



PROSIDING

Konferensi Nasional Komunikasi

Kebijakan Publik Sebagai Komunikasi

Riant Nugroho¹

¹Institute for Policy Reform, Jakarta

Korespondensi: riantnd@gmail.com

Abstract

Public policy failure is not only a threat to a government, but to a country and nation, because the continuity of government is increasingly dependent on the ability of the government to build superior policies. The superiority of a nation state is increasingly dependent on the ability of the nation state to develop superior policies. Most of the failures in policy are derived from a thought model of public policy that is only political, state administration, government and law. For this reason, communication was introduced as a model of thought for public policy. Communication thought models are offered in the form of composite human, mass, development, and digital communication. It is hoped that the enrichment of public policy discipline with the injection of communication discipline will enhance the development of superior, good, quality and successful public policies.

Keywords: Performing public policy, Communications studies, Thinking model

Abstrak

Kegagalan kebijakan publik bukan saja menjadi ancaman bagi suatu pemerintahan, namun bagi suatu negara dan bangsa, karena kesinambungan pemerintahan semakin tergantung kepada kemampuan pemerintahan itu membangun kebijakan unggul. Keunggulan negara bangsa semakin tergantung kepada kemampuan negara bangsa tersebut untuk membangun kebijakan unggul. Sebagian besar dari kegagalan kebijakan ditengari bermula dari model pikir dari kebijakan publik yang hanya politik, administrasi negara, pemerintahan, dan hukum. Untuk itu, diperkenalkan komunikasi sebagai model pikir untuk kebijakan publik. Model pikir komunikasi ditawarkan dalam bentuk komposit komunikasi manusiawi, massa, pembangunan, dan digital. Diharapkan, pengayaan disiplin kebijakan publik dengan injeksi disiplin komunikasi akan meningkatkan pengembangan kebijakan publik yang unggul, yang baik, bermutu, dan berhasil.

Kata kunci: Performa kebijakan publik, Studi komunikasi, Model berpikir

Copyright © 2018 Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia. All rights reserved

Pendahuluan

Salah satu indikator kebijakan yang gagal adalah jika kebijakan tersebut ditentang publik, baik pada saat perumusan, di pelaksanaan, maupun pada hasil atau kinerja kebijakan yang dicapai. Endriatmo Soetarto menemukan bahwa banyak kebijakan yang membuat konflik sebagai akibat kebijakan pemerintah yang tidak berpihak kepada rakyat, seringkali regulasi pemerintah di buat asal-asalan tanpa melihat kondisi yang terjadi lapangan, dan tidak ada perencanaan yang baik atas kondisi yang ada. Dilaporkan 0,02% warga menguasai 70% aset tanah nasional, di mana dari data tersebut 67% berupa aset tanah yang berupa HGU, properti, hak pengelolaan, KPL. Menurutnya, negara tidak dapat dibangun dengan baik dalam kondisi ketimpangan struktural di bidang kepemilikan tanah

(<http://jogja.tribunnews.com/2012/05/22/penyebab-konflik-kebijakan-pemerintah-tidak-berpihak-pada-rakyat>).

Pada hari Senin 13 Maret 2017, sepuluh petani dari rembang dan Pati melakukan aksi cor kaki di depan Istana. Hari-hari selanjutnya petani dari kawasan pegunungan karst Kendeng menyusul ke Jakarta. Hingga hari kedelapan, lebih dari 50 petani dan masyarakat yang tak ingin Kendeng dieksploitasi menyemen kaki sebagai simbol “Petani Dibelenggu Semen”. Aksi ini tak hanya mengundang solidaritas dari dalam negeri, media-media internasional pun turut memberitakan penolakan warga terhadap PT. Semen Indonesia yang direncanakan Menteri BUMN beroperasi pada April 2017 yang akan datang. Padahal, gugatan warga atas pencabutan izin penambangan SI sudah dimenangkan oleh Mahkamah Agung, pengadilan tertinggi negara. Selasa pagi, 21 Maret 2017 Ibu Patmi (48th), salah seorang yang kakinya turut di “cor” selama beberapa hari, menghembuskan nafas terakhir dalam perjalanan ke Rumah Sakit karena dikabarkan dokter terkena serangan jantung. Ibu Patmi merupakan salah satu dari puluhan petani lainnya yang semennya telah dibongkar pada senin malam harinya (<https://indonesiana.tempo.co/read/109396/2017/03/21/wawan.aap/konflik-kendeng-potret-negara-sedang-tidak-baik-baik-saja>)

Presiden menganggap masalah ini adalah masalah Gubernur Jawa Tengah, sehingga tidak bersedia “mengintervensi” (<http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/03/23/respons-jokowi-soal-pabrik-semen-kecewakan-gunarti-396967>), padahal jika dilacak secara detail, sebenarnya kasusnya ada di Kementerian BUMN, yaitu pada BUMN Semen Gresik, salah satu bagian dari Kementerian BUMN. Jika Menteri BUMN bersedia menyelesaikan, masalah selesai dengan segera. Gubernur Jawa Tengah menerbitkan SK bernomor 660.1/30 Tahun 2016 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Bahan Baku Semen dan Pembangunan serta Pengoperasian Pabrik Semen di Kabupaten Rembang, sementara putusan Peninjauan Kembali (PK) Mahkamah Agung (MA) yang memenangkan petani Rembang melawan PT Semen Indonesia dan Pemerintah Provinsi (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20161216113020-75-180043/ganjar-pranowo-blak-blakan-soal-prahara-di-rembang>).

Berbeda dengan kasus Walikota Solo, Jokowi. Pada tahun 2005 Jokowi mendapatkan data hasil sebuah jajak pendapat, diketahui bahwa warga merasa tidak nyaman dengan banyaknya PKL yang tersebar di Solo. Data itu kemudian diolah menjadi informasi yang valid, dan menjadi agenda kebijakan. Fokusnya adalah PKL yang menempati Monumen 45 Banjarsari. Berdasarkan sejarah, Balaikota Surakarta pernah dibakar massa dua kali (1998 dan 1999) gara-gara walikota hendak membubarkan PKL. Walikota Jokowi menundang paguyuban PKL untuk bertemu, makan bersama. Ngobrol-ngobrol. Pada pertemuan yang ke-54 barulah Jokowi menyampaikan maksudnya ke pedagang-pedagang tersebut, untuk memberikan mereka tempat yang lebih baik, dan membahas bersama pindah lokasi hingga cara pindah lokasi, agar mereka dapat terus berdagang dengan baik dan untung. Bukan saja mereka menerima kebijakan Walikota, mereka bahkan mendukung dan menyiapkan diri.

Pedagang secara terbuka menyampaikan permasalahannya. Mereka takut kehilangan pelanggan jika direlokasi. Sebagai solusi dari relokasi ini, Jokowi menawarkan untuk membantu sosialisasi pemindahan PKL melalui media cetak dan televisi lokal. Jokowi juga berjanji untuk memasang spanduk-spanduk di titik-titik penting di pusat Kota Solo. Jokowi juga meminta Dinas Perhubungan untuk menambah satu trayek angkutan baru menuju lokasi pemindahan PKL yang baru. Pedagang setuju dengan niatan Pemkot Surakarta tersebut. Namun mereka memohon keringanan lain: kios digratiskan. Permohonan ini adalah salah satu permintaan yang paling sulit untuk dipenuhi. Namun Jokowi berhasil meyakinkan DPRD untuk menggolkan deal ini. Syaratnya satu: pedagang harus membayar retribusi harian sebesar Rp 2.600/hari. Dalam delapan tahun, modal Rp8 milyar yang digelontorkan oleh Pemkot akan kembali. Pedagang-pedagang tersebut kemudian dipindahkan dengan acara *boyongan*, diarak sepanjang jalan dan disaksikan masyarakat. Semua pedagang menggunakan baju adat, yang mengarak pun prajurit keraton. Persis seperti raja sehari, Tercatat, 989 PKL terlibat dalam upacara *boyongan* tersebut. Dulu PKL sulit diajak pindah lokasi. Sekarang kondisinya berbalik, justru

PKL-lah yang mengantre ke Pemkot Surakarta, meminta untuk diatur (<https://aerbeaerbe.wordpress.com/2012/02/12/relokasi-pkl-revitalisasi-pasar-tradisional-belajar-dari-solo>).

Ketiga contoh kebijakan publik tersebut menunjukkan bahwa kebijakan publik yang gagal adalah kebijakan itu tidak sambung dengan publik, sementara kasus kebijakan di Solo, kebijakan berhasil ketika kebijakan sambung dengan publik. Istilah “sambung” adalah istilah “jalanan” untuk komunikasi sebagai sebuah ilmu. Sebuah fakta komunikasi yang berhasil akan terjadi apabila terjadi *relasi* antara *penyampai pesan* dengan *penerima pesan*, di mana ke duanya membagi pesan (*message sharing*) dalam pemahaman dan penggunaan. Dari sini dimulai konsep *kebijakan publik sebagai komunikasi dari Negara dengan Rakyat*.

Kebijakan sebagai Konsep yang “Kering”

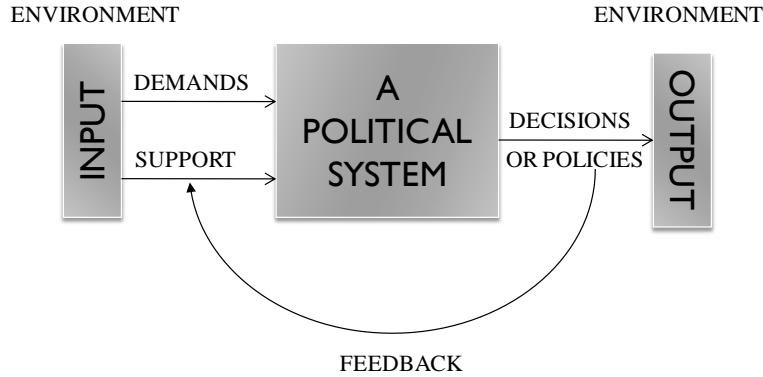
Kebijakan publik kebanyakan difahami dalam konteks politik, administrasi negara, Pemerintahan, dan hukum. Kita dapat menyimaknya sejumlah pemahaman. Miriam Budiardjo, misalnya, (2008: 14-15) yang mengemukakan bahwa politik adalah berkenaan dengan *negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan umum (publik), dan distribusi/alokasi*. Politik dalam suatu negara berkaitan dengan masalah-masalah kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijakan publik (*public policy*), dan alokasi atau distribusi (*allocation or distribution*). Politik adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian besar warga, untuk membawa masyarakat ke arah kehidupan bersama yang harmonis. Politik adalah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan umum (*public policies*) yang menyangkut pengaturan dan alokasi dari sumberdaya alam perlu dimiliki (secara) persuasi dan jika perlu bersifat paksaan.

Sementara itu, William Jenkis (1978: 8) mendefinisikan kebijakan publik sebagai seperangkat keputusan yang saling terkait yang diambil oleh aktor politik atau sekelompok aktor mengenai pemilihan tujuan dan sarana untuk mencapai mereka dalam situasi tertentu di mana keputusan tersebut harus, berada di dalam kekuatan para aktor untuk mencapai tujuan. Jadi, kebijakan publik adalah keputusan yang diambil oleh pemerintah yang menentukan tujuan dan menetapkan sarana untuk mencapai itu.

Kraft & Furlong (2004: 4) mendefinisikan kebijakan publik sebagai seperangkat *tindakan pemerintah sebagai respons terhadap masalah sosial, yaitu kondisi publik yang memerlukan intervensi*. James Lester dan Robert Steward (2000, 18) mendefinisikannya sebagai *suatu proses atau serangkaian atau pola kegiatan atau keputusan pemerintah yang dirancang untuk memperbaiki masalah-masalah publik*. Steven A. Peterson (2003, 103) mendefinisikannya sebagai *tindakan pemerintah untuk mengatasi beberapa masalah*. B.G. Peters (1993, 4) mendefinisikannya sebagai *totalitas kegiatan pemerintah, apakah bertindak langsung atau tidak langsung, yang mempengaruhi kehidupan warga*.

Model-model dari proses kebijakan publik pun dikembangkan di atas pondasi-pondasi linear, termasuk pada saat visualisasinya bersifat non-linier. Model proses kebijakan yang paling klasik dikembangkan oleh David Easton (1984). Untuk memahami pemikiran Easton, lihat David Easton, *Kerangka Kerja Analisis Sistem Politik*, Jakarta: Bina Aksara, 1984, dan pemikiran Easton dikaitkan dengan kebijakan publik dapat disimak pada Dye (2011), dan Hill(2006).

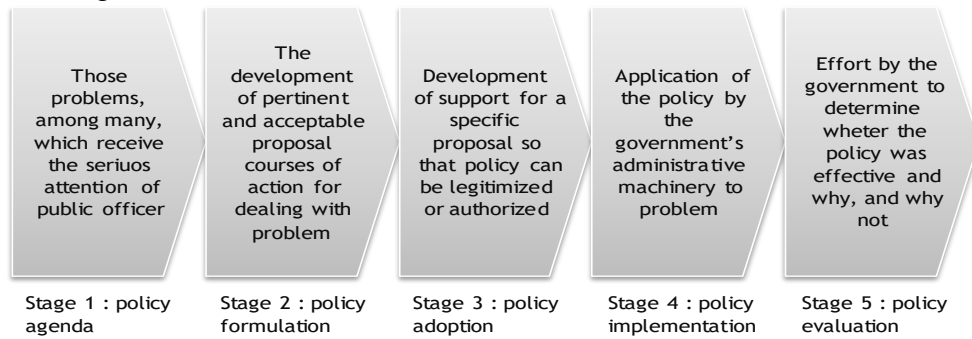
Easton yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dengan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Dalam terminologi ini Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Seperti dipelajari dalam ilmu politik, maka sistem politik terdiri dari *input, throughput*, dan *output*, seperti digambarkan sebagai berikut.



Gambar 1. Pendekatan Sistem dari Easton

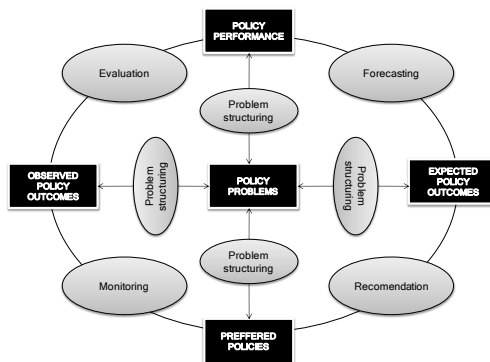
Dari gambar tersebut difahami bahwa proses formulasi kebijakan publik berada di dalam sistem politik dengan mengandalkan kepada masukan (input) yang terdiri dari dua hal yaitu tuntutan dan dukungan. Model Easton inilah yang dikembangkan oleh para akademisi di bidang kebijakan publik, seperti Andersen, Dunn, Patton & Sawicki, dan Effendy.

Model proses kebijakan dari James E. Andersen, David W. Brady, dan Charles Bullock III (1978; Anderson 2011) sebagai berikut:



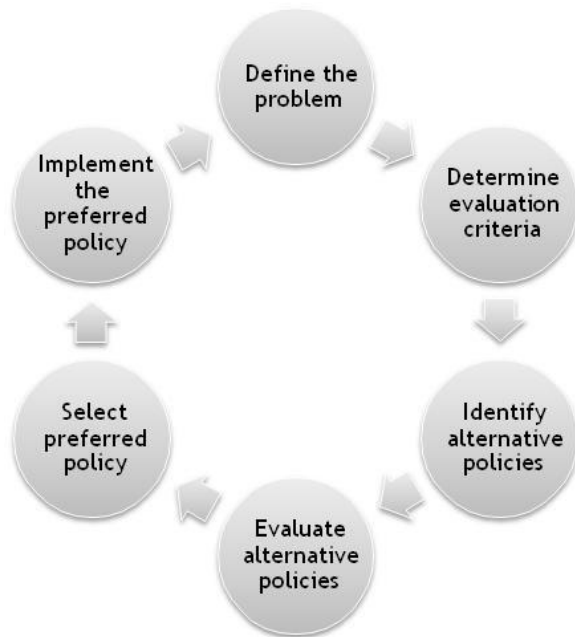
Gambar 2. Proses kebijakan menurut Andersen dkk.

Model ini selanjutnya dibandingkan dengan model proses kebijakan yang dikembangkan oleh William N. Dunn sebagai berikut (2004):



Gambar 3. Proses kebijakan menurut Dunn

Kita dapat membandingkan dengan model proses kebijakan dari Patton dan Sawicki (1983) sebagai berikut.



Gambar 4. Proses Kebijakan menurut Patton & Sawicki

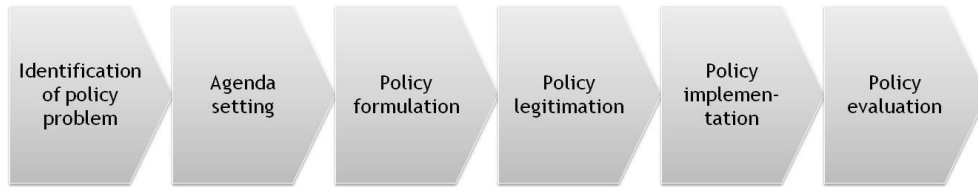
Thomas Dye mengembangkan proses kebijakan ke dalam enam tahap, yaitu Problem Identification, Agenda setting, Policy formulation, Policy legitimation, Policy implementation, dan Policy evaluation.

Tabel 1. Tahapan Proses Kebijakan versi Dye

Step	Process	Activitivy	Participants
1	Problem Identification	Publicizing societal problems; Expressing demands for government action	Mass media; Interest groups; Citizen initiatives; Public opinion
2	Agenda setting	Deciding what issues will be decided, what problems will be addressed by government	Elites, including President, Congress
3	Policy formulation	Developing policy proposals to revolve issues and ameliorate problems	Think tanks; President and executive office; Congressional committess; Interest groups
4	Policy legitimation	Selecting proposal; developing political support for it; Enacting it into law; Deciding on its constitutinality	Interest groups; President; Congress; Courts
5	Policy implementation	Organizing departments and agencies; Providing payments or services; Levying taxes	President and White House staff; Executive departments and agencies
6	Policy evaluation	Reporting outputs of government programs; Evaluating impacts of policies on target and non-target groups; Proposing changes and “reforms”	Executive departments and agencies; Congressional ovesight committees; Mass media; Think tanks

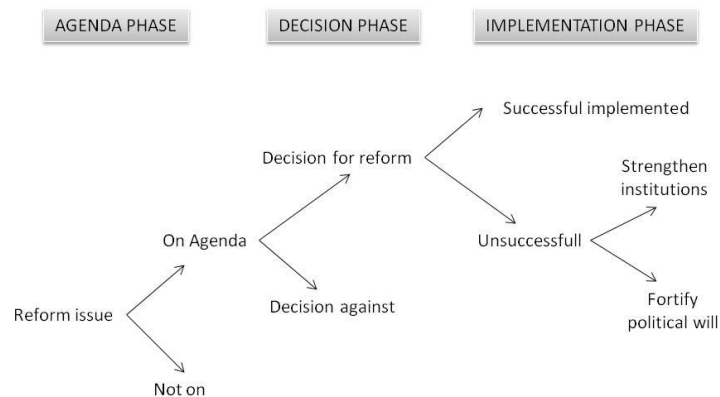
Sumber: Dye, 2011, h. 29 dst.

Model proses kebijakan Thomas R. Dye (2011) dapat digambarkan sebagai berikut:



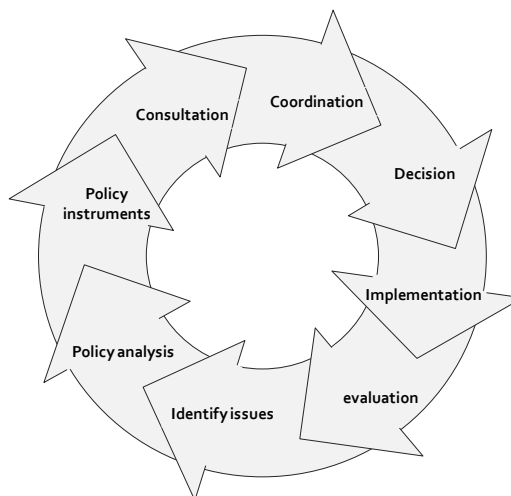
Gambar 5. Proses kebijakan menurut Dye.

Sementara itu, Merilee Grindle dan John Thomas (1991), menyepakati bahwa pada dasarnya proses kebijakan tidak sepenuhnya linear, melainkan bergerak seperti diagram pohon keputusan (*decision tree model*) sebagai berikut.



Gambar 6 Proses kebijakan menurut Grindle dan Thomas

Di Australia, Pemerintah Australia menetapkan model *policy cycle* yang digunakan sebagai berikut.



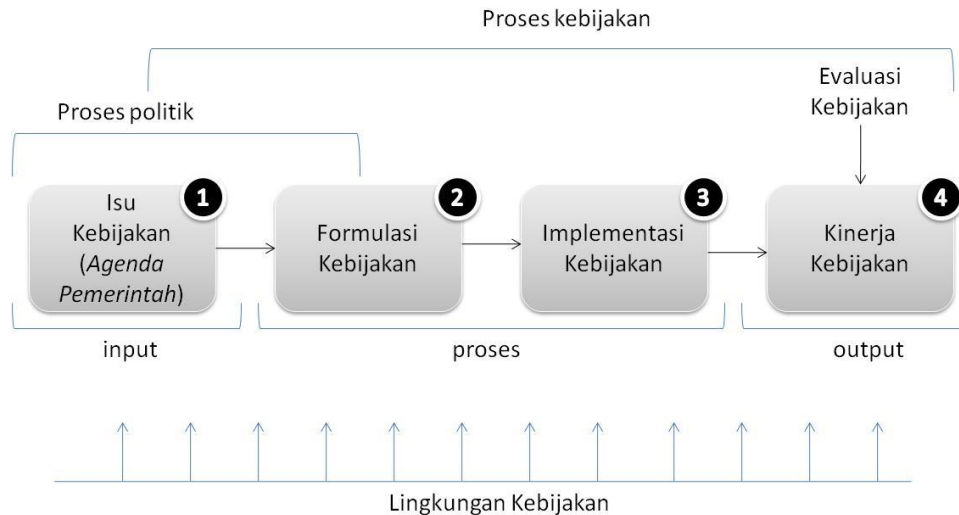
Gambar 7. Proses kebijakan menurut Pemerintah Australia

Sumber : The Australian Policy Handbook (2004)

Model yang dikembangkan oleh para ilmuwan kebijakan publik di atas mempunyai satu kesamaan, yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari *formulasi* menuju *implementasi*, untuk mencapai

kinerja kebijakan. Uniknya, pada akademisi tersebut tidak memasukkan “kinerja kebijakan”, melainkan langsung kepada “evaluasi kebijakan”. Salah satu kemungkinan adalah, bahwa para akademisi tersebut menilai bahwa “kinerja kebijakan” adalah proses yang “pasti terjadi” (atau *it goes without saying*) di dalam kehidupan publik, bahkan tanpa harus disebutkan.

Para ahli tersebut, menilai bahwa setelah implementasi adalah evaluasinya. Namun demikian, terdapat satu pola yang sama, bahwa model formal dari proses kebijakan adalah dari “gagasan kebijakan”, “formalisasi dan legalisasi kebijakan”, “implementasi”, baru kemudian menuju kepada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan –yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan— seperti yang disampaikan pada gambar berikut ini.



Gambar 8. Proses kebijakan ideal

Dalam pemahaman-pemahaman konseptual tersebut, kebijakan publik mudah menjadi disiplin yang “kering” dan kehilangan humanitasnya. Kebijakan publik menjadi ruang-ruang politik dari para politisi dan pengambil keputusan kebijakan. Keberadaannya menjadi dominasi, bahkan monopoli, mereka yang berada pada puncak-puncak kekuasaan, atau yang disebut sebagai “elit politik”, atau “penguasa politik”, atau bahkan ada sebutan “rejim”. Prinsipnya adalah bahwa Negara atau Pemerintah membuat kebijakan publik sebagai aturan main bersama, dan tugas masyarakat mengikuti aturan main tersebut, kalau perlu dengan paksa.

Kebijakan publik sebagai intervensi negara kepada masyarakat –“*state to society*”– sebagai upaya “rekayasa sosial”, atau bahkan “manajemen strategis” dari suatu negara kepada bangsanya terkendala. Mulai dari penerimaan oleh publik karena takut kepada kekuasaan koersif dari negara, hingga penolakan halus, seperti “penggembosan kebijakan”, penolakan, bahkan penentangan. Hal-hal seperti itu jarang menjadi agenda Pemerintah, karena bagi pemegang kekuasaan, kebijakan publik yang dibuatnya adalah hukum, dan hukum harus dipatuhi, suka atau tidak, seperti fiksi atau asas hukum yang menganggap semua orang tahu hukum (*presumptio iures de iure*). Semua orang dianggap tahu hukum, tak terkecuali petani yang tak lulus sekolah dasar, atau warga yang tinggal di pedalaman.

Dalam bahasa Latin dikenal pula *adagium ignorantia jurist non excusat*, ketidaktahuan hukum tidak bisa dimaafkan. Seseorang tidak bisa mengelak dari jeratan hukum dengan berdalih belum atau tidak mengetahui adanya hukum dan peraturan perundang-undangan tertentu (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/ho119115/fiksi-hukum-harus-didukung-sosialisasi-hukum>).

Selain itu, kegagalan tersebut juga banyak dilihat dari sudut pandang politik, dengan menilai bahwa warganegara yang menolak atau menentang kebijakan publik sebagai warga dengan pandangan

atau ideologi politik yang berbeda, atau *disident*, bahkan sering distetrotipkan dari partai politik yang berbeda, atau *oposisi*.

Kegagalan kebijakan menjadi terlalu banyak dan terlalu sering. Patton dan Sawicky (1993: 365) memperkenalkan empat jenis kegagalan implementasi kebijakan yaitu, pertama, kegagalan manajemen, yaitu kebijakan tersebut berhasil dirumuskan, tetapi tidak dapat diimplementasikan karena tidak dapat digunakan atau tidak dapat dikelola; ke dua, kegagalan administrasi, yaitu bahwa kebijakan berhasil dirumuskan, tetapi implementasinya mahal; ke tiga, kegagalan desain, di mana kebijakan berhasil dirumuskan, pelaksanaannya berhasil, tetapi hasilnya bukan sebagai desain; ke empat, kegagalan teori, di mana kebijakan berhasil dirumuskan, pelaksanaannya sama suksesnya dengan desain, tetapi tidak sesuai dengan “policy wisdom”nya.

Pertanyaan genting sepanjang jaman adalah *bagaimana kita membuat Pemerintah kita efektif?* Artinya, pemerintahan yang memberi hasil. Dari berbagai penelitian dan pengalaman, ternyata pemerintahan yang efektif tidak pertama-tama ditentukan oleh pimpinan yang baik hati, jujur, dan seterusnya. Memang, penting, tetapi yang lebih penting adalah *apakah pemerintah menghasilkan kebijakan yang baik?* Sebagian –kalau tidak hendak dikatakan sebagian besar—pemerintah, tidak terkecuali di negara maju –apalagi—di negara berkembang, banyak membuat kebijakan publik yang *menyedihkan rakyat*, dan akhirnya *menyengsarakan*. Michael Porter (2008: 6) menemukan faktanya sebagai berikut:

“Apa yang membuat pemerintah efektif? Ini adalah salah satu pertanyaan paling penting yang dihadapi setiap masyarakat, karena kegagalan pemerintah terlalu umum dan sering menimbulkan bencana besar. Ada banyak contoh negara yang telah dibebani oleh kebijakan pemerintah yang buruk, implementasi yang buruk, kegagalan etika, dan ketidakmampuan pemerintah untuk berubah ketika diperlukan. Korbannya adalah warga negara, yang kehidupan dan kehidupannya menderita.

Karena itulah, dalam banyak kesempatan diperkenalkan premis umum, bahwa keunggulan negara bangsa semakin ditentukan oleh kemampuan negara-bangsa itu membangun –sejak merumuskan hingga melaksanakan-- kebijakan-kebijakan publik yang unggul, bukan faktor-faktor lain, termasuk faktpr sumberdaya alam maupun jenis dari sistem politiknya. Singapura, Jepang, Taiwan dan Korea Selatan sejahtera tanpa kekayaan alam berlimpah. China, Brunai, dan Qatar lebih berhasil meski dengan sistem politik non-demokratis dibanding India, Filipina, atau Indonesia (Nugroho, 2018: 15). Kemampuan membangun kebijakan publik menjadi agenda utama setiap negara, dan di sini masalah dimulai.

Komunikasi sebagai Jawaban

Jika kebijakan publik adalah sebuah “realitas yang kering”, maka bagaimana membuatnya “basah”? Solusinya adalah mengembangkan satu dimensi baru dalam pemahaman kebijakan publik, di samping dimensi-dimensi yang ada, yaitu dimensi komunikasi; dalam arti bahwa kebijakan publik adalah bentuk komunikasi antara negara dengan rakyatnya. Memahami bahasa strategi adalah komunikasi sudah dikenal sejak Kaplan dan Norton memperkenalkan Balance Score Card sebagai sebuah strategi sekaligus sebagai komunikasi dari organisasi untuk memperbaiki kinerjanya, bukan sebagai sebuah proses yang *top-down*, namun bersifat sirkular (Kaplan & Norton, 1996).

Pertanyaan berikut adalah: apa komunikasi itu? Sebuah pekerjaan yang tidak sulit, karena sudah banyak akademisi yang dengan sengaja mengumpulkan definisi komunikasi. Kita dapat menbentangnya sebagai berikut:

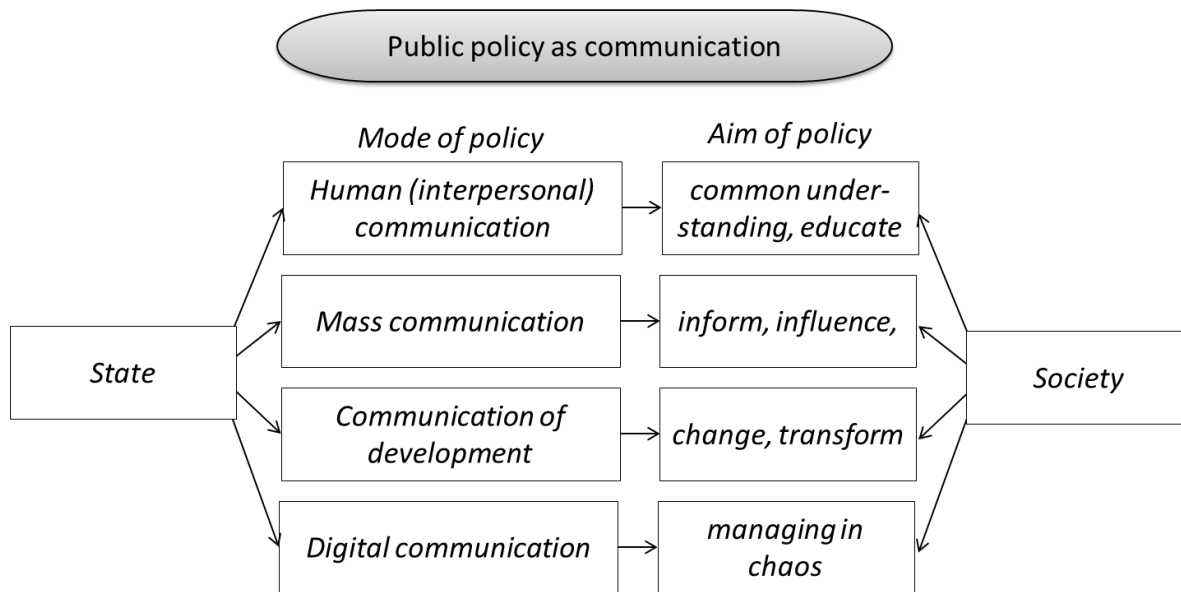
“Everett M. Rogers mendefinisikan komunikasi sebagai proses dimana suatu ide dialihkan dari sumber kepada suatu penerima atau lebih, dengan maksud untuk mengubah tingkah laku mereka. Rogers & D. Lawrence Kincaid mendefinisikan komunikasi sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih

membentuk atau melakukan pertukaran informasi dengan satu sama lainnya, yg pada gilirannya akan tiba pada saling pengertian yg mendalam. Shannon & Weaver mendefinisikan komunikasi sebagai bentuk interaksi manusia yg saling pengaruh mempengaruhi satu sama lainnya, sengaja atau tidak sengaja. Tidak terbatas pada bentuk komunikasi menggunakan bahasa verbal, tetapi juga dalam hal ekspresi muka, lukisan, seni, dan teknologi. Harold D. Lasswell mendefinisikan komunikasi sebagai suatu proses yang menjelaskan siapa, mengatakan apa, dengan saluran apa, kepada siapa? Dengan akibat apa atau hasil apa? (Who? Says what? In which channel? To whom? With what effect?). Raymond S. Ross mendefinisikan komunikasi sebagai suatu proses menyortir, memilih dan mengirimkan simbol-simbol sedemikian rupa sehingga membantu pendengar membangkitkan makna atau respons dari pikirannya yg serupa dengan yg dimaksudkan komunikator. Alo Liliweri mendefinisikan komunikasi sebagai pengalihan suatu pesan dari satu sumber kepada penerima agar dapat dipahami. Bernard Berelson & Gary A. Steiner mendefinisikan komunikasi sebagai transmisi informasi, gagasan, emosi, keterampilan, dan sebagainya, dengan menggunakan simbol-simbol -kata-kata, gambar, figur, grafik dan sebagainya. Tindakan atau proses transmisi itulah yg disebut dengan komunikasi. David K. Berlo mendefinisikan komunikasi sebagai instrumen dari interaksi sosial berguna untuk mengetahui serta memprediksi setiap orang, juga untuk mengetahui keberadaan diri sendiri dalam menciptakan keseimbangan masyarakat. John R. Wenburg dan William W Wilmot mendefinisikan komunikasi sebagai suatu usaha untuk memperoleh makna. Carl I. Hovland mendefinisikan komunikasi sebagai proses yg memungkinkan seseorang (komunikator) menyampaikan rangsangan untuk mengubah perilaku orang lain. Stewart L. Tubbs & Sylvia Moss mendefinisikan komunikasi sebagai proses pemaknaan diantara dua orang atau lebih. William I. Gordon mendefinisikan komunikasi sebagai suatu transaksi dinamis yg melibatkan gagasan dan perasaan. William Albright mendefinisikan komunikasi sebagai proses pengoperan lambang yg berarti diantara individu-individu. Barnlund mendefinisikan komunikasi sebagai realitas yang muncul karena didorong oleh kebutuhan-kebutuhan untuk mengurangi rasa ketidakpastian, bertindak secara efektif, mempertahankan atau memperkuat ego. Bernard Berelson dan Gary A. Steiner mendefinisikan komunikasi sebagai transmisi informasi gagasan, emosi, keterampilan dan sebagainya, dengan menggunakan simbol-simbol dan sebagainya. tindakan atau proses transmisi. Onong Uchjana Effendy mendefinisikan komunikasi sebagai proses penyampaian pesan oleh seseorang kepada orang lain untuk memberitahu, mengubah sikap, pendapat, atau perilaku, baik secara lisan (langsung) ataupun tidak langsung (melalui media)”

Pertanyaannya selanjutnya adalah, bagaimana memahami *kebijakan publik yang unggul sebagai komunikasi?* Komunikasi mempunyai empat macam bentuk dengan *mode* dengan tujuan yang berlainan. Pertama, komunikasi manusiawi, atau interpersonal, di mana tujuan komunikasi adalah pemahaman bersama dan mendidik; kedua, komunikasi massa, di mana yang dikedepankan adalah memberi informasi dan mempengaruhi; ketiga, untuk negara berkembang dikenal komunikasi pembangunan, untuk merubah masyarakat dari kondisi tradisional ke modern; dan keempat, komunikasi digital, yaitu komunikasi yang hadir di era hiperkompleks sehingga dapat dinilai sebagai bentuk komunikasi dengan tujuan untuk memanajemeni kehidupan di era kaotik, atau juga disebut sebagai era “VUCA”, di mana Pemerintah tidak dapat lagi menahan masuk dan sangat berpengaruhnya teknologi digital.

VUCA adalah akronim — pertama kali digunakan pada 1987 — untuk menggambarkan atau merefleksikan volatilitas, ketidakpastian, kompleksitas, dan ambiguitas. Lihat antara lain pada artikel “What VUCA Really Means for You” yang ditulis oleh Nathan Bennett dan G. James Lemoine pada https://hbr.org/2014/01/what-vuca-really-means-for-you?cm_sp=Article--Links--Comment

Keempatnya dapat digambarkan sebagai berikut:



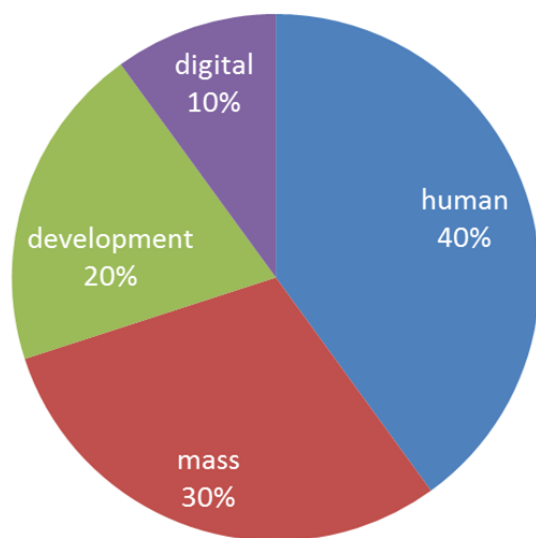
Paradigma komunikasi untuk memahami kebijakan publik yang unggul –berhasil ditetapkan, dapat dilaksanakan, dan memberikan hasil sesuai dengan disain, teori, dan “policy wisdom”—terdapat di keempat konsep komunikasi tersebut. Bahwa kebijakan publik adalah sebuah realitas komunikasi manusiawi antara kedua pihak, komunikan dan komunikator, di mana keduanya dapat bergantian posisi, untuk mencapai makna yang sama. Dengan demikian, dalam membangun kebijakan publik, Negara atau Pemerintah perlu untuk mengerti apa *makna* dari kebijakan dari masyarakat, apa yang dikehendakinya. Namun demikian, interaksi yang konvergensif mendorong masyarakat juga mengerti visi dari Pemerintah. Itu pun harus kembali diinteraksikan, agar visi pemerintah adalah juga visi rakyat. Dengan demikian terjadi proses pembelajaran bersama antara Negara dengan Rakyat. Interaksi ini membentuk sebuah pemikiran kolektif yang berkembang bersama di kalangan masyarakat, di mana pengelola Negara menjadi bagiannya.

Namun demikian, kebijakan publik sebagai komunikasi perlu difahami sebagai “komunikasi massa”, di mana kebijakan publik menginformasikan dan mempengaruhi publik. Pada tingkat yang lebih kuat, kebijakan publik adalah komunikasi pembangunan, di mana diperlukan upaya untuk merubah atau mentransformasikan masyarakat dari suatu kondisi keterbelakangan menjadi kondisi modern atau kemajuan yang dikehendaki.

Kebijakan publik pun pada hari ini perlu hadir dalam kedigitalan, karena hiperkompleksitas isu dan agenda kebijakan yang dihadapi yang bergerak atau berubah secara cepat dan mendasar. Untuk menjadikan keempatnya efektif membantu praktisi –dan juga akademisi, sebagai pendamping praktisi—kebijakan publik, maka keempatnya perlu dimanfaatkan dalam sebuah komposit dengan taksiran arbitrer sebagai berikut: 40% bersifat komunikasi manusiawi, 30% komunikasi massa, 20% komunikasi pembangunan, dan 10% komunikasi digital. Kompositnya dapat digambarkan secara ilustratif sebagai berikut:

Kombinasi keempat komposit dengan baik akan membantu pembentukan dan pengembangan kebijakan publik yang unggul, terutama dalam kriteria efisiensi, efektivitas, relevansi, dan akuntabilitas, pada pada tahapan *perumusan*, yang memasukkan tahap *perencanaan*, *pelaksanaan*, yang memasukkan

Komposit Komunikasi



tahap *pengorganisasian*, *kepemimpinan*, dan *pengendalian*, yang memasukkan tahap *kinerja* (Nugroho, 2016). Mengabaikan salah satu dari komposit membuat kebijakan publik terkendala keberhasilan pada setiap tahap.

Tidak ada contoh yang terbaik di Indonesia untuk kebijakan dimaksud, namun setidaknya Indonesia mempunyai dua kebijakan yang berhasil, yaitu Keluarga Berencana dan Swasembada Pangan (Nugroho, 2015), dan contoh di atas pemindahan pasar oleh Pemerintah Kota Solo. Namun demikian, terlalu banyak kebijakan yang tidak berhasil, mulai dari kebijakan impor komoditi beras dan garam, kebijakan perijinan pembangunan pabrik semen, sebagaimana dicontohkan di depan. Contoh terbaik mudah ditemui pada kawasan-kawasan yang berkembang dengan baik, misalnya kebijakan transportasi massal di Singapura, kebijakan revitalisasi sungai di Seoul, hingga kebijakan pertanian pangan di Jepang, di mana

keberadaan publik Singapura sebagai pengguna transportasi publik, keberadaan publik Seoul yang berhak atas ruang terbuka publik yang bermutu tinggi, dan petani Jepang dijaga dengan baik oleh Pemerintah.

Kesimpulan

Ilmu kebijakan publik, sebagaimana ilmu komunikasi adalah ilmu yang paling terbuka kepada kontribusi keilmuan lain. Interaksi keilmuan, baik secara multi-disiplin, antar-disiplin, lintas disiplin, akan memperkaya pemahaman keilmuan kebijakan publik. Konsekuensi selanjutnya adalah meningkatkan kualitas praktek kebijakan publik. Pemahaman kebijakan publik pada hari ini yang cenderung berhenti ranah politik, administrasi negara, pemerintahan, dan hukum membuat pemahaman dan praktek kebijakan publik terkendala untuk mencapai keberhasilannya. Pada tahun 2012, untuk pertama kalinya disiplin psikologi diperkenalkan secara kelembagaan dan sistematis pada pendidikan kebijakan publik di Woodrow Wilson School of Public Policy (Shafir, 2012) dan di Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia pada tahun 2016.

Ilmu komunikasi sebagai salah satu disiplin yang terbuka dan dikenal luwes –karena masuk di pelbagai disiplin, misalnya Komunikasi Pemerintahan (Nugroho, 2006) atau Komunikasi Kesehatan (Junaedi & Sukmono, 2018)—perlu untuk membuka diri masuk ke ranah kebijakan publik. Pada saat ini ilmu komunikasi sudah dimanfaatkan pada disiplin kebijakan publik, khususnya pada kegiatan “sosialisasi kebijakan”, dalam bentuk “komunikasi kebijakan”. Agenda terkini adalah memanfaatkan disiplin komunikasi sebagai “model berfikir” dari pengembangan kebijakan publik yang unggul, yang baik, bermutu, dan berhasil.

Daftar Pustaka

- Anderson, James E., David W. Brady, and Charles Bullock III, 1978, *Public Policy and Politics in United States*, Massachusetts: Duxbury.
- Anderson, James E., 2011, *Public Policy Making*, Boston: Wadsworth.
- Apter, David E., 1976, *Introduction to Political Analysis*, Massachusetts: Withrop Publisher.

- Arikunto, Suharsimi, 1990, *Manajemen Penelitian*, Jakarta: Rineka Cipta
- Budd, Richard W., and Brent D. Ruben, 1972, eds., *Approaches to Human Communication*, New York: Spartan Books
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia
- Cangara, Hafied, 1998, *Pengantar Ilmu Komunikasi*, Jakarta: Rajawali
- Cizek, Gregory J., ed. , 1998, *Handbook of Educational Policy*, San Diego: Academic Press de Vito, Joseph A. , 1985, *Human Communication: The Basic Course*, New York: Harper & Row
- Dubnick, Melvin J., and Barbara A. Bardes, 1983, *Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach*, New York: John Willey & Sons
- Dunn, William N., 2004 (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Pearson Education. Edisi bahasa Indonesia diterjemahkan dari edisi ke dua (1994) diterbitkan sejak 1999 dengan judul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R., 2011, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Easton, David, 1965, *A System Analysis of Political Life*, New York: Willey,
- Edward III, George C., 1980, *Implementing Public Policy*, Washington: Congressional Quarterly.
- Elmore, Richard, 1979, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", dalam *Political Science Quarterly* 94.
- Fishcer, Frank, 2003, *Reframing Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Gottweis, Herbert, 2006, "Argumentative Policy Analysis", dalam B. Guy Peters & John Pierre, eds., 2006, *Handbook of Public Policy*, London: Sage.
- Griffin, Enn, 2003, *A Firs Look at Communication Science*, New York: MacGraw Hill
- Grindle, Merilee S., (ed), 1980, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New jersey: Princetown University Press.
- Grindle, Merilee S., & John W. Thomas, 1991, *Public Choices and Policy Change*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Hajer, Marteen, & Henderik Wagenaar, eds., 2003, *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hill, Michael, 1993, *Understanding Social Policy*, 4th edition, Oxford: Blackwell.
- Hill, Michael, ed., 1993, *The Policy Process, A Reader*, New York: Simon & Schuster.
- Hill, Michael, 2005, *The Public Policy Process*, 4th edition, London: Pearson-Longman.
- Hill, Michael, 2006, & Peter Hupe, *Implementing Public Policy*, London: Sage.
- Howlett, Michael, & M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford: Oxford University Press.
- Hughes, Owen E., *Public Management and Administration*, London: St. Martin Press, 1994
- Hunger, J. David, dan Thomas L. Wheelen, *Strategic Management* (1996), Massachusetts: Adison-Wesley.
- Jenkins-Smith, Hank C. 1990, *Democratic Politics and Policy Analysis*, California: Wadsworth Inc.
- Junaedi & Sukmono, 2018, *Komunikasi Kesehatan*, Jakarta: Prenada
- Kaplan, Robert S., & David P. Norton, 1996, *Balance Score Card*, Harvard: HBS Press
- Kraft, Michael E., & Scott R. Furlong, 2004, *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, Washington: Congress Quarterly Press.
- Lee Kuan Yew, 2000, *From Third World to the First*, Singapore: Singapore Press Holding.
- Lester, James P., & Joseph Stewart Jr., 2000, *Public Policy: An Evolutionary Approach*, Belmont: Wadsworth.
- Marpaung, Leden, 1998, *Menggapai Tertib Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinart Grafika.
- Mazmanian, Daniel H., & Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins.
- McCool, Daniel C., 1995, *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

- McLennan, Barbara, 1980, *Comparative Politics and Public Policy*, California: Wadsworth.
- McLeod, Ian, 2005, *Legal Method*, New York: Palgrave/McMillan
- MacRae, Stuart, and Douglas Pitt, 1985 (1980), *Public Administration: An Introduction*, London: ELBS
- McCombs, M.E., & Shaw, D.L., & Weaver, D.L. (1997). *Communication and Democracy: Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*. Mahwah, N.J. Lawrence Erlbaum.
- McCombs, M.E. (1982). The Agenda-Setting Approach. In: Nimmo, D. & Sanders, K. (Eds.) *Handbook of Political Communication*. Beverly Hills, CA.: Sage.
- Meltsner, Arnold J., 1976, *Policy Analysis in the Bureacracy*, Berkeley: University of California Press.
- Meter, Donald Van, & Carl Van Horn, 1975, “*The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*”, dalam *Administration and Society* 6, 1975, London: Sage.
- Mintzberg, Henry, 1996, “*Managing Government, Governing Management*”, dalam *Harvard Business Review*, May-June 1996.
- Mulyana, Dedy, 2005, *Ilmu Komunikasi Suatu Pengantar*, Bandung: Rosda
- Mustopadidjaja, 1988, “*Analisa Kebijakan Administrasi Negara dan Pembangunan*”, dalam Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja AR, 1988, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan*, Jakarta : LP3ES.
- Nagel, Stuart S., (ed), 1994, *Encyclopedia of Policy Studies*, New York: Marcel Dekker.
- Nakamura, Robert.T, & F. Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin Press.
- Natabaja, HAS, 2006, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Nugroho, Riant, 2006, *Komunikasi Pemerintahan*, Jakarta: elex/Gramedia
- Nugroho, Riant, 2015, *Kebijakan Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nugroho, Riant, 2016, *Policy Making*, Jakarta: elex/Gramedia
- Nugroho, Riant, 2016, *Public Policy*, Jakarta: elex/Gramedia
- Porter, Michael, 2008, “Introduction”, pada Boon Siong Neo and Geraldine Chen, 2007, *Dinamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*, Singapore: World Scientific Publishing.
- Shafir, Eldhar, 2012, *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princetown: Princetown University Press
- Quade, E.S., 1982, *Analysis for Public Decission*, New York: Elsevier Science Publishing.
- Yanow, Dvora, 1996, *How Does Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*, Washington: Georgetown University Press
- Yeatman, Anna, ed., 1998, *Activism and the Policy Process*, New South Wales: Allen & Unwin.