkan dalam kegiatan belajar mengajar di lembaga pendidikan universitas.

Saran terakhir dari penelitian ini terkait dengan kondisi praktis era sekarang adalah agar para praktisi aktor pembuat kebijakan publik memahami teori formulasi kebijakan publik terbaru dalam memahami kondisi permasalahan kebijakan yang muncul di era modern saat ini yang membutuhkan keseimbangan pemahaman paradigma positivistik atau state oriented policy (teknokratis) dalam hal kebijakan pembangunan disegala bidang dan paradigm post positivistik

serta interpretif dalam membuat kebijakan yang bersifat society oriented policy seperti kebijakan yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

- Adib, Mohammad. 2010. Filsafat Ilmu: Ontologi, Epistemologi, Aksiologi, dan Logika Ilmu Pengetahuan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Agustino, Leo, 2006, Dasar Dasar Kebijakan Publik, Bandung, Alfabeta
- Alexander, Jeffrey C, Turner, Jonathan H, 1992, *Rational Choice Theory, Advocacy and Critique*, California, SAGE Publications International Educational and Professional Publisher
- Anthony Kelly, 2003 Cambridge University, *Decicion Making Using Game theory An Introduction For Managers*, Cambridge University Press
- Audi, Robert, 1999, *Epistemology, A Contemporary Introduction to the theory of knowledge*
- Birkland, Thomas, 2011, *An Introduction to The Public Policy Process, Third Edition*, London and New York, Routledge Taylor & Francis Group
- Boyne, George, 1998, *Public Choice Theory and Local Government A Comparative Analysis of the UK and the USA*, Palgrave Macmillan UK
- Brunner, Ronald, 2005, *Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making*, New York, Chichester, West Sussex, Columbia University Press
- Coleman, James, Farraro, Thomas 1992, *Rational Choice Theory*, University of Carolina, Sage Publication
- Dinnar, Ariel, 2008, *Game Theory and Policy Making in Natural Resources and the Environment*, London, New York, Rouledge Taylor and French Group.
- Dorey, Peter, 2005, *Policy Making in Britain: An Introduction*, London, California, New Delhi, SAGE Publications
- Dunn, William M, 1995, Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Hanindita Graha Widya
- Dunn, William M., 2003, *Public Policy Analysis: An Introduction*, 3rd Edition, Pearson-Prentice Hall, New. Jersey. Parsons
- Dye, Thomas R. 1981, *Understanding Public Policy*, Eaglewood, Cliff, Prentice hall
- Dye, Thomas R., 1995, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Dye, Thomas R, 2013, *Understanding Public Policy*, The Fourteen Edition, Pearson, www.pearsonhighered.com
- Eyestone, Robert, 1984, *Policy Formation*, First Edition, JAI Press
- Erlich, Thomas, 2002, *Public PolicyMaking in a Democratic Society A Guide To Civic Engagement*, New York, London, M.E Sharpe
- Faritz, Jay, 2000, *Defining Public Administration*, Colorado, Perseus Press Workgroup,
- Fermana, Surya. 2009. *Kebijakan Publik: Sebuah Tinjauan Filosofis*. Cetakan Kesatu. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Fischer, Frank, 2007, *Handbook Public Theory Analysis Theory, Politics*, London, New York, CRC press ,Taylor and Francis Group
- Fischer, Frank, 2003, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*,_New York, Oxford University Press

- Frederickson George. H, Smith B, Kevin, Larimer Christopher W, Licari, Michael J, 2012, *The Public Administration Theory Primer*, Second Edition, Colorado, Westview Press,
- Hajer, Maarten A, 2003, *DELIBERATIVE POLICY ANALYZE Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press
- Hajer, Maarten A, 2005, *Authoritative Governance Policy-making in the Age of Mediatization*, New York, Oxford University press
- Hill, Michael, 2005, *The Public Policy Process*, Fourth Edition, Glasgow, Bell and Bain Limited
- Indiahono, Dwiyanto, 2009, *Kebijakan publik : Berbasis dynamic policy analisis*, Gava Media, Yogyakarta
- Jones, Charles O. 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*. Penerjemah Ricky Istamto. Jakarta, Rajawali
- Kay, Adrian, 2006, *The Dynamic Public Policy Theory and Evidence*
- Kuhn, Thomas., 2005. *The structure of scientific revolutions (peran paradigma dalam revolusi sains)*, Bandung: PT. Remaja rosdakarya.
- Lasker, Roz Diane, Guidry, John a, 2009, *Engaging the Community in Decision Making*, North Carolina, and London, McFarland & Company, Inc., Publishers
- Lasswell, Harold, D. 1971. *Public Policy*. Gadjah Mada University Press.
- Littlejohn, Stephen W, 2009 . *Teori Komunikasi Theories of Human Communication edisi 9*. Jakarta. Salemba Humanika.
- Lyall, Catherine, Papaioannou Theo, Smith, James, 2009, *The Limits to Governance The Challenge of Policy-making for the New Life Sciences*, Farnham Ashgate Publishing Company
- Jones, Charles O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*, Wadsworth, Belmont, CA.
- Madani, Mukhlis, 2011, *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*, Yogyakarta:Graha Ilmu
- McGuire, Chad J, 2012, *Environmental Decision-Making in context: A toolbox*, London, New York, CRC press ,Taylor and Francis Group
- Moran M, Martin R., 2006 *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York: Oxford University Press.
- Morcol, Gotuc, 2007, *Handbook of decision Making*, Pennsylvania, CRC press ,Taylor and Francis Group
- Nugroho, Riant. 2003.*KEBIJAKAN PUBLIK Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta. Elex Media Komputindo
- Nugroho, Riant, 2012, *Public policy for the developing countries*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Nugroho, Riant, 2015, *Policy Making*, Jakarta. Elex Media Komputindo
- Nazir,M.2003. *metode penelitian*, Jakarta, Ghalia Indonesia, cet.ke-5.
- OECD, 2005, *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris, OECD Publisher
- Parson ,Wayne, 2006, *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta, Kencana
- Peters,B Guy, 2001, *Politics of Bureaucracy*, London and New York, Routledge, Francis and Taylor Group
- Peters, B.Guy, Pierre John, 2006, *Handbook of Public Policy*, California, Sagepublication

- Peursen, Van C.A., 1985., "Susunan Ilmu Pengetahuan Sebuah Pengantar Filsafat Ilmu, Alih Bahasa Oleh J.Drost", Gramedia Jakarta, p.1, 4, 12.
- Philp, Bruce, 2005, *Reduction, Rationality and Game Theory in Marxian Economics*, London, New York, Roudledge Taylor and French Group
- Prasetyo, Budi, 2009, *Politik Kebijakan Proses Politik dalam Arena Kebijakan*, Surabaya, <http://www.indigo.or.id/>
- Primus, Huego, 2008, *Decision-Making on Mega-Projects*, Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, Inc, MPG Books Ltd,
- Sabatier, p. 1993 *Policy change over a decade or more*. In Sabatier, P. and Jenkins-Smith, Policy learning and policy change: an advocacy coalition approach. Westview.Press. Boulder, CO.
- Shafritz, Jay M, 2000, *Defining Public Administration*, Colorado, Westview Press
- Smith, K. B. & Larimer, C. W. 2009, *The Public Policy Theory Primer*, Boulder, Colorado Westview Press.
- Stuttgart, William, Razzolini, Laura, 2001, *The Elgar Companion of Public Choice*, Northampton Massachusetts, Edward Elgar Publishing, Inc.
- Subarsono, 2005 Analisis Kebijakan Publik, Jakarta, Pustaka pelajar
- Sun, Jinping, Lynch, Thomas, 2008, *Government Budget Forecasting Theory and Practice*, London, New York, CRC Press Group
- Suyanto, Bagong (ed.), 2005. Metode Penelitian Sosial. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Sydney, Hook, 1980, *Philosophy and Public Policy*, Southern Illinois University Press Carbondale & Edwardsville Feffer & Simons, Inc. London & Amsterdam
- Smith, K. B. & Larimer, C. W. 2009, *The Public Policy Theory Primer*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Thurmaier, Kurt.M, Willoughby, Katherine.G, 2001, *Policy and Politics State Budgeting*, New York, M. E. Sharpe, Inc.
- Wibisono S, Koento, 1984., "Filsafat Ilmu Pengetahuan Dan Aktualitasnya Dalam Upaya Pencapaian Perdamaian Dunia Yang Kita Cita-Citakan", Fakultas Pasca Sarjana UGM Yogyakarta p.3, 14-16.
- Widodo, Joko, 2006, Analisis Kebijakan Publik, Bayumedia, Malang
- Winarno, Budi, , 2007, *Kebijakan Publik, teori dan Proses*, Jakarta, Media Pressindo
- Zed Mestika. 2008. Metode penelitian kepustakaan. Jakarta: yayasan obor Indonesia

Disertasi

- Wilson, james ralph, 2004, *Strategic Decision-Making in Development Theory and Practice: a Learning Approach to Democratic Development*, Business School, The University of Birmingham, Birmingham
- .Vardaman, James M (2009) *Understanding the disjuncture between policy formulation and Implementation: A Multy Level Analysis of Change*, ProQuest Dissertations and Theses; 2009; ABI/INFORM Complete

Thesis

Eppel, Elizabeth Anne, 2009, *The contribution of complexity theory to understanding and explaining policy processes: A study of tertiary education policy processes in New Zealand*, Public Policy, Victoria University, Wellington

Jurnal

Adam B. Jaffe, (2008) *The ‘Science of Science Policy’: Reflections On The Important Questions and The Challenges They Present*, J Technol Transfer (2008) 33 DOI 10.1007/s10961-007-9077-4 Hal 131–139

Allen Buchanan, 2011, *Philosophy and Public Policy: A Role for Social Moral Epistemology*, Journal of Applied Philosophy, Vol. 26, No. 3, 2009, (DOI: 10.1111/j.1468-5930.2009.00452.x) Hal 276-290

Antun Mardiyanta, 2011. *Kebijakan Publik Deliberatif*: Magister Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Airlangga Relevansi dan Tantangan Implementasinya., Volume 24, Nomor 3 Hal: 261-271

Bram Verschuere, (2009) *The Role of Public Agencies in the Policy Making Process Rhetoric versus Reality*, Executive Agencies, Ministers, and Departments Administration & Society Public Policy and Administration 2009 24: 23, DOI: 10.1177/0952076708097907 Hal 183-206

Bram Verschuere and Tobias Bach, 2011, *Executive Agencies, Ministers, and Departments : Can Policy and Management Ever be Separated?*, Administration & Society 2012 44: Hal 183-206

Bryan D. Jones, 2005 University of Washington Frank R. Baumgartner Pennsylvania State University, *A Model of Choice for Public Policy*, JPART 15: Hal 325–351

Caelesta Poppelaars and Peter Scholten, 2008, University of Twente, *Two Worlds Apart : The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherland*, Administration & Society 2008 hal 40: Hal 335-357, (DOI: 10.1177/0095399708317172)

Carmen Năstase, Carmen Chașovschi, Mihai Popescu, and Adrian Liviu Scutariu (2010) *The Importance of Stakeholders and Policy Influence Enhancing the Innovation in Nature Based Tourism Services Greece, Austria, Finland and Romania Case Studies*, European Research Studies, Volume XIII, Issue (2), 2010 Hal 137-148

Carolyn Bourdeaux, 2007, *Reexamining the Claim of Public Authority Efficacy*, Administration & Society 2007 39: Hal 77 - 106, (DOI: 10.1177/0095399706296553)

Carolyn M. Hendriks, (2009) *Policy Design Without Democracy? Making Democratic Sense of Transition Management*, Policy Sciences Volume 42 issue 4 2009 [doi 10.1007/s11077-009-9095-1], Hal 341–368

Colleen Murphy & Paolo Gardoni, 2007, *Determining Public Policy and Resource Allocation Priorities for Mitigating Natural Hazards: A Capabilities-based Approach*, Sci Eng Ethics (2007) 13: Hal 489–504 (DOI 10.1007/s11948-007-9019-4)

- Damien Contandriopoulos, 2010, *On the Nature and Strategies of Organized Interests in Health Care Policy Making*, *Administration & Society* 2011 43: 45-65, (DOI: 10.1177/0095399710390641)
- Elizabeth K. Brown, 2011, *Constructing the public will: How political actors in New York State construct, assess, and use public opinion in penal policy making*, *Punishment & Society* 2011 13:Hal: 424-450, (DOI: 10.1177/1462474511414779)
- F. F. Ridley (1970) *Policy-Making Science*, *Political Studies* Volume 18 issue 2 1970 [doi 10.1111_j.1467-9248.1970.tb00874.x] Hal 242-245
- Guang-Xu Wang (2010) "A Theoretical Debate and Strategy to Link Structure and Agency in Policy Process Studies: A Network Perspective", *Journal of Politics and Law*, Vol. 3, No. 2; September 2010, Hal 101-109
- Gunnel Gustafsson, J.J Richardson, (1979) *Concepts Of Rationality And The Policy Process*, *European Journal of Political Research*. Volume 7, Issue 4, December, Hal 415–436
- Guri Skedsmo, 2010, *Formulation and realisation of evaluation policy: inconcistencies and problematic issues*, *Educ Asse Eval Acc* (2011) 23: (DOI 10.1007/s11092-010-9110-2) Hal 5–20
- Hans Radder, 1997, *Philosophy and History of Science: Beyond the Kuhnian Paradigm*, *Stud. Hist. Phil. Sci.*, Vol. 28, No. 4, pp. Hal 633-455
- Howard R Smith, (1946) *The Role Of Science In The Formulation Of Economic Policy*, *Southern Economic Journal* (pre-1986); Apr 1946; 12, 1-4; ABI/INFORM Complete, Hal 331-348
- Joanne Sobeck, 2003, *Comparing Policy Process Frameworks : What Do They Tell Us About Group Membership and Participation for Policy Development?*, *Administration & Society* 2003, 35, DOI: 10.1177/0095399703035003005 Hal 350-374
- John Anderson, (1997) *Response to Theodore J. Lowi's "Comments on Anderson, 'Governmental Suasion: Adding to the Lowi Policy Typology*, *Policy Studies Journal*; Winter 1997; 25, 4; ABI/INFORM Complete, Pg Hal 557-560
- Joseph Peschek, (1997) *State Autonomy or Class Dominance Case Studies on Policy Making in Contemporary Sociology*; Sep 1997; 26, 5; ProQuest Hal 592-594
- Joseph V. Terza, 2006, *Estimation of policy effects using parametric nonlinear models: a contextual critique of the generalized method of moments*, *Health Serv Outcomes Res Method* (2006), 6 (DOI 10.1007/s10742-006-0013-0) Hal 177–198
- Lynda Aiman Smith, Steven E Cullen, Steve H Barr, (2002) *Conducting Studies of Decision Making in Organizational Contexts*, *Organizational Research Methods*; Oct 2002; 5, 4; ABI/INFORM Complete Hal. 388-414
- Martin Paldam, (1981) *An Essay On The Rationality of Economic Policy- The Test-Case of The Electoral Cycle Public Choice*. *Public Choice* Volume 37 issue 2 1981 [doi 10.1007_bf00138248] Hal 287-305
- Michael Howlett and Raul P. Lejano, 2006, *Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time*, *Policy Sciences* springer 39: DOI: 10.1007/s11077-005-9004-1 Hal 1–18

- Nancy Meyer, Emerick, (2007) *Public Administration and the Life Sciences: Revisiting Biopolitics*, Administration & Society January 2007 vol. 38 2007 doi: 10.1177/0095399706293077: Hal 689-708
- Nancy T. Kinney, 2006 University of Missouri, *Engaging in 'loose talk': Analyzing salience in discourse from the formulation of welfare policy*, Policy Sciences (2006) 38 (DOI: 10.1007/s11077-006-9009-4) : Hal 251–268
- Nandini Rajagopalan; Abdul M. A. Rasheed, 1995, *Incremental Models of Policy Formulation and Non-incremental Changes- Critical*, British Journal of Management Volume 6 issue [doi 10.1111_j.1467-8551.1995.tb00101.x] Hal: 289-302
- Norman C. Thomas (1975) *Political Science and The Study of Macro-Economic Policy Making*, Policy Studies Journal Volume 4 issue 1 1975 [doi 10.1111_j.1541-0072.1975.tb01522.x] Hal 7-15
- Pan Suk Kim, 2012, *Advocacy Coalitions and Policy Change : The Case of South Korea's Saemangeum Project*, Administration & Society 2012 44:, DOI: 10.1177/0095399712460078 hal 85-103
- Pat McGowan, Stephen G. Walker, (1981) *Radical and Conventional Models of U.S. Foreign Economic Policy Making*, Cambridge University Press, World Politics, Vol. 33, No. 3 (Apr., 1981), Hal 347-382
- Paul Dupuis and Kavita Ramanan, 1998, *A Skorokhod Problem Formulation and Large Deviation Analysis of a Processor Sharing Model*, Lefschetz Center for Dynamical Systems, Division of Applied Mathematics, Brown University, Providence, RI 02912, USA Hal: 109–124
- Raymond d. Gastil, (1975) *Kuhn's "The Logic of Social Systems": The Rational First Approximation as Social Science*, Policy Sciences Volume 6 issue 4 1975 [doi 10.1007_bf00142385] Hal 467—479
- Robert F. Durant, Jerome S. Legge, Jr. (2006) *Wicked Problems, " Public Policy, and Administrative Theory Lessons From The GM Food Regulatory Arena*, doi: 10.1177/0095399706289713, Administration & Society July 2006 vol. 38 no. 3, Hal 309-334
- Ruth Rennie,(1998) *History and Policy-Making*, International Social Science Journal Volume 50 issue 156 [doi 10.1111_1468-2451.00131] Hal 289-301
- Sander Greenland, 2005, University of California, *Author's response to comments on "Epidemiologic Measures and Policy Formulation"*, Emerging Themes in Epidemiology 2005, 2:2 (doi:10.1186/1742-7622-2-2) Hal 1-2
- Sebastiaan Princen, 2007, *Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research*, Journal of European Public Policy, 14: 1, (DOI: 10.1080/13501760601071593) Hal 21 – 38
- S.P. Heyneman, (2003) *The History and Problems In The Making of Education Policy*, International Journal of Educational Development 23 (2003) Hal 315–337
- Stephen H. Linder, B Guy Petters, (1990) *Policy Formulation And The Challenge of conscious design*. Pergamon Press plc, Evaluation and Program Plaming. Vol. 13. Hal 303-311.
- Stephen J. Bailey, Darinka Asenova, John Hood and Melina Maria Manochin, 2010, *An Exploratory Study of the Utilisation of the UK's Prudential Borrowing Framework*,

- Public Policy and Administration 2010 25: 347 (DOI: 10.1177/0952076709356882) Hal 347-363
- Stuart S Nagel, (1986) *The Policy Studies Field within The Public Administration / Political Science Profesion*, Southern Review of Public Administration (-Pre 1986) Fall 1951; 5,3
Abi Inform, Complete Hal 339-353
- Ton Van Der Pennen, 2005, *Actor Strategies in Decentralized Policy Network*, Journal of Housing and the Built Environment (2005) 20: Hal 301–315
- Udaya Wagle,(2000) *The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation*, Policy Sciences; Jun 2000; 33, 2; ABI/INFORM Complete Hal. 207-233
- Willem E. Saris, Irmtraud N. Gallhofer, (1984) *Formulation of Real Life Decisions: A Study of Foreign Policy Decisions*, Acta Psychologica Volume 56 issue 1-3 1984 [doi 10.1016_0001-6918(84)90023-4], Hal 247-265

Artikel

- Frank M. Häge (2011) *The European Union Policy-Making dataset*, European Union Politics doi: 10.1177/1465116511398739 12(3) Hal 455–477
- Susan Chambers,(2005) *Science vs. Policy, National Fisherman*; May 2005; 86, 1; ABI/INFORM Complete Hal 24

Paper

- Bryan D. Jones *,Administration Research and Theory, Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy* hal 400
- David Dewar, 2005 Urban Forum, *Formulation of an Informal Trader Policy for South African Town and Cities*, hal 2-16 Vol. 16, No. 1
- Guillermo Campitelli, Herbert Simon's *Decision-Making Approach: Investigation of Cognitive Processes in Experts*, Universidad Abierta Interamericana Buenos Aires, Argentina.2010
- Patrick McGovern dan Peter Yacobucci, *Lasswellian Policy Sciences and the Limits of Democracy*, Political Science department 315 Sosial science Tucson, AZ 85721, hal 14-16
- P. W. A. Scholten, 2012, *Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands*, Springer Science+Business Media New York (DOI 10.1007/s11077-012-9170-x)
- Stephan Ortmann, 2012, *Policy Advocacy in a Competitive Authoritarian Regime : The Growth of Civil Society and Agenda Setting in Singapore*, Administration & Society 012 44: 13S-15S

Website

- <http://suaraguru.wordpress.com/2013/09/09/memberantas-buta-aksara/> pada tanggal 18 Maret 2014.
- <http://tempo.co.id/hg/nasional/2008/06/24/brk,20080624-126456,id.html> pada tanggal 20 Maret 2014

<http://www.merdeka.com/jakarta/tolak-pembelian-200-truk-sampah-ini-alasan-dprd-dki-jakarta.html> pada tanggal 20 Maret 2014

http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&i d=6765
dikutip pada tanggal 18 Maret 2014

<http://www.dw.de/ekonomi-indonesia-melambat/a-17409010> dikutip pada tanggal 18 Maret 2014

<http://gadogadozaman.blogspot.co.id/2016/03/teori-revolusi-paradigma-thomas-kuhn.html>
dikutip pada tanggal 25 Januari 2017

<http://oktasariya.blogspot.co.id/2015/10/filsafat-ilmu-dan-pengetahuan-dalam.html> dikutip
pada tanggal 25 Januari 2017

<http://madib.blog.unair.ac.id/philosophy/pohon-ilmu-pengetahuan/> dikutip pada tanggal 25
Januari 2017