

Dr. Sitti Hairani Idrus, S.Sos., M.Si
Dr. Muhammad Yusuf, S.Sos., M.Si



ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK



ISBN 978-623-89964-4-5 (PDF)



9

786238

996445

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Dr. Sitti Hairani Idrus, S.Sos., M.Si
Dr. Muhammad Yusuf, S.Sos., M.Si



CV PUSTAKA INSPIRASI MINANG

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Penulis :

Dr. Sitti Hairani Idrus, S.Sos., M.Si
Dr. Muhammad Yusuf, S.Sos., M.Si

ISBN : 978-623-89964-4-5

Editor : Ari Novendra , M.Pd dan Gusmalia, S.Pd. Gr.

Penyunting : Annisa, S.Pd. Gr.

Desain Sampul dan Tata Letak : Wanda Apri Yeni, S.pd, Gr

Penerbit : CV. PUSTAKA INSPIRASI MINANG
Nomor IKAPI 053/SBA/2024

Redaksi :

Jl. Pengambiran Permai 2 Blok C No 7,
Kel. Ampalu Nan XX, Kec. Lubuk Begalung, Kota Padang,
Sumatera Barat

Website : <https://pustakainspirasi.com/>
Email : pustakainspirasiminang@gmail.com

Cetakan pertama, Mei 2025

Hak cipta dilindungi undang-undang Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT, atas limpahan rahmat dan hidayahNya, maka Penulisan Buku dengan judul Analisis Kebijakan Publik dapat diselesaikan. Buku ini membahas seputar Pengantar kebijakan publik, Lingkungan dan Aktor Kebijakan Publik, Proses Perumusan Kebijakan, Implementasi Kebijakan, Evaluasi Kebijakan Publik, Perumusan Masalah Publik, Metode Analisis Kebijakan, Perbandingan Kebijakan (Comparative Policy), Peran Politik dalam Kebijakan Publik, Partisipasi Publik dalam Kebijakan, Kebijakan Publik di Era Desentralisasi, dan Tantangan Kontemporer dalam Kebijakan Publik .

Buku ini masih banyak kekurangan dalam penyusunannya. Oleh karena itu, kami sangat mengharapkan kritik dan saran demi perbaikan dan kesempurnaan buku ini selanjutnya. Kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam proses penyelesaian Buku ini. Semoga Buku ini dapat menjadi sumber referensi dan literatur yang mudah dipahami.

Padang, Mei 2025

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB 1 PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK.....	1
1.1 Definisi dan Ruang Lingkup.....	1
1.1.1 Pengertian Kebijakan Publik.....	1
1.1.2 Ruang Lingkup Kebijakan Publik.....	2
1.1.3 Hubungan Kebijakan dengan Administrasi Publik ...	3
1.2 Tujuan dan Fungsi Kebijakan Publik.....	6
1.2.1 Tujuan Normatif dan Praktis.....	6
1.2.2 Fungsi dalam Penyelesaian Masalah Publik.....	7
1.2.3 Fungsi Distribusi, Regulasi, dan Redistribusi.....	8
1.3 Teori dan Konsep Dasar.....	11
1.3.1 Teori Sistem	11
1.3.2 Teori Pilihan Rasional	13
1.3.3 Konsep Aktor dan Institusi	14
1.4 Pendekatan dalam Studi Kebijakan	18
1.4.1 Pendekatan Institusional dalam Studi Kebijakan Publik	18
1.4.2 Pendekatan Proses dalam Analisis Kebijakan Publik	20
1.4.3 Pendekatan Normatif dalam Analisis Kebijakan Publik	22
1.5 Perkembangan Ilmu Kebijakan Publik	23

1.5.1 Sejarah Perkembangan Ilmu Kebijakan Publik.....	23
1.5.2 Disiplin Terkait	24
1.5.3 Tren dan Isu Terkini dalam Ilmu Kebijakan Publik..	27
BAB 2 LINGKUNGAN DAN AKTOR KEBIJAKAN PUBLIK .	29
2.1 Lingkungan Sosial dan Ekonomi	29
2.1.1 Dinamika Masyarakat	29
2.1.2 Pengaruh Ekonomi Makro	31
2.1.3 Ketimpangan dan Keadilan Sosial	32
2.2 Aktor Pemerintah.....	33
2.2.1 Eksekutif: Pelaksana Kebijakan dan Penggerak Implementasi.....	34
2.2.2 Legislatif: Pembuat Kebijakan dan Pengawas Implementasi.....	35
2.2.3 Yudikatif: Penjaga Legalitas dan Pengawal Konstitusionalitas Kebijakan.....	37
2.3 Aktor Non-Pemerintah	38
2.3.1 LSM dan Ormas	38
2.3.2 Media Massa.....	39
2.3.3 Sektor Swasta	41
2.4 Jaringan dan Koalisi Kebijakan	42
2.4.1 Advocacy Coalition (Koalisi Advokasi).....	42
2.4.2 Policy Network (Jaringan Kebijakan).....	44
2.4.3 Interaksi Antar-Aktor Kebijakan.....	45
2.5 Hubungan Kekuasaan dalam Kebijakan.....	47

2.5.1 Kekuatan Formal dan Informal dalam Kebijakan Publik47

2.5.2 Otonomi Birokrasi sebagai Wujud Kekuasaan Implementatif49

2.5.3 Peran Ideologi sebagai Landasan Nilai dan Orientasi Politik dalam Kebijakan50

BAB 3 PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN53

3.1 Identifikasi Masalah53

 3.1.1 Definisi Masalah53

 3.1.2 Dampak dan Urgensi.....54

 3.1.3 Stakeholder yang Terdampak56

3.2 Agenda Setting57

 3.2.1 Agenda Sistemik dan Institusional58

 3.2.2 Peran Media dan Elite59

 3.2.3 Konflik dan Negosiasi.....60

 3.2.4 Formulasi Alternatif.....61

 3.2.5 Teknik Formulasi62

 3.2.6 Analisis Biaya-Manfaat.....63

 3.2.7 Studi Komparatif64

3.3 Pengambilan Keputusan.....66

 3.3.1 Model Rasional.....66

 3.3.2 Model Inkremental.....69

 3.3.3 Model Campuran.....71

3.4 Perumusan Kebijakan dalam Praktik73

3.4.1 Peran Birokrasi	73
3.4.2 Keterbatasan Waktu dan Data	75
3.4.3 Tekanan Politik.....	77
BAB 4 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN.....	81
4.1 Konsep Implementasi	81
4.1.1 Definisi dan Ruang Lingkup	81
4.1.2 Faktor-faktor Kunci dalam Implementasi Kebijakan	83
4.1.3 Model Implementasi Kebijakan	85
4.2 Aktor Pelaksana.....	89
4.2.1 Peran Kementerian atau Lembaga	89
4.2.2 Pemerintah Daerah.....	91
4.2.3 Pelibatan Sektor Swasta	94
4.3 Sumber Daya Implementasi.....	96
4.3.1 Anggaran	96
4.3.2 Sumber Daya Manusia (SDM)	98
4.3.3 Infrastruktur	100
4.4 Hambatan Implementasi	101
4.4.1 Koordinasi Antar Instansi	102
4.4.2 Resistensi Sosial.....	104
4.4.3 Kompleksitas Teknis.....	105
4.5 Strategi Peningkatan Implementasi.....	106
4.5.1 Pelatihan dan Kapabilitas.....	106

4.5.2 Pengawasan dan Akuntabilitas	108
4.5.3 Reformasi Birokrasi	110
BAB 5 EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK.....	113
5.1 Tujuan dan Pentingnya Evaluasi	113
5.1.1 Akuntabilitas Kebijakan	113
5.1.2 Perbaikan Berkelanjutan.....	116
5.1.3 Transparansi Publik	117
5.2 Jenis Evaluasi.....	118
5.2.1 Evaluasi Formatif dan Sumatif.....	118
5.2.2 Evaluasi Ex-ante dan Ex-post.....	120
5.2.3 Evaluasi Dampak	122
5.3 Metode Evaluasi.....	125
5.3.1 Metode Kuantitatif	125
5.3.2 Metode Kualitatif	127
5.3.3 Metode Mixed Methods.....	130
5.4 Indikator dan Pengukuran	133
5.4.1 Efektivitas.....	133
5.4.2 Efisiensi	135
5.4.3 Keadilan.....	137
5.5 Penggunaan Hasil Evaluasi	138
5.5.1 Revisi Kebijakan.....	138
5.5.2 Pengambilan Keputusan Baru	139
5.5.3 Penguatan Kelembagaan.....	141

BAB 6 PERUMUSAN MASALAH PUBLIK.....	145
6.1 Pengertian Masalah Publik.....	145
6.6.1 Ciri-ciri Masalah Publik	145
6.6.2 Perbedaan dengan Masalah Privat.....	146
6.6.3 Peran Pemerintah dalam Masalah Publik.....	147
6.2 Sumber dan Akar Masalah	149
6.2.1 Ketimpangan Sosial.....	149
6.2.2 Kesenjangan Regulasi.....	150
6.2.3 Krisis Ekonomi atau Bencana	151
6.3 Teknik Identifikasi Masalah	152
6.3.1 Survei dan Konsultasi Publik.....	152
6.3.2 Analisis Media	154
6.3.3 Focus Group Discussion (FGD).....	155
6.4 Analisis Masalah.....	157
6.4.1 Matriks Masalah	158
6.4.2 Diagram Pohon Masalah.....	160
6.5 Penetapan Prioritas Masalah.....	162
6.5.1 Kriteria Seleksi	162
6.5.2 Skoring dan Pemetaan.....	164
6.5.3 Penentuan Urgensi Kebijakan	165
BAB 7 METODE ANALISIS KEBIJAKAN	167
7.1 Pengantar Metodologi	167
7.1.1 Fungsi Analisis dalam Kebijakan.....	167

7.1.2 Pendekatan Normatif dan Empiris.....	168
7.1.3 Tantangan dalam Analisis Kebijakan	170
7.2 Analisis Deskriptif dan Normatif	171
7.2.1 Analisis Situasi.....	171
7.2.2 Analisis Aktor.....	172
7.2.3 Analisis Pilihan Kebijakan.....	173
7.3 Teknik Kuantitatif.....	175
7.3.1 Cost-Benefit Analysis (CBA)	175
7.3.2 Cost-Effectiveness Analysis (CEA)	176
7.3.3 Regresi dan Simulasi.....	177
7.4 Teknik Kualitatif.....	180
7.4.1 Studi Kasus.....	180
7.4.2 Wawancara Mendalam	182
7.4.3 Delphi Method.....	183
7.5 Pemodelan dan Simulasi	184
7.5.1 Model logika.....	185
7.5.2 System dynamics	186
7.5.3 Model komputerisasi.....	187
BAB 8 PERBANDINGAN KEBIJAKAN (COMPARATIVE POLICY).....	189
8.1 Konsep dan Manfaat Perbandingan.....	189
8.1.1 Tujuan Perbandingan Kebijakan.....	189
8.1.2 Pembelajaran Lintas Negara	190

8.1.3 Transfer Kebijakan	191
8.2 Pendekatan Perbandingan	193
8.2.1 Pendekatan Sistemik.....	193
8.2.2 Pendekatan Historis	194
8.2.3 Pendekatan Institusional	195
8.3 Teknik Perbandingan	197
8.3.1 Studi Lintas Negara	197
8.3.2 Benchmarking	198
8.3.3 Meta-analisis Kebijakan	200
8.4 Studi Kasus Kebijakan Internasional	201
8.4.1 Kebijakan Pendidikan	201
8.4.2 Kebijakan Kesehatan.....	202
8.4.3 Kebijakan Lingkungan.....	204
8.5 Implikasi terhadap Kebijakan Nasional	205
8.5.1 Adaptasi Kebijakan Asing.....	205
8.5.2 Konteks Lokal	206
8.5.3 Risiko Copy-Paste Kebijakan.....	208
BAB 9 PERAN POLITIK DALAM KEBIJAKAN PUBLIK.....	211
9.1 Hubungan Politik dan Kebijakan.....	211
9.1.1 Politik sebagai Arena Kebijakan	211
9.1.2 Ideologi dan Kebijakan	212
9.1.3 Power Relations (Relasi Kekuasaan)	213
9.2 Peran Partai Politik	215

9.2.1 Pembuatan Agenda	215
9.2.2 Koalisi Kebijakan	216
9.2.3 Lobbying dan Pengaruh Legislatif	217
9.3 Peran Kepala Pemerintahan dan Menteri	218
9.3.1 Kepemimpinan Kebijakan	218
9.3.2 Strategi Komunikasi Publik.....	220
9.3.3 Politik Akomodasi	221
9.4 Konflik dan Konsensus.....	222
9.4.1 Negosiasi Politik.....	222
9.4.2 Mediasi dan Arbitrase	224
9.4.3 Polaritas Kepentingan	225
9.5 Politik Uang dan Kebijakan.....	227
9.5.1 Korupsi dalam Kebijakan.....	227
9.5.2 Pengaruh Donor dan Sponsor	229
9.5.3 Reformasi Tata Kelola.....	232
BAB 10 PARTISIPASI PUBLIK DALAM KEBIJAKAN..	235
10.1 Konsep Partisipasi Publik	235
10.1.1 Makna dan Urgensi Partisipasi	235
10.1.2 Partisipasi sebagai Hak.....	236
10.1.3 Model Partisipasi Arnstein	238
10.2 Mekanisme Partisipasi.....	240
10.2.1 Musrenbang	240
10.2.2 Konsultasi Publik.....	242

10.2.3 Hearing dan Forum Warga	244
10.3 Tantangan Partisipasi.....	246
10.3.1 Representasi yang Tidak Merata.....	246
10.3.2 Partisipasi Semu	248
10.3.3 Hambatan Literasi	250
10.4 Teknologi dan Partisipasi Digital	251
10.4.1 Korupsi dalam Kebijakan	251
10.4.2 Pengaruh Donor dan Sponsor	252
10.4.3 Reformasi Tata Kelola	253
10.5 Pemberdayaan Masyarakat	254
10.5.1 Capacity Building.....	254
10.5.2 Kolaborasi Multi Pihak.....	255
10.5.3 Peningkatan Akses Informasi	257
BAB 11 KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA DESENTRALISASI ..	259
11.1 Pengertian dan Tujuan Desentralisasi	259
11.1.1 Desentralisasi administratif dan fiskal.....	259
11.1.2 Otonomi daerah.....	260
11.1.3 Penguatan lokalitas.....	262
11.2 Hubungan Pusat-Daerah.....	263
11.2.1 Pembagian Kewenangan	263
11.2.2 Dana Transfer Daerah	264
11.2.3 Supervisi dan Kontrol.....	266
11.3 Kapasitas Pemerintah Daerah.....	267

11.3.1 Sumber daya manusia dan Keuangan	267
11.3.2 Infrastruktur Birokrasi	268
11.3.3 Kinerja Pelayanan Publik.....	269
11.4 Inovasi Kebijakan Daerah	271
11.4.1 Praktik smart city	271
11.4.2 Inovasi berbasis lokal	272
11.4.3 Lomba inovasi daerah.....	273
11.5 Tantangan dalam Desentralisasi.....	274
11.5.1 Ketimpangan antar Wilayah	274
11.5.2 Korupsi Lokal.....	276
11.5.3 Lemahnya Pengawasan.....	277
BAB 12 TANTANGAN KONTEMPORER DALAM KEBIJAKAN PUBLIK.....	279
12.1 Globalisasi dan Kebijakan	279
12.1.1 Perdagangan Bebas.....	279
12.1.2 Investasi Asing	280
12.1.3 Tantangan Kedaulatan Kebijakan	281
12.2 Perubahan Iklim dan Lingkungan	282
12.2.1 Transisi Energi.....	282
12.2.2 Kebijakan Mitigasi	284
12.2.3 Adaptasi Bencana	285
12.3 Krisis dan Ketahanan Publik	286
12.3.1 Pandemi dan Kebijakan Kesehatan.....	286

12.3.2 Krisis Pangan dan Energi	288
12.4 Transformasi Digital	290
12.4.1 Regulasi Data dan Privasi	290
12.4.2 Digitalisasi Pelayanan Publik	291
12.4.3 Ekonomi Digital	292
12.5 Etika dan Kebijakan Publik.....	294
12.5.1 Etika dalam pembuatan kebijakan	294
12.5.2 Kebijakan inklusif.....	295
12.5.3 Keadilan antar generasi.....	296
DAFTAR PUSTAKA	299
BIODATA PENULIS	309

BAB 1

PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK

1.1 Definisi dan Ruang Lingkup

1.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan konsep yang kompleks dan multidimensional yang menjadi fokus utama dalam studi administrasi dan ilmu politik. Beberapa definisi telah dikemukakan oleh para ahli dengan penekanan berbeda sesuai latar keilmuan masing-masing. Menurut Sawir (2017) kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan. Definisi ini menekankan pada aspek aktivitas dan tujuan yang ingin dicapai melalui kebijakan tersebut. Pressman dan Widavsky mengartikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang dapat diramalkan, menekankan sifat prediktif dari kebijakan dalam merencanakan tindakan pemerintah yang efektif.

Lebih lanjut, Robert Eyestone menyatakan bahwa kebijakan publik adalah hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi ini memperlihatkan pentingnya sosial dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan lingkungan yang menjadi sasaran kebijakan. Namun demikian, definisi ini dianggap terlalu luas karena kebijakan publik mencakup beragam aspek kehidupan

masyarakat (Sawir 2017). Thomas R. Dye menambahkan bahwa kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan ("whatever government chooses to do or not to do"), menggambarkan kebijakan sebagai pilihan tindakan pemerintah yang nyata dan actual (Joko 2020).

Dunn (1994) menawarkan perspektif sistem dengan memandang kebijakan sebagai bagian dari suatu sistem yang terdiri atas tiga unsur utama, yaitu kebijakan publik itu sendiri, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan. Sistem ini menunjukkan hubungan timbal balik yang saling mempengaruhi antara ketiga komponen tersebut untuk menghasilkan sebuah kesatuan kebijakan yang efektif dan relevan dengan sosial-politik yang ada (Sawir 2017). Dengan demikian, kebijakan publik dapat dipahami sebagai keputusan atau tindakan yang diambil oleh pemerintah yang dipengaruhi oleh berbagai aktor dan lingkungan serta bertujuan untuk mengatasi masalah sosial dan mencapai tujuan bersama.

1.1.2 Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Ruang lingkup kebijakan publik meliputi berbagai bidang yang menjadi kewenangan dan perhatian pemerintah dalam mengelola kehidupan masyarakat. Secara tradisional, domain kebijakan publik mencakup masalah pertahanan, hubungan luar negeri, penegakan hukum dan ketertiban. Namun seiring perkembangan zaman, ruang lingkup kebijakan ini telah meluas mencakup sektor pendidikan, kesehatan, perumahan, perdagangan, dan transportasi,

sebagai gambaran bahwa kebijakan publik tidak hanya terbatas pada aspek politik dan keamanan, tetapi juga aspek sosial-ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Charles O. Jones (1984) menggambarkan ruang lingkup kajian kebijakan publik melalui konsep "publik cycle" yang meliputi beberapa tahap penting, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi atau penilaian kebijakan. Hal ini menegaskan bahwa ruang lingkup kebijakan publik tidak hanya pada produk akhir kebijakan, tetapi juga proses dinamis yang melibatkan berbagai tahap dan aktor yang kompleks (Abdoellah & Rusfiana, 2016)

Studi kebijakan publik kini telah meluas hampir ke semua aspek kehidupan sosial, ekonomi, dan politik. Kebijakan publik bertindak sebagai alat atau instrumen untuk mengatur dan mempengaruhi berbagai sektor penting tersebut demi tercapainya tujuan sosial yang dicita-citakan bersama. Ruang lingkup ini juga berkaitan erat dengan analisis kebijakan publik yang membantu masyarakat dan pembuat kebijakan menentukan pilihan-pilihan yang paling tepat dan relevan dalam permasalahan yang dihadapi.

1.1.3 Hubungan Kebijakan dengan Administrasi Publik

Kebijakan publik dan administrasi publik merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Secara mendasar, kebijakan publik adalah keputusan atau arahan strategis yang diambil oleh pemerintah sebagai respons terhadap berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan

politik di masyarakat. Kebijakan ini mencerminkan tujuan, sasaran, dan pilihan langkah yang hendak dijalankan untuk mencapai perbaikan kondisi masyarakat dan penyelenggaraan negara. Sementara itu, administrasi publik adalah keseluruhan proses manajemen dan operasionalisasi kebijakan yang telah ditetapkan tersebut, yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga dan birokrasi pemerintahan.

Hubungan keduanya bersifat sinergis dan saling bergantung. Kebijakan tanpa administrasi yang baik cenderung hanya menjadi wacana atau dokumen tanpa implementasi yang nyata, sedangkan administrasi publik tanpa pedoman kebijakan yang jelas akan mengalami kebingungan dan ketidakteraturan dalam pengelolaan tugas dan fungsi pelayanan publik. Administrasi publik berfungsi sebagai “wahana” atau mesin yang menggerakkan implementasi kebijakan menjadi program, kegiatan, dan layanan yang langsung dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada efektivitas administrasi publik dalam menerjemahkan, mengeksekusi, dan mengawasi kebijakan tersebut.

Menurut Robert Eyestone kebijakan publik adalah hubungan antara unit-unit pemerintahan dengan lingkungannya, yang mana administrasi publik memegang peran penting sebagai penghubung dan pelaksana kebijakan itu di lapangan. Administrasi publik tidak hanya bertanggung jawab pada aspek teknis pelaksanaan, tetapi juga pada aspek pengelolaan sumber daya, koordinasi antar lembaga, pengendalian kualitas program, serta evaluasi kinerja kebijakan. Semua tugas ini membutuhkan keahlian manajerial

dan kapasitas birokrasi yang memadai agar kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan (Sawir 2017).

Hubungan kebijakan dan administrasi publik juga dapat dipandang sebagai interaksi antara penetapan tujuan strategis dan realisasi tujuan tersebut secara taktis dan operasional. Kebijakan publik menyediakan kerangka normatif dan arah strategis sedangkan administrasi publik berperan sebagai agen yang mengoperasionalkan visi dan misi kebijakan di berbagai sektor kehidupan. Keberadaan administrasi publik yang profesional dan akuntabel menjadi kunci agar tujuan kebijakan bisa dicapai secara efektif dan dampaknya dapat dinikmati secara merata oleh masyarakat. Dengan demikian, kebutuhan untuk memahami dinamika dan tantangan administrasi publik sangat penting agar proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan tidak berjarak dan benar-benar mampu menjawab permasalahan yang ada.

Perkembangan ruang lingkup kebijakan publik yang semakin kompleks menuntut administrasi publik untuk ikut beradaptasi. Dalam era modern, administrasi publik tidak hanya fokus pada pelaksanaan kebijakan yang bersifat teknis, tapi juga harus mampu menyesuaikan dengan perubahan sosial, teknologi, dan tuntutan partisipasi masyarakat. Hal ini menciptakan tantangan bagi birokrasi untuk menjadi lebih responsif, transparan, dan inovatif dalam mengelola kebijakan sehingga dapat menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas serta pemerintah yang lebih demokratis dan inklusif.

1.2 Tujuan dan Fungsi Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu instrumen penting yang digunakan oleh pemerintah dalam mengatur dan mengelola berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik tidak hanya menjadi pedoman dalam pengambilan keputusan tetapi juga merupakan sarana strategis untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah dirumuskan demi kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, pemahaman yang mendalam mengenai tujuan dan fungsi kebijakan publik sangat krusial dalam analisis dan evaluasi kebijakan yang efektif.

1.2.1 Tujuan Normatif dan Praktis

Tujuan kebijakan publik dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu tujuan normatif dan tujuan praktis. Tujuan normatif mengacu pada sasaran ideal yang ingin dicapai oleh kebijakan, mengandung nilai-nilai dan prinsip-prinsip moral yang melekat dalam kebijakan tersebut. Kebijakan publik berorientasi pada pencapaian nilai-nilai seperti keadilan, kesejahteraan, keamanan, dan kebebasan yang dianggap penting oleh masyarakat dan pemerintah.

Sementara itu, tujuan praktis lebih mengarah pada implementasi kebijakan dalam dunia nyata, yaitu bagaimana kebijakan tersebut secara konkret mampu menyelesaikan masalah-masalah atau kebutuhan yang muncul di masyarakat. Misalnya, kebijakan pendidikan diarahkan untuk memperluas dan pemeratakan akses pendidikan bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia sehingga menghasilkan manusia berkualitas yang dapat mendukung pembangunan

bangsa. Dengan demikian, tujuan praktis mencerminkan hasil atau output langsung yang diharapkan dari implementasi kebijakan.

Menurut Sawir (2017) pengamatan terhadap hubungan antara masalah yang hendak dipecahkan dan tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan menunjukkan bahwa kebijakan adalah jembatan yang menghubungkan permasalahan dengan solusi yang diinginkan. Hal ini menegaskan bahwa setiap kebijakan seharusnya memiliki tujuan yang jelas dan spesifik yang berkaitan erat dengan masalah yang dihadapi masyarakat.

1.2.2 Fungsi dalam Penyelesaian Masalah Publik

Fungsi utama kebijakan publik adalah sebagai alat atau instrumen strategis pemerintah dalam menyelesaikan atau mengelola masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat secara kolektif. Masalah-masalah tersebut bersifat kompleks dan berdampak luas, sehingga memerlukan intervensi yang sistematis dan terencana melalui kebijakan publik. Fungsi ini merefleksikan peran kebijakan sebagai respon yang terstruktur terhadap kebutuhan, aspirasi, dan tantangan sosial yang muncul di berbagai lapisan masyarakat.

Melalui kebijakan publik, pemerintah memiliki kemampuan untuk mengidentifikasi persoalan yang mendesak, merancang langkah-langkah tindakan, serta mengalokasikan sumber daya secara efektif dan efisien untuk memitigasi dampak negatif serta mendorong pemecahan masalah secara berkelanjutan. Kebijakan menjadi jembatan antara permasalahan yang dihadapi masyarakat dengan

solusi yang diupayakan, sehingga berfungsi sebagai mekanisme koordinasi dan integrasi kepentingan dalam upaya mencapai kesejahteraan bersama.

Kebijakan publik berfungsi untuk mengurangi ketimpangan dan ketidakadilan sosial dengan memberikan perlindungan dan pelayanan kepada kelompok masyarakat yang rentan. Hal ini mencakup pengaturan berbagai aspek sosial-ekonomi, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, dan lapangan pekerjaan, yang pada akhirnya bertujuan menciptakan kondisi sosial yang kondusif, inklusif, dan berkeadilan. Kebijakan yang baik harus mampu merespon kebutuhan masyarakat secara adaptif dan antisipatif terhadap perubahan lingkungan sosial-politik dan ekonomi yang dinamis.

Penyelesaian masalah publik melalui kebijakan merupakan proses evaluatif yang terus menerus, di mana keberhasilan penerapan kebijakan dievaluasi untuk memastikan bahwa tujuan awal tercapai dan dampak negatif dapat diminimalkan. Fungsi evaluasi ini menjadi bagian integral dalam siklus kebijakan publik, guna melakukan perbaikan dan penyesuaian kebijakan yang responsif terhadap perubahan kondisi dan kebutuhan masyarakat.

1.2.3 Fungsi Distribusi, Regulasi, dan Redistribusi

Kebijakan publik memiliki fungsi-fungsi strategis yang sangat penting dalam tata kelola pemerintahan dan pembangunan sosial, yang secara umum dapat diklasifikasikan ke dalam tiga fungsi utama, yaitu fungsi distribusi, regulasi, dan redistribusi. Ketiga fungsi ini berperan

sebagai instrumen untuk mengarahkan, mengatur, dan menyeimbangkan dinamika sosial-ekonomi dalam masyarakat demi tercapainya tujuan pembangunan dan kesejahteraan bersama.

1. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi dikaitkan dengan kebijakan yang bertujuan mengalokasikan sumber daya, pelayanan, dan keuntungan tertentu kepada kelompok masyarakat atau sektor yang membutuhkan. Kebijakan menjadi mekanisme untuk memperluas akses terhadap kebutuhan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, dan pelatihan kerja. Melalui fungsi distribusi, pemerintah secara aktif menyediakan dan menyalurkan fasilitas yang dapat memberdayakan individu serta kelompok tertentu agar mampu meningkatkan kualitas hidupnya. Contohnya adalah kebijakan pendidikan yang secara khusus diarahkan untuk memperluas akses dan meningkatkan mutu pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat, termasuk kelompok marginal.

Fungsi distribusi juga penting dalam mendorong pemerataan pembangunan dan membuka kesempatan yang sama bagi masyarakat dalam mengakses sumber daya dan pelayanan publik. Hal ini sangat diperlukan untuk mengatasi ketidakmerataan pembangunan antara wilayah, kelompok sosial, dan kelas ekonomi. Dengan demikian, fungsi distribusi memiliki peran sentral dalam menciptakan keadilan kesempatan dan pengurangan kesenjangan sosial.

2. Fungsi Regulasi

Berbeda dengan fungsi distribusi, fungsi regulasi bertujuan mengatur dan membatasi perilaku individu, kelompok, dan lembaga agar sesuai dengan norma dan nilai yang berlaku dalam masyarakat. Fungsi ini melibatkan pembuatan aturan, standar, dan mekanisme kontrol yang memastikan keteraturan sosial dan perlindungan kepentingan publik. Kebijakan regulasi menjadi instrumen penting untuk menjaga stabilitas sosial, keamanan, dan integritas sistem sosial-politik.

Contoh nyata dari fungsi regulasi adalah pembuatan peraturan yang mengatur standar nasional pendidikan, tata kelola lingkungan hidup, atau pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan adanya regulasi yang jelas dan tegas, tercipta kerangka kerja yang mengikat seluruh aktor dalam sistem kebijakan sehingga dapat mengurangi konflik, mencegah penyalahgunaan wewenang, dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Fungsi regulasi ini juga memungkinkan pemerintah untuk mengantisipasi dan menghadapi perubahan sosial secara sistematis melalui pembaruan aturan dan kebijakan yang adaptif.

3. Fungsi Redistribusi

Fungsi redistribusi merupakan salah satu fungsi yang paling strategis dan sensitif dalam kebijakan publik, karena terkait dengan upaya mengurangi ketimpangan sosial dan ekonomi melalui pengaturan ulang sumber daya dari kelompok yang lebih mampu kepada kelompok yang kurang beruntung. Melalui kebijakan redistribusi,

pemerintah berperan sebagai pemerata kesejahteraan dengan melakukan penyesuaian yang memungkinkan terciptanya keadilan sosial dan mengatasi kesenjangan yang ada dalam masyarakat.

Kebijakan redistribusi biasanya diwujudkan dalam bentuk bantuan sosial, subsidi, program perlindungan sosial, serta reformasi kebijakan fiskal dan perpajakan yang progresif. Fungsi ini tidak hanya bertujuan mengentaskan kemiskinan, tetapi juga meningkatkan partisipasi dan inklusi sosial kelompok-kelompok marginal dalam proses pembangunan dan pembangunan ekonomi secara lebih adil dan merata.

Fungsi redistribusi mendukung stabilitas sosial-politik dengan mengurangi rasa ketidakadilan dan ketegangan yang dapat timbul akibat kesenjangan ekonomi dan sosial yang tajam. Upaya redistribusi ini menjadi instrumen penting dalam memastikan pemerintahan dapat berjalan secara demokratis dan responsif terhadap kebutuhan semua lapisan masyarakat tanpa diskriminasi.

1.3 Teori dan Konsep Dasar

1.3.1 Teori Sistem

Dalam memandang kebijakan publik, teori sistem merupakan salah satu kerangka konseptual yang sangat fundamental. Menurut teori ini, kebijakan publik dipandang sebagai output atau hasil dari suatu sistem politik yang terbentuk dari berbagai komponen yang saling berinteraksi. Sistem politik itu sendiri terdiri atas tiga unsur utama, yaitu input, throughput, dan output. Input adalah segala bentuk

tuntutan dan dukungan dari masyarakat atau aktor-aktor politik yang masuk ke dalam sistem politik. Throughput merupakan proses pengolahan berbagai masukan tersebut di dalam sistem oleh berbagai lembaga politik dan aktor kebijakan. Sedangkan output adalah keputusan atau kebijakan yang dihasilkan oleh sistem politik tersebut dan diberikan kembali kepada masyarakat sebagai respons terhadap input awal.

Analisis sistem ini memandang kebijakan sebagai sebuah kesatuan yang kompleks, yang melibatkan banyak unsur yang bekerja secara simultan dan saling memengaruhi. Unsur-unsur tersebut meliputi isi kebijakan, aktor atau pemangku kepentingan, serta lingkungan kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan bukan hanya sekadar keputusan tunggal, melainkan merupakan hasil interaksi dinamis antara berbagai komponen dalam sistem kebijakan tersebut. Pendekatan sistem ini menjadi penting karena dapat memberikan gambaran komprehensif mengenai bagaimana suatu kebijakan terbentuk dan dapat juga mendeteksi hubungan timbal balik antara kebijakan, aktor, dan lingkungan.

Namun demikian, walaupun teori sistem memberikan gambaran yang luas dan menyeluruh, model ini dipandang masih belum memadai apabila dijadikan sebagai satu-satunya landasan dalam pengambilan keputusan atau formulasi kebijakan publik. Kompleksitas sistem politik dan interaksi aktor yang beragam memerlukan pendekatan lain untuk mengkaji motivasi dan perilaku aktor dalam pembuatan kebijakan.

1.3.2 Teori Pilihan Rasional

Teori pilihan rasional atau rational choice theory adalah pendekatan yang menekankan bahwa aktor-aktor dalam kebijakan bertindak secara rasional dengan tujuan memaksimalkan keuntungan atau kepentingan pribadi mereka. Teori ini berasumsi bahwa manusia adalah homo economicus, yaitu makhluk yang selalu memilih opsi terbaik berdasarkan perhitungan untung-rugi secara terencana dan sistematis. Dalam kebijakan publik, model pilihan rasional memandang formulasi kebijakan sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan kolektif di mana individu-individu yang berkepentingan membuat keputusan dengan memperhitungkan preferensi masing-masing. Oleh karena itu, kebijakan merupakan produk dari interaksi berbagai kepentingan yang berusaha memuaskan tujuan pribadi masing-masing.

Model ini dikenal juga dengan istilah model public choice atau social choice. Public choice theory mengadopsi konsep dari ilmu ekonomi, yang kemudian diaplikasikan ke dalam proses politik dan kebijakan publik. Dengan pendekatan ini, politisi, birokrat, dan pemangku kepentingan lainnya diasumsikan berperilaku seperti pelaku ekonomi yang mencari manfaat maksimal dalam batasan sumber daya yang ada.

Model rasional komprehensif merupakan cabang dari teori pilihan rasional yang menitikberatkan pada rasionalitas dalam memilih kebijakan yang memberikan manfaat sosial maksimum atau maximum social gain. Konsep ini mengharuskan pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk

dapat melakukan analisis menyeluruh (cost-benefit analysis) sehingga dapat memilih alternatif kebijakan yang memberikan hasil terbaik bagi masyarakat luas. Model ini cukup populer dan banyak diadopsi dalam praktik formulasi kebijakan di berbagai negara karena pendekatan analitisnya yang sistematis dan terukur.

Meskipun teori ini memberi kerangka kerja yang bermanfaat dalam memahami motif dan strategi individu dalam pembuatan kebijakan, model pilihan rasional juga menghadapi kritik, terutama terkait asumsi rasionalitas penuh dan pengabaian faktor sosial, budaya, serta emosional yang juga memengaruhi pengambilan keputusan.

1.3.3 Konsep Aktor dan Institusi

1. Aktor Kebijakan

Aktor dalam kebijakan publik adalah individu atau kelompok yang mempunyai kepentingan langsung maupun tidak langsung serta berperan aktif dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Aktor tersebut dapat berasal dari berbagai latar belakang dan memiliki kewenangan, sumber daya, serta posisi yang berbeda-beda dalam sistem politik. Contoh aktor meliputi pejabat pemerintah, partai politik, birokrat, kelompok kepentingan, organisasi non-pemerintah, media massa, bahkan masyarakat umum yang terdampak oleh kebijakan.

Peranan aktor tidak hanya terbatas pada pengambilan keputusan formal, tetapi juga mencakup kegiatan lobi, advokasi, kompromi, dan negosiasi yang membentuk karakter dan konten suatu kebijakan. Aktor dapat

bertindak secara kooperatif maupun kompetitif, tergantung pada tujuan dan strategi masing-masing. Oleh karena itu, hubungan antar aktor, baik berupa kolaborasi, konflik, atau koalisi sangat menentukan arah serta hasil kebijakan yang dihasilkan.

Selain itu, aktor juga dapat beroperasi dalam kerangka formal maupun informal. Dalam ranah formal, mereka menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan struktur organisasi dan mekanisme prosedural. Sedangkan dalam ranah informal, aktor menggunakan jaringan, nilai budaya, dan komunikasi di luar mekanisme resmi untuk mempengaruhi proses kebijakan. Media massa, misalnya, dapat menjadi aktor non-formal yang berperan dalam membentuk opini publik dan tekanan terhadap pengambil keputusan.

2. Institusi Kebijakan

Institusi merupakan sistem aturan, norma, dan struktur organisasi yang membatasi dan memfasilitasi perilaku aktor dalam proses kebijakan publik. Institusi tidak hanya mencakup lembaga pemerintahan formal, seperti kementerian, lembaga legislatif, dan badan yudikatif, tetapi juga aturan tertulis (perundang-undangan, peraturan) serta aturan tidak tertulis seperti adat, kebiasaan, dan kultur organisasi yang mengatur interaksi antar aktor.

Peran institusi sangat vital karena ia menyediakan kerangka kerja yang stabil bagi aktor dalam mengambil keputusan dan bertindak. Melalui aturan main yang jelas, institusi mengurangi ketidakpastian, mengendalikan

konflik, dan menciptakan keteraturan dalam sistem politik yang kompleks. Institusi juga menentukan distribusi kekuasaan dan sumber daya, sehingga mempengaruhi siapa saja yang dapat mengakses informasi, mengambil keputusan, dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan.

Pendekatan institusional dalam analisis kebijakan menekankan bahwa institusi bukanlah sekadar latar belakang pasif, melainkan aktor struktural yang berdampak langsung pada bentuk dan hasil kebijakan. Institusi dapat berfungsi sebagai penghalang atau pembuka peluang bagi berbagai alternatif kebijakan, tergantung pada kekuatan aturan dan norma yang berlaku.

3. Interaksi Antara Aktor dan Institusi

Hubungan antara aktor dan institusi bersifat dialektis dan dinamis. Aktor bertindak dalam kerangka institusional, namun pada saat yang sama mereka juga dapat mempengaruhi dan mengubah institusi melalui proses adaptasi, reformasi, atau resistensi. Dengan demikian, perubahan kebijakan sering terjadi melalui interaksi dan negosiasi yang melibatkan perubahan perilaku aktor sekaligus aturan institusional.

Memahami hubungan ini penting untuk merancang intervensi kebijakan yang efektif dan berkelanjutan, sebab keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan tidak semata-mata dipengaruhi oleh isi kebijakan itu sendiri, tetapi juga oleh bagaimana aktor-aktor bergerak dalam batas-batas institusi yang ada.

Sebagai contoh, sebuah kebijakan reformasi agraria akan

sangat bergantung pada aktor-aktor seperti pemerintah daerah, petani, dan pemilik tanah, serta pada institusi-institusi yang mengatur hak kepemilikan, mekanisme distribusi tanah, dan sistem hukum. Faktor budaya dan sejarah organisasi juga akan turut membentuk bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan dan diimplementasikan.

Konsep aktor dan institusi merupakan komponen penting yang saling terkait dan memengaruhi proses kebijakan. Aktor adalah individu atau kelompok yang secara langsung berkepentingan dan terlibat dalam pembuatan, pelaksanaan, maupun penerimaan kebijakan. Mereka dapat berupa pejabat pemerintah, partai politik, kelompok masyarakat, organisasi kepentingan, maupun warga biasa yang terdampak oleh kebijakan tersebut.

Aktor berperan sebagai pelaku yang mengambil keputusan, melakukan lobi, menyampaikan aspirasi, atau memberikan dukungan dalam setiap tahap siklus kebijakan. Oleh karena itu, dinamika antara aktor sangat menentukan hasil kebijakan yang dihasilkan. Selain itu, aktor juga dapat berinteraksi secara formal maupun informal serta menggunakan berbagai saluran komunikasi, termasuk media massa, untuk memengaruhi proses kebijakan.

Sementara itu, institusi merujuk pada seperangkat aturan, norma, dan struktur organisasi yang mengatur perilaku aktor dalam sistem politik dan kebijakan. Institusi berfungsi sebagai kerangka yang membatasi atau memfasilitasi tindakan aktor sehingga tercipta pola interaksi yang teratur dalam formulasi dan implementasi

kebijakan. Institusi dapat berupa lembaga pemerintah resmi maupun aturan tidak tertulis yang mengorganisasi hubungan antar aktor.

1.4 Pendekatan dalam Studi Kebijakan

Analisis kebijakan publik merupakan bidang kajian yang multidisipliner dan kompleks, yang mengharuskan berbagai pendekatan untuk memahami secara menyeluruh fenomena kebijakan publik dari berbagai aspek.

Studi kebijakan publik menggunakan tiga pendekatan utama yang saling melengkapi, yaitu pendekatan institusional, pendekatan proses (siklus kebijakan), dan pendekatan normatif. Ketiga pendekatan ini memiliki fokus yang berbeda namun berkaitan erat dalam analisis kebijakan: pendekatan institusional mengkaji struktur organisasi dan aturan yang mengikat; pendekatan proses menyoroti tahapan serta dinamika dalam pembentukan dan implementasi kebijakan; sedangkan pendekatan normatif memberikan penilaian berdasarkan nilai-nilai dan etika dalam kebijakan publik. Berikut penjabaran rinci mengenai ketiga pendekatan tersebut.

1.4.1 Pendekatan Institusional dalam Studi Kebijakan Publik

Pendekatan institusional merupakan salah satu perspektif utama dalam analisis kebijakan yang memandang kebijakan publik sebagai produk interaksi institusi-institusi pemerintahan dan organisasi lain yang memiliki peran dalam proses pengambilan keputusan. Fokus utama pendekatan ini

adalah pada struktur formal, aturan, prosedur, dan kewenangan yang dimiliki oleh organisasi di dalam sistem pemerintahan. Pendekatan ini memandang bahwa kebijakan tidak dapat dilepaskan dari institusional yang membentuk dan membatasi tindakan para pelaku di dalamnya.

Menurut William N. Dunn, sistem kebijakan (policy system) adalah suatu pola institusional yang menghubungkan berbagai elemen, meliputi aktor-aktor kebijakan (policy actors), lingkungan kebijakan (policy environment), dan kebijakan itu sendiri sebagai output dan outcome dari sistem tersebut. Sistem ini bukanlah sesuatu yang statis, tetapi dinamis, dan terus berkembang seiring perubahan hubungan, politik, dan kondisi sosial-ekonomi. Dengan pendekatan ini, analisis dilakukan dengan cara menelaah siapa saja institusi yang terlibat, bagaimana fungsi dan alur birokrasi, serta aturan formal apa saja yang menjadi landasan dalam membuat dan melaksanakan kebijakan (Sawir 2017).

Pendekatan institusional sangat relevan dalam sistem pemerintahan yang birokratis, di mana proses pengambilan keputusan dipengaruhi oleh hirarki, prosedur administratif, dan mekanisme koordinasi antar lembaga. Misalnya, suatu kebijakan publik mengenai pendidikan akan melibatkan Departemen Pendidikan, lembaga legislatif, kementerian keuangan, serta lembaga pengawas dan pelaksana lapangan, masing-masing dengan peran dan kewenangannya. Pemahaman terhadap struktur dan interaksi institusional ini dapat membantu mengidentifikasi hambatan maupun peluang keberhasilan sebuah kebijakan.

Lebih lanjut, pendekatan institusional juga menyoroti peran aktor-aktor di dalam kelembagaan tersebut, yakni bagaimana preferensi, kepentingan, dan budaya organisasi memengaruhi keputusan kebijakan. Oleh karena itu, analisis institusional tidak hanya berhenti pada struktur organisasi tetapi juga bagaimana pola interaksi dan negosiasi terjadi dalam sistem tersebut.

1.4.2 Pendekatan Proses dalam Analisis Kebijakan Publik

Berbeda dengan pendekatan institusional yang lebih menitikberatkan pada struktur organisasi, pendekatan proses mengupas tahapan kebijakan secara kronologis dari awal hingga akhir. Pendekatan ini melihat kebijakan sebagai rangkaian aktivitas yang diawali dari identifikasi masalah yang memerlukan penyelesaian sampai evaluasi hasil kebijakan tersebut. Dengan demikian, fokus utama pendekatan proses adalah pada dinamika interaksi antar aktor dan alur kegiatan selama siklus kebijakan berlangsung.

Umumnya, proses kebijakan dapat dibagi dalam beberapa tahap, yakni: identifikasi dan perumusan masalah, perumusan kebijakan, keputusan, implementasi, dan evaluasi. Pada tahap identifikasi masalah, perhatian diarahkan untuk memahami kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah yang ingin dipecahkan oleh kebijakan. Misalnya, tingginya angka putus sekolah dapat diidentifikasi sebagai masalah yang mendesak untuk dirumuskan kebijakan penyelesaian.

Setelah masalah teridentifikasi, tahap berikutnya adalah perumusan kebijakan, yaitu penyusunan alternatif solusi yang memungkinkan untuk diambil. Proses ini bersifat

multidimensional karena melibatkan pengumpulan data, analisis konsekuensi, dan pertimbangan nilai. Di sini pula analisis kebijakan empiris dilakukan dengan tujuan memberikan prediksi atas dampak-dampak dari berbagai pilihan kebijakan di masa depan. Pendekatan evaluatif turut berperan dalam menilai nilai dari alternatif kebijakan berdasarkan kriteria seperti efektivitas, efisiensi, dan keadilan.

Tahap keputusan merupakan saat pengambilan keputusan formal atas alternatif kebijakan yang akan dijalankan. Keputusan ini biasanya diformalkan oleh lembaga pengambil keputusan yang berwenang, seperti pemerintah daerah atau kementerian terkait. Setelah keputusan diambil, tahap implementasi menjadi fokus berikutnya, di mana kebijakan diuji dalam praktik nyata di lapangan. Proses implementasi sendiri tidak selalu berjalan mulus karena dipengaruhi oleh faktor administratif maupun politik. Implementasi sering melibatkan negosiasi, konflik, dan akomodasi antara berbagai pihak yang terlibat, termasuk birokrat, masyarakat, dan pemangku kepentingan lain.

Terakhir, tahap evaluasi bertujuan menilai sejauh mana kebijakan berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta mengidentifikasi efek samping yang mungkin terjadi. Evaluasi ini dapat bersifat formatif (untuk memperbaiki implementasi yang sedang berjalan) maupun sumatif (menilai hasil keseluruhan setelah kebijakan dilaksanakan).

Pendekatan proses ini berguna untuk memperoleh gambaran yang lebih utuh dan detil tentang bagaimana kebijakan tersebut dirancang, dilaksanakan, dan dievaluasi dalam rangka mencapai tujuan sosial yang diinginkan.

Pendekatan ini juga menunjukkan bahwa kebijakan bukanlah sesuatu yang statis, tetapi terus mengalami perubahan dan penyesuaian sepanjang siklusnya.

1.4.3 Pendekatan Normatif dalam Analisis Kebijakan Publik

Pendekatan normatif menambah dimensi penting dalam analisis kebijakan dengan menekankan pada aspek nilai-nilai yang mendasari sebuah kebijakan. Pendekatan ini mempertanyakan "apa yang seharusnya dilakukan" dari sudut pandang moral, etika, dan keadilan sosial. Dengan kata lain, pendekatan normatif berorientasi pada tujuan akhir kebijakan serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat dan hak-hak asasi manusia.

Analisis kebijakan tidak hanya menilai efisiensi teknis suatu kebijakan, namun juga mempertimbangkan idealisme dan norma-norma sosial yang relevan. Misalnya, kebijakan sosial yang bertujuan mengurangi kemiskinan tidak hanya dievaluasi berdasarkan pencapaian target kuantitatif, tapi juga dilihat dari sisi keadilan distribusi sumber daya dan pemberdayaan masyarakat miskin.

Pendekatan normatif memberikan panduan mengenai tindakan yang perlu diambil dengan mempertimbangkan nilai-nilai sosial dan politik, serta prinsip-prinsip keadilan. Pendekatan ini menjadi landasan moral dalam merekomendasikan kebijakan publik yang dianggap paling tepat dan adil bagi masyarakat. Oleh sebab itu, analisis kebijakan harus peka terhadap aspek politik dan ideologi yang melekat dalam proses pembuatan kebijakan publik,

mengingat kebijakan bukan hanya persoalan teknis tetapi juga merupakan arena pertarungan kepentingan dan kekuasaan.

1.5 Perkembangan Ilmu Kebijakan Publik

Ilmu kebijakan publik merupakan disiplin ilmu yang berkembang sebagai respons terhadap kebutuhan untuk memahami dan menangani kompleksitas persoalan kebijakan yang dihadapi negara dan masyarakat modern. Perkembangan ilmu ini mencakup berbagai aspek, mulai dari sejarah dan akar disipliner, keterkaitan dengan bidang ilmu lainnya, hingga tren dan isu-isu kontemporer yang terus berubah sesuai dinamika sosial-politik dan ekonomi.

1.5.1 Sejarah Perkembangan Ilmu Kebijakan Publik

Pengembangan ilmu kebijakan publik tidak terlepas dari sejarah panjang bagaimana manusia mengorganisasi aktivitas sosial dan pemerintahan. Seperti yang dikemukakan dalam literatur, analisis kebijakan memiliki hubungan erat dengan perkembangan peradaban, terutama ketika bangsa-bangsa mulai menempati wilayah tertentu secara menetap serta mengembangkan teknologi produksi yang lebih maju. Aktivitas analisis kebijakan yang terspesialisasi muncul bersamaan dengan kebutuhan untuk mengelola kompleksitas organisasi sosial dan administrasi pemerintahan.

Sebagai sebuah disiplin ilmu sosial terapan, kebijakan publik mulai terlihat sebagai bidang studi yang sistematis pada pertengahan abad ke-20, ketika kebutuhan untuk membuat keputusan yang efektif dan efisien dalam sektor

publik menjadi semakin mendesak. Teori dan metode analisis kebijakan mulai dikembangkan untuk memberikan kerangka kerja yang mampu mengkaji, mengevaluasi, dan merekomendasikan kebijakan yang berdampak luas terhadap masyarakat. Menurut Dunn (1981), analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penyelidikan dan argumen untuk menghasilkan informasi yang relevan bagi pengambilan keputusan politik yang efektif dalam menyelesaikan masalah kebijakan (Sawir 2017).

Dalam perkembangan awalnya, pendekatan analisis kebijakan mengambil berbagai bentuk, termasuk pendekatan empiris yang berfokus pada data dan fakta, pendekatan evaluatif yang menilai nilai-nilai suatu kebijakan, serta pendekatan normatif yang memberikan rekomendasi tindakan yang seharusnya dilakukan. Ini menunjukkan bagaimana ilmu kebijakan publik berusaha mengintegrasikan aspek ilmu sosial, politis, dan etika dalam proses pengambilan kebijakan.

1.5.2 Disiplin Terkait

Ilmu kebijakan publik merupakan bidang yang bersifat interdisipliner dan multidisipliner, yang secara inheren terbuka terhadap berbagai disiplin ilmu lain untuk memperkaya kajian dan praktik analisis kebijakan. Tidak seperti ilmu yang berdiri sendiri secara tunggal, ilmu kebijakan publik menggabungkan perspektif, teori, dan metode dari berbagai disiplin ilmu sosial untuk menghasilkan pemahaman yang menyeluruh dan holistik terhadap proses

pembuatan, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

Salah satu disiplin utama yang memberikan kontribusi signifikan adalah ilmu politik, yang menawarkan pemahaman mengenai dinamika kekuasaan, peran aktor pemerintahan, konflik kepentingan, dan proses pengambilan keputusan politik. Melalui perspektif ini, analisis kebijakan dapat memahami bagaimana kepentingan politik, ideologi, serta dinamika institusional memengaruhi formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik.

Selanjutnya, administrasi publik memberikan fokus pada aspek teknis dan mekanisme implementasi kebijakan. Disiplin ini mengkaji struktur birokrasi, manajemen organisasi publik, serta prosedur teknis yang menjadi jembatan antara kebijakan yang dirumuskan dengan hasil nyata di lapangan. Pengetahuan tentang administrasi publik memungkinkan analisis untuk mengevaluasi efektivitas implementasi kebijakan dan mengidentifikasi hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.

Aspek ekonomi juga menjadi bagian integral dalam ilmu kebijakan publik. Disiplin ini menyajikan alat analisis untuk mengevaluasi efisiensi biaya, dampak ekonomi, distribusi sumber daya, serta insentif ekonomis dari kebijakan tertentu. Melalui pendekatan ekonomi, kebijakan dapat dianalisis dari sudut pandang manfaat dan biaya, alokasi sumber daya, serta konsekuensi makroekonomi, sehingga mendukung pembuatan kebijakan yang lebih rasional dan berkelanjutan.

Selain itu, sosiologi dan ilmu perilaku memainkan peran penting dalam memahami faktor sosial dan budaya yang

membentuk respons masyarakat terhadap kebijakan publik. Kajian sosiologis memberikan wawasan tentang struktur sosial, norma, nilai, dan hubungan antar kelompok masyarakat yang dapat memperkuat atau melemahkan keberhasilan suatu kebijakan. Ilmu perilaku membantu menganalisis bagaimana individu dan kelompok berperilaku dalam kebijakan, termasuk mekanisme pengambilan keputusan di tingkat individu dan kolektif.

Tidak kalah penting adalah peran hukum dalam kerangka ilmu kebijakan publik. Hukum memberikan fondasi normatif dan legitimasi terhadap kebijakan yang diambil, serta mengatur batasan dan kelayakan kebijakan tersebut dalam sistem hukum nasional maupun internasional. Pemahaman aspek hukum membantu analisis kebijakan dalam memastikan bahwa kebijakan yang dirumuskan memenuhi standar legal dan aturan yang berlaku, sehingga meminimalisir risiko konflik hukum dan sosial.

Integrasi berbagai disiplin ilmu tersebut tidak hanya memperkaya perspektif analisis tetapi juga memperkuat metode dan paradigma yang digunakan dalam studi kebijakan publik. Karena tantangan kebijakan yang semakin kompleks dan multidimensional, pendekatan multidisipliner ini memungkinkan pengembangan kerangka analisis yang komprehensif, mencakup aspek teoritis dan praktis serta data empiris dan norma nilai sosial-politik. Dengan demikian, ilmu kebijakan publik mampu menyediakan analisis yang lebih kritis, pragmatis, dan kontekstual sesuai dengan kebutuhan masyarakat modern.

1.5.3 Tren dan Isu Terkini dalam Ilmu Kebijakan Publik

Ilmu kebijakan publik sebagai disiplin ilmu sosial yang terus berkembang senantiasa beradaptasi dengan perubahan sosial, ekonomi, politik, dan teknologi yang berlangsung secara dinamis dalam masyarakat modern. Kompleksitas persoalan yang dihadapi pemerintah dan masyarakat menuntut pendekatan analisis kebijakan yang tidak hanya kritis dan mendalam tetapi juga pragmatis, kreatif, dan multidisipliner. Pendekatan multidisipliner memungkinkan para analis kebijakan untuk menggabungkan berbagai perspektif keilmuan, seperti ilmu sosial, ekonomi, politik, teknologi, dan komunikasi, guna memberikan pemahaman yang komprehensif terhadap fenomena kebijakan yang sangat kompleks.

Salah satu tren utama dalam ilmu kebijakan publik adalah peningkatan perhatian pada partisipasi publik dan keterbukaan dalam proses pembuatan kebijakan. Demokrasi modern menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, sehingga kebijakan publik harus dirumuskan bukan hanya oleh elit pemerintahan, tetapi juga melibatkan berbagai lapisan masyarakat secara aktif. Dengan demikian, proses pembentukan kebijakan menjadi lebih transparan, akuntabel, dan inklusif. Keterlibatan masyarakat ini tidak hanya memperkuat legitimasi kebijakan tetapi juga meningkatkan kualitas hasil kebijakan yang lebih representatif dan responsif terhadap kebutuhan publik yang beragam.

Selain itu, perkembangan teknologi informasi dan komunikasi turut mendorong transformasi proses kebijakan

ke arah partisipasi digital. Platform digital memungkinkan akses informasi yang lebih luas dan mudah serta menyediakan ruang dialog interaktif antara pemerintah dan masyarakat. Namun, fenomena ini juga menimbulkan tantangan baru, seperti kesenjangan literasi digital dan risiko disinformasi, yang harus diatasi melalui strategi kebijakan yang adaptif dan inklusif.

Ilmu kebijakan publik kini juga semakin menekankan pentingnya pendekatan analisis yang berbasis data empiris dan penggunaan metode prediktif untuk mengantisipasi konsekuensi jangka panjang dari berbagai alternatif kebijakan. Pendekatan ini memperkuat kemampuan pembuat kebijakan dalam mengambil keputusan yang tidak hanya efektif dan efisien, tetapi juga berkelanjutan serta berkeadilan sosial.

BAB 2

LINGKUNGAN DAN AKTOR KEBIJAKAN PUBLIK

2.1 Lingkungan Sosial dan Ekonomi

Lingkungan sosial dan ekonomi merupakan sebuah konteks multidimensional yang sangat penting dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik. Lingkungan sosial dan ekonomi ini mempengaruhi dinamika masalah publik serta membatasi ruang gerak dalam menetapkan alternatif kebijakan yang realistis dan efektif.

Lingkungan sosial dan ekonomi terdiri dari sub-aspek yang saling terkait dan berkelindan, antara lain dinamika masyarakat, pengaruh ekonomi makro, serta ketimpangan dan keadilan sosial. Ketiga komponen ini tidak hanya menjadi latar belakang munculnya masalah-masalah publik namun juga memengaruhi bagaimana kebijakan dirumuskan dan diimplementasikan di level praktis.

2.1.1 Dinamika Masyarakat

Dinamika masyarakat merupakan sebuah fenomena sosial yang terus bergerak dan berkembang, di mana perubahan-perubahan dalam struktur sosial, nilai-nilai, norma, perilaku, hingga pola interaksi sosial mempengaruhi bagaimana masalah publik muncul dan berkembang. Lingkungan kebijakan adalah latar khusus yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh aktor kebijakan serta isi kebijakan itu sendiri. Oleh karena itu, dinamika sosial di

masyarakat mempengaruhi interaksi aktor-aktor kebijakan dalam proses pembuatan, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

Sri Harsoyo (2022) menjelaskan konsep segitiga sistem kebijakan yang menekankan pentingnya pemahaman hubungan timbal balik antara aktor kebijakan, isi kebijakan, dan lingkungan kebijakan yang meliputi kondisi sosial dan politik masyarakat. Dinamika masyarakat yang dinamis bisa berupa perubahan sosial yang cepat seperti urbanisasi, perubahan demografis, peningkatan kesadaran hak-hak sipil, hingga tumbuhnya civil society (masyarakat sipil) yang lebih aktif menuntut perubahan kebijakan yang responsif.

Banyak contoh dinamika masyarakat yang menjadi pemicu munculnya kebijakan publik, misalnya masalah kemiskinan yang berkelanjutan, konflik antar kelompok sosial, pergeseran nilai budaya, maupun tuntutan atas keberlanjutan lingkungan hidup. Dinamika ini memungkinkan aktor-aktor kebijakan untuk lebih responsif terhadap isu-isu sosial yang berkembang secara dinamis, termasuk transformasi gaya hidup, pola konsumsi, sampai ke tuntutan kesejahteraan yang semakin kompleks.

Dinamikanya masyarakat juga mengandung dimensi konflik dan kompromi antar kelompok kepentingan. Misalnya, adanya kelompok mayoritas dan minoritas yang memiliki kepentingan berbeda terhadap kebijakan tertentu. Oleh karenanya, pembuat kebijakan harus mampu memahami keanekaragaman kepentingan dan karakter sosial masyarakat agar kebijakan yang dihasilkan tidak hanya efektif secara teknis namun juga diterima secara sosial.

2.1.2 Pengaruh Ekonomi Makro

Kondisi ekonomi makro adalah lingkungan yang menyediakan konteks keuangan dan sumber daya yang mendorong atau membatasi kemampuan pemerintah dan aktor kebijakan lain untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik. Variabel ekonomi makro seperti tingkat pertumbuhan ekonomi, inflasi, pengangguran, dan stabilitas fiskal sangat berpengaruh pada arah dan keberlanjutan suatu kebijakan.

Misalnya dalam menghadapi krisis ekonomi, pemerintah memiliki keterbatasan anggaran sehingga harus membuat pilihan kebijakan yang prioritaskan pengeluaran yang langsung berdampak pada stabilitas ekonomi dan sosial. Dampak dari kebijakan ekonomi makro tentu dirasakan sampai ke level masyarakat dan bisa memperkuat atau menimbulkan masalah sosial seperti pengangguran dan kemiskinan.

Menurut Nugroho (2009) kondisi ekonomi suatu negara menuntut kebijakan publik untuk sensitif terhadap sumber daya yang tersedia secara ekonomi. Dalam negara berkembang, keterbatasan dana dan infrastruktur menuntut kebijakan untuk bersifat pragmatis dalam mensiasati prioritas pembangunan. Kondisi ekonomi makro yang kuat tentu mempermudah pembentukan kebijakan yang ambisius karena kapasitas fiskal dan ekonomi terjamin.

Namun, tidak hanya angka makro ekonomi yang menjadi perhatian, tetapi juga bagaimana dampak ketimpangan ekonomi tersebut didistribusikan dalam masyarakat. Pengaruh ekonomi makro mencakup cara

sumber daya ekonomi dialokasikan, yang berdampak pada lapisan sosial rendah yang sering kali menjadi kelompok rentan terhadap kebijakan ekonomi yang tidak merata

Pertumbuhan ekonomi yang pesat sekalipun tidak menjamin pemerataan kesejahteraan tanpa adanya kebijakan redistributif yang efektif. Oleh sebab itu, sekaligus dalam kajian kebijakan publik, analisis ekonomi makro harus diintegrasikan dengan analisis sosial agar kebijakan yang dirancang tidak hanya memperhatikan aspek pertumbuhan kuantitatif tetapi juga kualitas distribusi kesejahteraan.

2.1.3 Ketimpangan dan Keadilan Sosial

Ketimpangan sosial dan ekonomi merupakan salah satu faktor mendasar yang memengaruhi legitimasi, keberhasilan, dan keberlanjutan kebijakan publik. Ketimpangan sosial terjadi ketika akses terhadap sumber daya, pendidikan, pekerjaan, dan kesempatan hidup tidak merata di antara berbagai kelompok sosial dalam masyarakat. Ketimpangan ini tidak hanya bersifat ekonomi, namun juga mencakup ketidakadilan dalam akses layanan pendidikan, kesehatan, dan hak-hak sipil yang sangat penting bagi kesejahteraan dan pengembangan kapasitas individu.

Fenomena ketimpangan ini dapat menghasilkan berbagai permasalahan sosial yang kompleks, antara lain kemiskinan struktural, marginalisasi kelompok tertentu, hingga disintegrasi sosial yang mengancam stabilitas sosial dan pembangunan nasional. Ketimpangan sosial yang tinggi menciptakan ketidakpuasan dan rasa ketidakadilan di kalangan masyarakat yang terdampak, yang kemudian dapat

menjurus pada konflik sosial bahkan menghambat proses pembangunan. Oleh karena itu, pemahaman yang mendalam mengenai akar ketimpangan sosial sangat penting dalam perumusan kebijakan publik agar kebijakan yang dirancang mampu mengatasi ketidaksetaraan ini secara efektif.

Prinsip keadilan sosial menjadi kunci utama yang harus diperhatikan agar hasil kebijakan dapat memberikan manfaat yang proporsional dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya kelompok yang paling rentan dan terpinggirkan. Hal ini memerlukan pendekatan multidimensional yang tidak hanya mengatasi aspek ekonomi, tetapi juga memperhatikan dimensi sosial, budaya, dan politik yang berkaitan dengan ketimpangan dan keadilan.

Keberhasilan kebijakan publik dalam mengurangi ketimpangan dan mewujudkan keadilan sosial sangat bergantung pada pelibatan berbagai aktor, termasuk pemerintah, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, dan komunitas lokal. Sinergi antara aktor tersebut dapat memperkuat implementasi kebijakan yang inklusif dan berkelanjutan. Selain itu, kebijakan yang responsif terhadap ketimpangan sosial juga harus mempertimbangkan mekanisme monitoring dan evaluasi yang berkelanjutan serta adaptasi terhadap dinamika sosial-ekonomi yang berkembang.

2.2 Aktor Pemerintah

Secara umum, aktor pemerintah terdiri dari tiga pilar utama yang memiliki kewenangan legal formal dalam merumuskan, menetapkan, dan mengimplementasikan

kebijakan publik, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketiga unsur ini saling berkaitan dan berinteraksi secara sinergis untuk mewujudkan kebijakan yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat luas.

2.2.1 Eksekutif: Pelaksana Kebijakan dan Penggerak Implementasi

Salah satu komponen utama dalam aktor pemerintah adalah unsur eksekutif yang memegang posisi sebagai pelaksana kebijakan publik. Di Indonesia, eksekutif dipimpin oleh Presiden beserta Wakil Presiden dan jajaran kabinetnya, serta lembaga-lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi teknis operasional. Presiden, sebagai kepala pemerintahan, mempunyai kewenangan luas untuk menetapkan kebijakan melalui instrumen-instrumen regulasi seperti Peraturan Presiden (Perpres), dan memimpin implementasi kebijakan sesuai dengan mandat undang-undang.

Eksekutif memiliki tanggung jawab langsung dalam menjadikan sebuah kebijakan menjadi program-program konkret, yang tidak hanya teoritis tetapi juga dapat dirasakan hasilnya oleh masyarakat. Tahap implementasi inilah yang menentukan sejauh mana kebijakan publik yang ditetapkan dapat berjalan secara efektif dan memberikan manfaat nyata. Badan pelaksana yang ditugasi mengoperasionalkan program harus diberikan sumber daya yang memadai, baik finansial, sumber daya manusia, maupun sarana lain yang dibutuhkan agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan lancar tanpa hambatan.

Selain itu, dalam proses implementasi, aktor eksekutif harus mampu mengembangkan kebijakan abstrak menjadi arahan teknis dan peraturan pelaksanaan yang lebih rinci. Contohnya adalah menyusun peraturan pelaksana (peraturan menteri atau kepala lembaga) dan membuat rencana serta desain program yang menjadi panduan operasional di lapangan. Proses ini memerlukan koordinasi dan sinkronisasi yang baik antar lembaga pemerintah serta kolaborasi dengan para aktor non-pemerintah yang terkait agar tidak terjadi tumpang tindih atau konflik dalam pelaksanaan kebijakan.

Kehadiran aktor eksekutif disertai peran birokrat sebagai pelaksana kebijakan yang harus memanifestasikan tujuan-tujuan kebijakan dalam tindakan nyata. Birokrat sebagai aparat pemerintahan memiliki peran penting dalam memastikan bahwa program-program kebijakan yang sudah ditetapkan dapat dilaksanakan dengan baik sesuai rencana. Birokrat juga menghadapi tantangan berupa dinamika politik, administratif, dan sumber daya yang tersedia sehingga daya tahan dan efektivitas pelaksanaan sangat bergantung pada kemampuan birokrat dalam mengelola berbagai aspek tersebut.

2.2.2 Legislatif: Pembuat Kebijakan dan Pengawas Implementasi

Aktor legislatif merupakan pilar kedua dalam struktur aktor pemerintah yang memiliki peranan fundamental dalam proses kebijakan publik. Lembaga legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) bertugas sebagai wakil rakyat yang memiliki otoritas legal

resmi untuk membuat dan mengesahkan berbagai aturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum kebijakan publik.

Legislatif bertanggung jawab menentukan arah kebijakan yang dikehendaki oleh negara melalui pengambilan keputusan kolektif dalam perancangan dan penetapan undang-undang. Fungsi legislatif tidak hanya sekadar membuat kebijakan tetapi juga berperan dalam mengatur standar, regulasi, serta menetapkan kerangka hukum yang memberi legitimasi sekaligus memberikan batasan terhadap implementasi kebijakan. Dengan demikian, kedudukan legislatif strategis dalam memastikan bahwa kebijakan publik yang dihasilkan betul-betul selaras dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan konstitusional negara.

Selain bertugas merancang kebijakan, legislatif memiliki fungsi pengawasan yang tidak kalah penting. Setelah kebijakan ditetapkan dan mulai diimplementasikan oleh eksekutif, legislatif melakukan pengawasan agar pelaksanaan sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati. Pengawasan ini bisa berbentuk interpelasi, hak angket, serta pengawasan administratif lainnya. Dalam menjalankan fungsi pengawasan, legislatif dapat memastikan bahwa kebijakan tidak disalahgunakan, sumber daya digunakan secara efisien, dan hasil kebijakan benar-benar sampai pada sasaran yang diinginkan.

Kelebihan dari peran legislatif adalah mampu melakukan revisi dan penyesuaian kebijakan ketika ada dinamika perubahan sosial-politik dalam masyarakat. Oleh karenanya, legislatif juga bersifat dinamis dalam

menyesuaikan kebijakan publik dengan kondisi real time sehingga kebijakan yang ada tidak menjadi usang dan tetap relevan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat.

2.2.3 Yudikatif: Penjaga Legalitas dan Pengawal Konstitusionalitas Kebijakan

Komponen ketiga dalam aktor pemerintah adalah lembaga yudikatif, yang terdiri atas berbagai badan peradilan seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan pengadilan-pengadilan lainnya. Yudikatif memiliki fungsi utama dalam mengawal legalitas kebijakan publik dengan melakukan peninjauan terhadap undang-undang dan kebijakan yang dianggap bertentangan dengan ketentuan konstitusional dan hukum dasar negara.

Dengan kewenangan judicial review yang dimiliki, lembaga yudikatif mempunyai peran krusial dalam menyeleksi dan menginterpretasikan bagaimana kebijakan yang telah ditetapkan, baik oleh legislatif maupun eksekutif, harus berpedoman pada hukum yang berlaku. Putusan pengadilan yang bersifat mengikat ini dapat membatalkan atau meminta revisi terhadap kebijakan yang dianggap inkonstitusional sehingga peran yudikatif secara efektif memproteksi hak-hak warga negara dan menjaga supremasi hukum.

Peran yudikatif juga adalah sebagai penyeimbang dalam tata pemerintahan kebijakan publik, memastikan bahwa kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tidak melanggar HAM atau prinsip keadilan sosial. Peran ini menambah dimensi kontrol terhadap kebijakan yang dasar

hukumnya mungkin masih multitafsir atau berpotensi digunakan secara semena-mena. Oleh sebab itu, yudikatif menjadi aktor yang menjamin bahwa kebijakan publik tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memperoleh legitimasi dari aspek normatif dan legalitas hukum yang ketat.

2.3 Aktor Non-Pemerintah

Aktor non-pemerintah memegang posisi yang sangat strategis dan berpengaruh dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik. Aktor non-pemerintah ini meliputi berbagai kelompok seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi kemasyarakatan (ormas), media massa, serta sektor swasta. Ketiga komponen ini memiliki kontribusi yang unik dan penting dalam dinamika kebijakan publik yang dinamis dan kompleks.

2.3.1 LSM dan Ormas

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi kemasyarakatan (ormas) merupakan aktor civil society yang berperan dalam memperjuangkan kepentingan publik serta memberikan kritik, masukan, dan advokasi terhadap kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah. Kehadiran mereka sebagai bagian dari aktor non-pemerintah menciptakan suatu jaringan kemitraan yang penting untuk memastikan kebijakan publik yang dihasilkan bersifat inklusif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat luas. Pemerintah kini dipandang tidak lagi sebagai entitas tunggal pembuat kebijakan, melainkan harus membangun jaringan

kolaboratif dengan aktor privat dan civil society seperti LSM. Hal ini menandai pergeseran paradigma dari pemerintah yang memandang aktor-aktor nonpemerintah sebagai “lawan politik” menjadi “sahabat” atau mitra dialog dalam proses kebijakan publik.

Kelompok kepentingan seperti LSM juga menjadi bagian penting dari aktor formulasi kebijakan karena mereka dapat mewakili aspirasi kelompok masyarakat yang tersebar dan seringkali kurang terdengar. Mereka juga aktif melakukan lobi, memberikan informasi riset dan kajian, serta mengawasi pelaksanaan kebijakan agar tetap sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

2.3.2 Media Massa

Media massa memegang peranan yang sangat strategis dan multifungsi dalam dinamika kebijakan publik. Selain berperan sebagai penyebar informasi secara luas dan cepat, media massa juga berfungsi sebagai aktor yang dapat mempengaruhi opini publik dan membentuk agenda kebijakan. Dengan kemampuan jangkauan yang luas dan akses yang efektif kepada berbagai segmen masyarakat, media mampu menyoroti isu-isu publik, terutama yang bersifat mendesak dan berdampak signifikan, sehingga isu tersebut menjadi perhatian utama bagi pembuat kebijakan dan masyarakat luas.

Peran media massa tidak terbatas sebagai penyampai berita atau informasi semata. Media juga berfungsi sebagai pelaku opini yang aktif melalui pemberitaan kritis, investigasi mendalam, serta penyelenggaraan dialog publik yang

membuka ruang bagi pertukaran gagasan dan pendapat dari berbagai pihak. Melalui pemberitaan yang objektif dan analisis yang mendalam, media dapat memberikan kontribusi penting dalam meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap isu-isu sosial, ekonomi, dan politik yang membutuhkan perhatian publik.

Selain itu, media massa berperan sebagai jembatan komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Media meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kebijakan publik dengan melakukan pengawasan sosial. Media berfungsi sebagai watchdog yang memantau pelaksanaan kebijakan dan melaporkan jika terdapat penyimpangan atau ketidaksesuaian, sehingga dapat memperkuat mekanisme kontrol sosial dan demokrasi. Keterbukaan dan responsivitas pemerintah terhadap kritik dan saran yang disampaikan melalui media menjadi indikator penting kualitas pemerintahan yang demokratis dan partisipatif.

Kemajuan teknologi informasi dan perkembangan media sosial telah memperluas peran media massa dalam kebijakan publik. Kini, media tidak hanya menyampaikan informasi satu arah tetapi juga memungkinkan interaksi dan partisipasi publik secara lebih aktif dalam proses kebijakan, misalnya melalui diskusi online, kampanye sosial, dan gerakan advokasi yang didukung oleh media digital. Hal ini mendorong terciptanya kebijakan yang lebih inklusif serta meningkatkan legitimasi dan keberterimaan kebijakan di tengah masyarakat.

2.3.3 Sektor Swasta

Sektor swasta merupakan aktor yang tidak kalah penting dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik. Selain sebagai subjek yang dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah, sektor swasta juga berperan aktif sebagai partisipan yang dapat memberikan kontribusi berupa masukan strategis, keahlian teknis, dan sumber daya finansial maupun non-finansial yang sangat dibutuhkan dalam pengembangan dan pelaksanaan kebijakan. Melibatkan sektor swasta dalam proses kebijakan menunjukkan adanya keterbukaan pemerintah terhadap kolaborasi multi-pihak serta pengakuan atas peran sentral sektor swasta dalam pembangunan ekonomi dan pelayanan publik.

Peran sektor swasta tidak hanya terbatas pada penerima kebijakan, tetapi juga sebagai mitra strategis yang mampu mendukung efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan. Sebagai contoh, dalam bidang pelayanan publik, perusahaan dan penyedia jasa dari sektor swasta sering diberi kepercayaan oleh pemerintah untuk memberikan layanan tertentu yang sebelumnya merupakan domain publik, sehingga sinergi ini dapat membawa inovasi serta peningkatan kualitas layanan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Sektor swasta kerap menjadi penggerak utama dalam reformasi birokrasi dan inovasi pelayanan publik melalui pengenalan praktik manajemen yang lebih efektif, pemanfaatan teknologi informasi, serta peningkatan budaya kerja yang produktif. Keterlibatan aktif sektor swasta juga mendukung terciptanya iklim investasi yang kondusif,

memperluas lapangan kerja, serta mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Oleh karena itu, hubungan kemitraan yang kokoh antara pemerintah dan sektor swasta sangat vital dalam menyukseskan berbagai program pembangunan dan kebijakan strategis.

Sektor swasta pun memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan kebijakan melalui penyampaian aspirasi, advokasi, dan lobi kepada pembuat kebijakan. Keahlian praktis dan pengalaman bisnis yang dimiliki sektor swasta sering dijadikan referensi atau bahan pertimbangan dalam merancang kebijakan yang lebih aplikatif dan berkelanjutan. Namun, keterlibatan sektor swasta juga harus diawasi secara ketat untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan maupun praktik yang merugikan kepentingan publik.

2.4 Jaringan dan Koalisi Kebijakan

Jaringan dan koalisi tidak hanya mencerminkan hubungan struktural antaraktor, tetapi juga memperlihatkan dinamika kekuasaan, pengaruh, dan negosiasi yang terjadi dalam berbagai tahap siklus kebijakan mulai dari perumusan, implementasi, hingga evaluasi kebijakan publik.

2.4.1 Advocacy Coalition (Koalisi Advokasi)

Advocacy coalition merupakan kelompok aktor yang secara aktif dan terorganisir berkumpul berdasarkan kesamaan nilai dasar, keyakinan, dan tujuan dalam isu kebijakan tertentu. Koalisi ini bukan saja melibatkan pembuat kebijakan resmi seperti anggota legislatif, eksekutif, badan

administratif, dan pengadilan tetapi juga termasuk peserta nonpemerintahan seperti kelompok kepentingan, organisasi masyarakat sipil, akademisi, dan media massa. Koalisi ini terbentuk dalam upaya mempengaruhi kebijakan secara bersama-sama dengan menggalang dukungan dan menyuarakan advokasi yang kuat atas kebijakan yang mereka yakini benar atau tepat.

Aktor formulasi kebijakan publik terdiri dari pembuat kebijakan resmi dan peserta nonpemerintahan; pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang secara legal memiliki kewenangan untuk terlibat dalam perumusan kebijakan, sedangkan peserta nonpemerintahan sering kali memiliki peran dalam memberi masukan, melakukan tekanan politik, atau menyediakan data dan informasi yang relevan. Kolaborasi antara aktor-aktor ini bersifat jangka panjang dan strategis, di mana mereka bekerja sama tidak hanya pada tahap perumusan, melainkan juga dalam pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Hal ini memungkinkan koalisi untuk terus memelihara posisi tawar dalam arena politik serta memastikan keberlanjutan dan konsistensi kebijakan yang disepakati bersama.

Selain itu, advocacy coalition dapat dianggap sebagai kekuatan sosial yang mampu menggerakkan perubahan kebijakan lewat mobilisasi sumber daya, kampanye publik, dan bahkan pengaruh kepada para pengambil keputusan formal. Sebagai contoh, dalam isu pendidikan karakter dan pemberantasan korupsi di sektor pendidikan, koalisi yang melibatkan pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, dan akademisi mampu menciptakan tekanan dan dukungan yang

memicu disahkannya regulasi atau peraturan yang terkait dengan program pendidikan antikorupsi. Dengan demikian, advocacy coalition berfungsi sebagai wahana penguatan suara kelompok masyarakat dalam proses kebijakan yang pada dasarnya politis dan kompleks.

2.4.2 Policy Network (Jaringan Kebijakan)

Policy network menekankan pentingnya pola hubungan dan interaksi yang terstruktur antara berbagai aktor dalam sistem kebijakan. Tidak seperti advocacy coalition yang cenderung bersatu oleh kesamaan ideologi dan kepentingan bersama, policy network lebih menitikberatkan pada keterkaitan fungsional dan saling ketergantungan dalam penyediaan sumber daya seperti informasi, dana, legitimasi, serta dukungan teknis. Jaringan ini menghubungkan aktor-aktor pemerintah (legislatif, eksekutif, badan administratif) dengan aktor di sektor swasta dan masyarakat sipil sehingga proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan dapat berjalan secara lebih efektif dan responsif.

William Dunn menjelaskan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga komponen utama yang saling terkait, yaitu isi kebijakan (policy content), aktor atau pemangku kepentingan kebijakan (policy stakeholder), dan lingkungan kebijakan (policy environment). Policy network menjadi platform di mana ketiga komponen ini saling berinteraksi dan beradaptasi sesuai dengan dinamika lingkungan sosial, politik, dan ekonomi. Lingkungan kebijakan yang berubah menuntut fleksibilitas dan koordinasi yang kuat dalam jaringan kebijakan agar kebijakan yang dihasilkan tidak out-

of-date dan dapat menjawab tantangan yang ada (Sawir 2017).

Pemerintah harus mampu membangun kemitraan yang solid dan inklusif dengan berbagai pihak, termasuk aktor privat dan civil society. Pemerintah tidak lagi memposisikan aktor-aktor nonpemerintah sebagai lawan atau kompetitor politik, melainkan sebagai mitra strategis yang memberi kontribusi penting lewat penyampaian aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang lebih aktual dan beragam. Hal ini membuka peluang baru dalam proses kebijakan yang lebih partisipatif dan demokratis, sehingga legitimasi dan efektivitas kebijakan dapat terjamin.

Policy network juga berfungsi untuk memfasilitasi pertukaran informasi dan koordinasi antaranggota jaringan, yang secara langsung mengurangi konflik dan meningkatkan harmonisasi dalam mencapai tujuan kebijakan. Misalnya, dalam implementasi program-program kesehatan atau pendidikan, jaringan kebijakan menghubungkan antara kementerian/lembaga pemerintah dengan organisasi masyarakat sipil, media, dan sektor swasta untuk mengoptimalkan sumber daya yang ada dan menciptakan sinergi yang menguntungkan seluruh pihak.

2.4.3 Interaksi Antar-Aktor Kebijakan

Interaksi antar-aktor kebijakan menggambarkan bagaimana berbagai aktor pemerintah dan nonpemerintah saling berkomunikasi, bernegosiasi, dan berkolaborasi dalam siklus kebijakan. Dalam proses ini, hubungan antaraktor tidak statis melainkan terus berubah dan berkembang seiring

dengan perubahan lingkungan sosial-politik dan kebutuhan masyarakat. Pembuat kebijakan resmi seperti legislatif, eksekutif, badan administratif, hingga pengadilan memiliki peran hukum dan administratif yang kuat, namun keikutsertaan aktor nonpemerintahan yang memberikan input dan tekanan menjadi bagian tak terpisahkan demi terciptanya kebijakan yang efektif dan responsif.

Proses interaksi ini mencakup tahap-tahap yang berkelanjutan, mulai dari pengumpulan data, pengorganisasian agenda, perumusan kebijakan, sampai pada pengesahan dan implementasi kebijakan. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai kegiatan di badan pelaksana yang harus mendapatkan sumber daya, mengembangkan pedoman teknis, dan menetapkan indikator keberhasilan program. Koordinasi yang baik sangat diperlukan agar kebijakan dapat berjalan lancar dan mencapai target yang diharapkan.

Selain itu, interaksi antaraktor juga penting dalam evaluasi dan revisi kebijakan. Aktor-aktor yang terlibat perlu melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan untuk memastikan efektivitasnya dan mengidentifikasi kebutuhan perbaikan. Evaluasi dilakukan saat program masih berjalan dan setelah program selesai untuk memperoleh gambaran menyeluruh tentang keberhasilan kebijakan. Tahapan evaluasi ini memungkinkan aktor dalam jaringan dan koalisi untuk mengajukan rekomendasi dan melakukan advokasi perubahan kebijakan apabila dibutuhkan.

Interaksi antaraktor ini juga mengarah pada pembentukan hubungan jaringan yang dinamis dan kompleks. Pemerintah dituntut untuk membuka ruang dialog dan kolaborasi dengan berbagai elemen masyarakat. Dengan menjadikan aktor-aktor nonpemerintah sebagai "sahabat" dalam pembicaraan soal kebijakan publik, pemerintah dapat menciptakan kebijakan yang lebih inklusif dan berorientasi pada kebutuhan riil masyarakat, terutama dalam tingkat kebijakan yang berbeda, nasional, regional, maupun lokal. Keterlibatan yang lebih luas ini secara langsung meningkatkan kualitas output kebijakan sekaligus memperkuat legitimasi publik.

2.5 Hubungan Kekuasaan dalam Kebijakan

Kebijakan publik sejatinya tidak hanya berkaitan dengan aspek teknokratis semata, melainkan sangat terikat dengan relasi kekuasaan yang terjalin baik di dalam institusi pemerintahan maupun antara pemerintahan dengan berbagai aktor nonnegara. Hubungan kekuasaan dalam kebijakan mencakup beberapa elemen utama yaitu kekuatan formal dan informal, otonomi birokrasi, serta peran ideologi sebagai landasan nilai dan orientasi politik.

2.5.1 Kekuatan Formal dan Informal dalam Kebijakan Publik

Kekuatan formal adalah kekuasaan yang melekat pada posisi resmi yang diberi mandat dan diatur oleh hukum untuk mengambil keputusan dan melakukan tindakan terkait kebijakan publik. Aktor-aktor dengan kekuatan formal ini

berperan sebagai pembuat kebijakan resmi yang memiliki kewenangan legal untuk merancang, menetapkan, dan mengawasi pelaksanaan kebijakan. Misalnya legislatif yang memiliki kewenangan membuat undang-undang, eksekutif yang bertugas menjalankan dan menerapkan kebijakan, hingga aparat penegak hukum dan badan administratif yang mengelola pelaksanaan kebijakan sehari-hari. Dengan demikian, kekuatan formal ini memiliki legitimasi yang sah menurut aturan hukum dan norma institusional yang berlaku.

Namun, kekuasaan dalam kebijakan tidak terbatas hanya pada arena formal semata. Kekuatan informal memainkan peranan yang tidak kalah penting. Kekuatan informal ini sering kali muncul dari jaringan sosial, organisasi masyarakat sipil, kalangan bisnis, komunitas media, hingga kelompok kepentingan tertentu yang mampu mempengaruhi agenda, proses perumusan, maupun implementasi kebijakan. Peran aktor privat dan civil society dalam arena kebijakan mengilustrasikan bagaimana kekuatan informal turut membentuk arah kebijakan sesuai dengan kepentingan dan aspirasi mereka. Pemerintah sebagai pusat kekuasaan formal sudah mulai menyadari bahwa pandangan lama yang memandang aktor nonpemerintah sebagai "lawan politik" sudah tidak relevan. Kini paradigma yang berkembang adalah membangun kemitraan dan jaringan strategis dengan aktor-aktor luar pemerintah sebagai "sahabat" dan mitra dalam menghasilkan kebijakan yang lebih responsif dan inklusif.

Hubungan antara kekuatan formal dan informal ini menuntut sebuah keseimbangan serta keterbukaan dari pemerintah dalam menerima pengaruh eksternal di luar

mekanisme resmi. Berbagai tekanan dan negosiasi antara kepentingan formal dan informal sangat menentukan keberhasilan kebijakan, khususnya dalam demokrasi pluralistik di mana berbagai kepentingan bersaing dan berinteraksi secara dinamis. Oleh karena itu, analisis hubungan kekuasaan tanpa mempertimbangkan peran aktor informal akan kehilangan dimensi penting yang menentukan hasil kebijakan di lapangan.

2.5.2 Otonomi Birokrasi sebagai Wujud Kekuasaan Implementatif

Setelah tahapan pembuatan kebijakan selesai melalui persetujuan badan legislatif dan eksekutif, bagian berikutnya yang tak kalah penting adalah implementasi kebijakan yang dilakukan oleh birokrat sebagai pelaksana teknis. Otonomi birokrasi merujuk pada kemampuan dan kebebasan aparat birokrasi dalam menjalankan aktivitas operasional kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, tanpa campur tangan yang tidak semestinya dan tetap dalam koridor regulasi yang berlaku.

Implementasi merupakan ujung tombak keberhasilan kebijakan karena di sinilah kebijakan berubah menjadi tindakan nyata yang berdampak langsung kepada masyarakat. Badan pelaksana kebijakan harus mampu mengelola sumber daya yang diperlukan, merancang regulasi teknis, menyusun rencana kerja, hingga mengawasi pelaksanaan program agar sesuai dengan maksud awal kebijakan. Tanpa otonomi yang memadai, birokrat akan sulit untuk berinovasi dan beradaptasi dengan dinamika sosial

maupun tantangan di lapangan. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kebuntuan dalam proses transformasi kebijakan menjadi program nyata yang berkelanjutan.

Namun demikian, otonomi birokrasi juga tidak berarti birokrat dapat bertindak sewenang-wenang tanpa akuntabilitas. Mereka harus tetap bertanggung jawab kepada lembaga pembuat kebijakan dan publik sebagai pemegang kedaulatan. Tantangan berikutnya adalah menyelaraskan otonomi birokrasi dengan mekanisme kontrol institusional yang ketat agar birokrasi tetap profesional, transparan, dan berorientasi pada pelayanan publik yang berkualitas.

Lingkungan kebijakan yang kompleks dengan melibatkan banyak aktor dan kepentingan berbeda menuntut birokrat memiliki kapabilitas manajerial dan politik yang tinggi. Mereka harus dapat bernegosiasi dengan berbagai pihak, mengelola jaringan inklusif, serta menjaga keseimbangan antara tuntutan politis dan teknis. Kompetensi birokrasi yang baik adalah prasyarat bagi implementasi kebijakan yang efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat.

2.5.3 Peran Ideologi sebagai Landasan Nilai dan Orientasi Politik dalam Kebijakan

Selain kekuatan formal dan informal serta pelaksanaan oleh birokrasi yang otonom, dimensi ideologis juga menjadi elemen tak terpisahkan dalam hubungan kekuasaan dalam kebijakan publik. Ideologi berupa seperangkat nilai, keyakinan, dan pandangan dunia yang dianut oleh aktor-aktor pembuat kebijakan membentuk cara pandang mereka

terhadap masalah sosial, prioritas pembangunan, serta solusi yang diusulkan.

Setiap keputusan kebijakan tidak lepas dari dimensi ideologis yang membingkai permasalahan dan jawaban kebijakan secara normatif. Ideologi politik dari kelompok penguasa misalnya dapat mempengaruhi fokus kebijakan seperti apakah kebijakan lebih menonjolkan perlindungan sosial, liberalisasi pasar, atau peningkatan peran negara dalam pengelolaan sumber daya. Dengan kata lain, ideologi menjadi filter penting yang menjelaskan mengapa kebijakan tertentu lahir dan kebijakan lain diabaikan.

Pemahaman terhadap pengaruh ideologi sangat penting dalam analisis kebijakan publik karena menyediakan wawasan tentang motivasi terdalam dan tujuan kebijakan. Ideologi juga memengaruhi proses pengambilan keputusan termasuk bagaimana aktor siap berkompromi, bernegosiasi, dan membangun dukungan politik maupun publik. Ideologi saling berkompetisi dan memberikan alternatif kebijakan yang beragam, sedangkan dalam rezim otoriter, ideologi penguasa seringkali menentukan secara tunggal arah kebijakan dengan sedikit ruang untuk oposisi dan kritik.

BAB 3

PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN

3.1 Identifikasi Masalah

3.1.1 Definisi Masalah

Identifikasi masalah merupakan tahap awal yang fundamental dan sangat krusial dalam proses perumusan kebijakan publik. Definisi masalah tidak sekadar mengenali adanya suatu kondisi atau kejadian yang tidak sesuai dengan harapan, tetapi lebih menekankan pada pemahaman mendalam mengenai sifat, karakteristik dan masalah yang dihadapi. Dalam hal ini, masalah dalam kebijakan publik dipahami sebagai suatu keadaan atau situasi yang memerlukan perhatian dan intervensi kolektif karena dampaknya bersifat luas dan signifikan terhadap masyarakat.

Masalah publik berbeda dengan masalah privat karena menyangkut kepentingan dan kesejahteraan bersama, sehingga penanganannya harus melibatkan kebijakan dari pemerintah sebagai otoritas yang sah dan bertanggung jawab. Misalnya, isu seperti kemiskinan, pengangguran, pencemaran lingkungan, maupun kekerasan dalam keluarga yang berkembang menjadi perhatian publik harus dianalisis secara sistematis dan komprehensif agar solusi yang diambil dapat bersifat efektif dan berkelanjutan.

Proses identifikasi masalah juga mencakup aktivitas kognitif analitis yang melibatkan refleksi kritis, kreativitas, dan eksplorasi atas akar penyebab yang mendasari situasi tersebut. Ini berarti pembuat kebijakan perlu secara cermat

mempelajari data dan informasi terkait, memahami dinamika sosial-politik-ekonomi yang berperan, serta memperhatikan berbagai sudut pandang dari aktor-aktor yang terlibat atau terdampak.

Pendekatan yang sistematis dalam mendefinisikan masalah membantu menghindari asumsi yang keliru dan kesimpulan prematur yang bisa menyebabkan solusi tidak tepat sasaran. Perumusan masalah yang jelas dan terukur juga memudahkan dalam menentukan prioritas tindakan dan merancang kebijakan yang memiliki target yang spesifik serta indikator kendali yang jelas.

Definisi masalah yang tepat menjadi dasar untuk mengidentifikasi alternatif solusi yang efektif, mencakup aspek efisiensi, keberlanjutan, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, tahap ini mewajibkan kolaborasi antara pemerintah, akademisi, sektor swasta, dan masyarakat sipil untuk mendapatkan gambaran masalah yang komprehensif dan obyektif.

3.1.2 Dampak dan Urgensi

Setelah mendefinisikan masalah secara jelas, tahap selanjutnya dalam identifikasi masalah adalah melakukan penilaian terhadap dampak dan urgensi masalah tersebut. Penilaian ini merupakan langkah penting karena tidak semua masalah publik otomatis masuk ke dalam agenda kebijakan. Hanya masalah-masalah yang dinilai memiliki dampak signifikan dan tingkat urgensi yang tinggi yang akan menjadi perhatian serius bagi para pembuat kebijakan dan memperoleh prioritas dalam proses kebijakan publik.

Dampak masalah dinilai berdasarkan skala pengaruhnya terhadap masyarakat luas. Skala ini mencakup sejauh mana masalah tersebut memengaruhi aspek sosial, ekonomi, kesehatan, keamanan, dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Sebuah masalah yang berdampak besar pada berbagai lapisan masyarakat, seperti meningkatnya angka kemiskinan, konflik sosial, atau wabah penyakit, harus segera menjadi fokus penanganan. Selain itu, bagaimana konsekuensi jangka panjang dari masalah ini jika tidak segera diatasi, juga menjadi pertimbangan utama.

Urgensi masalah mengacu pada tingkat keterdesakan penyelesaian suatu isu. Masalah yang memiliki karakter mendesak seringkali membutuhkan respons cepat dan prioritas tinggi dalam aksi kebijakan. Misalnya, dalam situasi krisis ekonomi atau bencana alam, penanganan masalah harus dilakukan segera agar tidak menimbulkan dampak lebih luas dan berkelanjutan. Oleh karena itu, menentukan urgensi melibatkan penilaian terhadap waktu dan kesempatan penyelesaian masalah sebelum masalah tersebut memburuk.

Proses penilaian dampak dan urgensi ini harus dilakukan secara objektif dan sistematis dengan menggunakan data empiris, analisis ilmiah, dan partisipasi berbagai pemangku kepentingan yang terdampak. Pendekatan ini mendorong transparansi dan legitimasi dalam menentukan prioritas kebijakan serta mencegah keputusan yang bersifat subjektif atau dipengaruhi oleh tekanan politik semata.

Selanjutnya, hasil penilaian dampak dan urgensi menjadi dasar pembentukan agenda kebijakan yaitu daftar masalah-masalah yang dianggap paling penting dan mendesak untuk dibahas dan ditindaklanjuti oleh instansi pemerintah dan lembaga legislatif maupun yudikatif. Agenda kebijakan ini memastikan bahwa sumber daya dan energi pemerintah difokuskan pada masalah-masalah yang benar-benar membutuhkan perhatian dan solusi yang tepat..

3.1.3 Stakeholder yang Terdampak

Identifikasi masalah dalam kebijakan publik tidak lengkap tanpa melakukan analisis siapa saja pihak atau pemangku kepentingan (stakeholder) yang terdampak oleh masalah tersebut. Stakeholder mencakup kelompok masyarakat, institusi, organisasi, maupun individu yang memiliki kepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap permasalahan dan kebijakan yang akan dirumuskan.

Pengenalan stakeholder sangat penting dalam proses perumusan kebijakan, karena setiap kebijakan yang efektif dan berkelanjutan harus mampu memperhitungkan beragam kepentingan, pengaruh, serta posisi para aktor yang berbeda-beda. Mereka tidak hanya menjadi objek dari kebijakan, tetapi sering kali juga menjadi subjek aktif yang dapat mendorong perubahan ataupun menjadi hambatan bagi pelaksanaan kebijakan tersebut.

Pemahaman yang mendalam mengenai profil, posisi, dan kepentingan stakeholder memungkinkan pembuat kebijakan untuk merumuskan solusi yang realistis dan dapat

diterima oleh berbagai kalangan. Melalui proses ini, pemerintah dapat menghindarkan diri dari kebijakan yang menimbulkan resistensi atau konflik, serta memperoleh dukungan luas dari berbagai pihak yang terlibat. Dengan demikian, keterlibatan stakeholder juga meningkatkan legitimasi serta keberhasilan implementasi kebijakan.

Identifikasi stakeholder dilakukan dengan menggunakan berbagai teknik seperti survei, konsultasi publik, forum dialog, maupun Focus Group Discussion (FGD). Teknik-teknik ini tidak hanya bertujuan untuk mengumpulkan data tentang pandangan, kebutuhan, dan aspirasi stakeholder, tetapi juga membuka ruang dialog dan negosiasi yang konstruktif. Hal ini penting agar akar masalah dapat diidentifikasi secara komprehensif serta alternatif solusi yang disusun benar-benar mewakili kepentingan bersama.

Selain itu, analisis stakeholder juga mencakup pemetaan tingkat pengaruh dan kepentingan masing-masing pihak terhadap isu yang dihadapi. Melalui pemetaan ini, pembuat kebijakan dapat menentukan strategi komunikasi dan pendekatan partisipatif yang tepat. Pemangku kepentingan dengan pengaruh besar namun kepentingan rendah mungkin perlu dihubungi secara berbeda dibandingkan dengan yang memiliki kepentingan tinggi namun pengaruh terbatas.

3.2 Agenda Setting

Agenda setting adalah proses seleksi terhadap isu-isu yang bersaing untuk mendapat perhatian, baik dari masyarakat umum maupun dari para pelaku kebijakan, agar

menjadi prioritas dan diolah menjadi kebijakan publik yang nyata.

3.2.1 Agenda Sistemik dan Institusional

Agenda sistemik (systematic agenda) merujuk pada kumpulan seluruh isu dan masalah publik yang sedang dibicarakan dan menjadi perhatian masyarakat luas, termasuk kalangan akademisi, aktivis, media, dan kelompok masyarakat lainnya. Agenda ini mencakup semua permasalahan yang telah diidentifikasi sebagai potensi masalah publik yang memerlukan pemecahan. Namun, tidak semua isu yang ada di agenda sistemik mampu menembus ke tingkat formal pengambilan keputusan. Agenda sistemik ini bersifat dinamis dan bisa berubah-ubah tergantung pada persepsi masyarakat dan faktor lingkungan sosial-politik.

Sedangkan agenda institusional (institutional agenda) adalah bagian dari agenda sistemik yang benar-benar telah diadopsi oleh lembaga pemerintahan atau institusi yang memiliki wewenang dan sumber daya untuk menindaklanjuti dan membuat keputusan. Agenda institusional ini berisi isu-isu yang secara resmi menjadi perhatian dan fokus pemerintah atau lembaga terkait untuk dirumuskan kebijakannya. Hanya isu-isu yang dianggap penting, mendesak, dan memungkinkan untuk ditindaklanjuti yang dapat masuk ke agenda institusional karena keterbatasan sumber daya dan kapasitas pemerintah.

Perbedaan keduanya menunjukkan kompleksitas proses seleksi dalam agenda setting, di mana banyak isu yang beredar di masyarakat belum tentu mendapatkan perhatian

pemerintah. Proses seleksi itu melibatkan mekanisme yang sangat politis, seperti penilaian dampak isu tersebut bagi masyarakat luas, kesesuaian dengan visi politik pemerintah, hingga kemampuan lembaga untuk mengatasi isu tersebut. Oleh sebab itu, agenda institusional sering kali mencerminkan prioritas politik dan kebijakan yang strategis, bukan hanya sekedar masalah yang muncul di tengah masyarakat.

3.2.2 Peran Media dan Elite

Media massa memegang peranan penting sebagai pembentuk opini publik dan pembawa isu ke dalam perhatian luas. Media memiliki kekuatan untuk menentukan isu mana yang dianggap penting dan layak untuk diperhatikan lewat pemberitaan intensif, framing isu, serta memberikan ruang dialog publik. Media tidak hanya menyampaikan informasi, tetapi juga mampu mempengaruhi persepsi publik tentang urgensi suatu masalah, sehingga media menjadi alat yang ampuh untuk mengangkat isu dari ranah privat atau lokal ke ranah nasional. Misalnya, melalui liputan investigasi atau pemberitaan terus-menerus, sebuah masalah dapat menjadi fokus perdebatan publik dan akhirnya menjadi agenda sistemik.

Selain media, elite politik dan para pengambil keputusan juga memainkan peran strategis. Mereka memiliki akses langsung terhadap informasi, wewenang untuk memasukkan isu ke dalam agenda kebijakan, serta kemampuan untuk mengarahkan fokus perhatian pemerintah. Elite politik seperti pejabat eksekutif, legislatif,

dan tokoh masyarakat dapat memanfaatkan posisi dan pengaruhnya untuk memprioritaskan isu yang sesuai dengan kepentingannya atau kepentingan kelompoknya. Mereka juga memiliki modal politik dan jaringan untuk mendorong isu tertentu agar diakomodasi menjadi agenda institusional dan kebijakan yang dieksekusi.

Perpaduan peran media dan elite ini sangat menentukan bagaimana suatu isu berkembang dalam proses agenda setting. Media dapat menjadi mitra atau penyeimbang elite politik, namun dalam beberapa kasus juga dapat dimobilisasi untuk kepentingan politik tertentu. Oleh karena itu, dinamika antara media dan elite merupakan faktor penentu dalam menentukan isu mana yang berhasil masuk dan menjadi agenda kebijakan pemerintah.

3.2.3 Konflik dan Negosiasi

Karena agenda setting melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan yang beragam, maka tidak mengherankan jika tahap ini sering diwarnai oleh konflik dan perjuangan untuk merebut perhatian dan prioritas. Setiap kelompok kepentingan, baik pemerintah, kaum elit, kelompok masyarakat sipil, hingga media, saling mengadvokasi isu-isu yang menurut mereka penting. Namun, keterbatasan ruang pada agenda institusional menyebabkan munculnya kompetisi yang tajam.

Konflik ini memunculkan proses negosiasi yang kompleks di berbagai tingkat. Negosiasi ini tidak harus selalu berlangsung secara formal, tetapi juga melibatkan lobbying, advokasi, kompromi, dan bahkan perundingan antara para

pelaku kebijakan, kelompok kepentingan, dan masyarakat yang terlibat. Melalui negosiasi inilah isu-isu yang paling strategis dan feasible dipilih untuk menjadi fokus kebijakan. Para aktor berusaha mencari titik temu dan memastikan bahwa kebijakan yang akan dirumuskan berimbang merespon kebutuhan berbagai pihak.

Tidak jarang proses konflik dan negosiasi ini menentukan keberhasilan sebuah isu masuk ke agenda institusional maupun kegagalan isu tertentu yang tertahan di agenda sistemik saja. Selain itu, konflik dan negosiasi merupakan manifestasi dari sifat politik kebijakan publik, di mana keputusan tidak hanya aspek teknis, tetapi dipengaruhi oleh kekuasaan dan strategi antar aktor yang bersaing. Memahami proses ini memberikan gambaran bahwa agenda setting bukan sekadar proses administratif, melainkan arena pertarungan wacana dan kepentingan dalam politik pemerintahan.

3.2.4 Formulasi Alternatif

Formulasi alternatif kebijakan merupakan tahapan krusial dalam proses perumusan kebijakan publik yang berfungsi untuk menghasilkan berbagai pilihan solusi dalam menghadapi masalah publik. Tahapan ini tidak hanya sekadar menciptakan opsi-opsi kebijakan, tetapi juga mengkaji secara mendalam berbagai kemungkinan dampak dan implikasi yang mungkin timbul dari setiap alternatif. Oleh karena itu, proses ini memerlukan pendekatan sistematis dan analitis untuk memastikan bahwa alternatif yang disusun memiliki potensi terbesar dalam mencapai tujuan kebijakan.

3.2.5 Teknik Formulasi

Teknik formulasi kebijakan merupakan metode yang digunakan oleh perumus kebijakan untuk mengidentifikasi dan merumuskan berbagai alternatif kebijakan yang layak dipertimbangkan dalam rangka menyelesaikan masalah publik yang telah diidentifikasi. Proses formulasi ini tidak hanya sekadar menghasilkan ide-ide solusi, melainkan juga memerlukan pendekatan yang sistematis, kreatif, dan kritis agar alternatif kebijakan yang dihasilkan relevan, efektif, serta dapat diimplementasikan dengan efisien.

Dalam teknik formulasi, perumus kebijakan harus mampu menggabungkan berbagai sumber data dan informasi yang valid serta melakukan analisis terhadap berbagai kemungkinan dampak dari setiap alternatif kebijakan. Hal ini melibatkan pengumpulan data empiris, kajian literatur, konsultasi dengan ahli dan para pemangku kepentingan, serta pertimbangan terhadap konteks sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang memengaruhi permasalahan yang hendak diselesaikan.

Proses formulasi juga dapat melibatkan berbagai metode seperti brainstorming ide, simulasi skenario, pengembangan model kebijakan, dan diskusi kelompok terarah (focus group discussion). Teknik-teknik ini membantu memperluas wacana dan menemukan solusi yang tidak hanya bersifat reaktif terhadap masalah yang ada, tetapi juga inovatif dan proaktif dalam mencegah masalah berulang atau menciptakan nilai tambah bagi masyarakat luas.

Selain itu, teknik formulasi tidak dapat dilepaskan dari penilaian terhadap keterbatasan sumber daya, seperti waktu,

anggaran, dan kapasitas pelaksana. Oleh karena itu, perumus kebijakan perlu melakukan analisis keterjangkauan dan feasibility dari setiap alternatif yang diusulkan. Melalui analisis ini, solusi yang disusun tidak hanya ideal dalam teori, tapi juga realistis dan dapat diaplikasikan dalam konteks nyata.

Teknik formulasi juga harus bersifat inklusif dengan melibatkan berbagai aktor dan kepentingan yang berbeda. Pendekatan partisipatif ini bukan hanya meningkatkan kualitas alternatif kebijakan, tetapi juga memperkuat legitimasi dan komitmen dari para pihak yang akan terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Selanjutnya, setelah alternatif kebijakan dirumuskan, dilakukan evaluasi terhadap masing-masing alternatif dengan mempertimbangkan keuntungan, biaya, risiko, dan implikasi jangka panjang. Salah satu metode evaluasi yang umum digunakan adalah analisis biaya-manfaat (cost-benefit analysis), yang membantu perumus untuk memilih alternatif yang paling menguntungkan dan efisien secara ekonomi dan sosial.

3.2.6 Analisis Biaya-Manfaat

Analisis biaya-manfaat (cost-benefit analysis) adalah salah satu metode evaluasi utama dalam proses formulasi alternatif yang berfungsi untuk mengukur secara sistematis manfaat dan biaya dari setiap alternatif kebijakan yang diajukan. Dengan metode ini, perumus kebijakan dapat membandingkan berbagai opsi yang ada dengan menggunakan kriteria kuantitatif yang objektif, sehingga keputusan yang diambil memiliki dasar rasional dan ekonomi

yang kuat.

Analisis ini melibatkan penghitungan semua biaya yang harus dikeluarkan dalam pelaksanaan kebijakan baik biaya langsung maupun tidak langsung serta manfaat yang diharapkan, baik itu manfaat ekonomi, sosial, maupun lingkungan. Dengan demikian, setiap alternatif akan dievaluasi dari segi besaran manfaat yang dihasilkan relatif terhadap biaya yang harus ditanggung. Alternatif kebijakan yang memberikan rasio manfaat terhadap biaya tertinggi akan menjadi pilihan yang paling menguntungkan dan efisien.

William N. Dunn (2000) menjelaskan bahwa analisis biaya-manfaat menjadi alat penting dalam melakukan evaluasi terhadap berbagai alternatif kebijakan, terutama ketika sumber daya yang tersedia terbatas dan setiap kebijakan memiliki konsekuensi ekonomi yang signifikan. Penggunaan analisis ini membantu meminimalkan risiko kegagalan kebijakan yang mungkin muncul akibat keputusan yang kurang matang dan tidak mempertimbangkan aspek ekonomis secara memadai (Sawir 2017).

3.2.7 Studi Komparatif

Studi komparatif merupakan teknik penting dalam proses formulasi kebijakan yang berfungsi untuk membandingkan dan mengevaluasi berbagai model kebijakan atau alternatif solusi yang telah diterapkan di berbagai lokasi atau konteks yang berbeda. Melalui studi ini, perumus kebijakan tidak hanya mengandalkan teori atau spekulasi semata, melainkan memperoleh pemahaman

empiris berdasarkan praktik nyata yang telah berjalan.

Studi komparatif memungkinkan pembuat kebijakan untuk mengidentifikasi best practices, yakni model kebijakan yang terbukti efektif dan efisien dalam menyelesaikan masalah serupa di tempat lain. Informasi ini kemudian dapat diadaptasi sesuai dengan karakteristik lokal, sehingga tidak berlaku secara copy-paste tetapi disesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang spesifik di wilayah atau negara yang bersangkutan.

Selain untuk mengenali strategi sukses, studi komparatif juga sangat berguna dalam mengantisipasi berbagai hambatan, kendala, dan dampak negatif yang mungkin muncul dari penerapan sebuah kebijakan alternatif. Dengan melihat pengalaman negara atau daerah lain, pembuat kebijakan dapat melakukan penyesuaian dan mitigasi risiko lebih awal, sehingga mengurangi kemungkinan kegagalan atau resistensi dari berbagai pihak.

Studi komparatif juga berperan dalam memperkuat argumentasi dan legitimasi kebijakan yang diusulkan. Bukti empiris yang diperoleh melalui pendekatan ini memberikan dasar yang kuat bagi perumus dalam melakukan advokasi dan persuasi kepada pemangku kepentingan, seperti legislator, birokrasi, maupun masyarakat. Hal tersebut penting untuk mendapatkan dukungan luas terhadap alternatif kebijakan yang dipilih.

Selain itu, pendekatan ini memperkaya proses deliberasi dan pengambilan keputusan publik dengan memberikan data yang komprehensif dan perspektif yang beragam. Diskusi serta analisis yang lebih mendalam ini membuka

ruang bagi pemikiran kritis dan memperluas wawasan tentang dampak jangka pendek dan jangka panjang suatu kebijakan.

Melalui studi komparatif, proses formulasi kebijakan menjadi lebih berbasis evidence dan meningkatkan kualitas serta keberterimaan kebijakan yang akan diterapkan. Dengan demikian, studi komparatif bukan hanya menjadi alat evaluasi, tetapi juga instrumen strategis dalam perumusan kebijakan publik yang adaptif dan responsif terhadap perubahan lingkungan dan kebutuhan masyarakat.

3.3 Pengambilan Keputusan

Berbagai model pengambilan keputusan telah dikembangkan oleh para ahli sebagai alat untuk memahami dan menjelaskan dinamika dan kompleksitas pengambilan keputusan kebijakan. Tiga model yang paling luas digunakan dalam kajian kebijakan publik adalah model rasional, model inkremental, dan model campuran.

3.3.1 Model Rasional

Model Rasional merupakan salah satu pendekatan klasik dan paling dikenal dalam teori pengambilan keputusan kebijakan publik yang berfokus pada proses pembuatan keputusan secara logis, analitis, dan sistematis. Model ini mendasarkan proses pengambilan keputusan pada prinsip rasionalitas yang menyeluruh, di mana pembuat kebijakan dituntut untuk memiliki akses penuh terhadap informasi yang lengkap, akurat, dan relevan mengenai semua alternatif kebijakan yang mungkin diambil. Dengan asumsi tersebut,

pembuat kebijakan kemudian melakukan evaluasi komprehensif terhadap alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan sejumlah kriteria penting, seperti efisiensi penggunaan sumber daya, efektivitas hasil yang akan dicapai, serta konsekuensi jangka pendek dan jangka panjang.

Proses dalam model rasional dimulai dengan perumusan tujuan secara jelas dan spesifik, yang menjadi landasan utama bagi seluruh tahapan pengambilan keputusan. Setelah tujuan ditetapkan, dilakukan identifikasi dan pembangunan daftar alternatif kebijakan yang potensial untuk mengatasi masalah yang ada. Selanjutnya setiap alternatif dianalisis secara mendalam dengan menggunakan teknik evaluasi yang sistematis, termasuk analisis biaya-manfaat yang mempertimbangkan segala dampak yang mungkin timbul. Dari evaluasi tersebut, pembuat kebijakan memilih alternatif yang dianggap paling mampu memaksimalkan pencapaian tujuan dengan tingkat efisiensi dan efektivitas tertinggi.

Model rasional juga menekankan pentingnya perencanaan yang matang serta pengalokasian sumber daya yang tepat dan proporsional, sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berjalan sesuai dengan harapan dan sasaran yang telah ditentukan. Peramalan atau forecasting terhadap hasil dan konsekuensi pelaksanaan alternatif kebijakan menjadi bagian integral dari model ini, yang membantu mengantisipasi kemungkinan hambatan atau kegagalan dalam implementasi.

Keunggulan utama model rasional terletak pada pendekatannya yang logis, sistematis, dan terstruktur, yang

memungkinkan pengambilan keputusan yang optimal dan berbasis bukti. Model ini juga meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses perumusan kebijakan, sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan praktis.

Namun, dalam kenyataannya, penerapan model rasional menghadapi sejumlah tantangan dan keterbatasan. Informasi yang diperlukan jarang tersedia secara lengkap dan akurat, dan pembuat kebijakan sering kali bekerja dalam batasan waktu yang ketat sehingga tidak memungkinkan melakukan analisis menyeluruh atas semua alternatif. Selain itu, kapasitas analitis dan sumber daya yang dimiliki pembuat kebijakan pun terbatas, sementara masalah kebijakan publik kerap bersifat kompleks dengan banyak variabel dan ketidakpastian yang sulit dihitung secara komprehensif. Faktor politik, sosial, dan budaya juga dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan sehingga membuat penerapan model ini menjadi lebih ideal sebagai kerangka normatif atau aspiratif daripada sebagai pendekatan yang sepenuhnya dapat diimplementasikan dalam praktik sehari-hari.

Oleh karena itu, walaupun model rasional menyediakan panduan yang ideal dan terstruktur, dalam banyak kasus proses pengambilan keputusan kebijakan publik harus mengakomodasi berbagai faktor pragmatis dan dinamis yang tidak sepenuhnya tercakup dalam pendekatan ini. Hal ini mendorong perkembangan model-model alternatif seperti model inkremental dan model mixed-scanning yang lebih fleksibel dalam menyesuaikan dengan realitas politik dan administrasi pemerintahan.

3.3.2 Model Inkremental

Model inkremental adalah salah satu pendekatan populer dalam pengambilan keputusan kebijakan yang dikembangkan sebagai respons terhadap keterbatasan yang ditemukan pada model rasional. Model ini menekankan perubahan-perubahan kecil, bertahap, dan berkelanjutan dalam kebijakan yang sudah ada, daripada melakukan perubahan radikal sekaligus. Pendekatan ini sangat realistis karena memperhitungkan keterbatasan waktu, informasi, dan sumber daya yang dimiliki oleh pembuat kebijakan dalam membuat keputusan yang kompleks.

Dalam prakteknya, model inkremental berorientasi pada modifikasi kebijakan berdasarkan pengalaman dan hasil evaluasi kebijakan sebelumnya, yang dikenal dengan pendekatan "trial and error". Dengan cara ini, pembuat kebijakan tidak perlu mencari solusi sempurna dari awal, melainkan melakukan penyesuaian secara bertahap sebagai respon terhadap masalah yang timbul atau kebutuhan yang berkembang.

Model ini memberikan keuntungan besar dalam hal mengurangi risiko kesalahan besar yang mungkin terjadi apabila dilakukan perubahan besar sekaligus tanpa pertimbangan matang. Dengan memusatkan perhatian pada opsi yang berdekatan dengan kebijakan yang sedang berjalan, model inkremental menghindarkan sistem politik atau organisasi dari ketidakstabilan yang terlalu besar dan memungkinkan proses transisi yang lebih mulus.

Selain itu, model inkremental memfasilitasi proses negosiasi dan kompromi antar berbagai aktor yang terlibat,

seperti politisi, birokrat, dan pemangku kepentingan lain. Model ini mengakui realitas politik bahwa keputusan kebijakan tidak hanya berbasis rasionalitas teknis, tetapi juga pada kekuatan politik, posisi negosiasi, dan kepentingan yang berbeda. Dengan demikian, model inkremental mendukung legitimitas dan keberlanjutan kebijakan karena dilandasi penerimaan berbagai pihak yang terlibat.

Namun demikian, model inkremental juga memiliki kelemahan. Karena sifatnya yang berfokus pada perubahan kecil, pendekatan ini cenderung menjaga status quo dan kurang mendorong inovasi yang signifikan. Dalam situasi yang memerlukan perubahan radikal atau penyesuaian cepat terhadap lingkungan yang sangat dinamis, model ini mungkin kurang efektif dan bahkan menjadi penghambat reformasi yang lebih mendesak. Meski demikian, dalam konteks pemerintahan dan kebijakan publik yang kompleks dan penuh ketidakpastian, model inkremental sering dianggap sebagai pendekatan praktis dan adaptif. Model ini mampu menyesuaikan diri dengan realitas sosial-politik yang kompleks, di mana berbagai kepentingan dan kekuatan berinteraksi secara dinamis.

Oleh karena itu, model inkremental menjadi pilihan yang bijak ketika perubahan besar sulit diwujudkan, tetapi kebutuhan untuk perbaikan dan penyesuaian kebijakan tetap harus dipenuhi secara berkelanjutan. Pendekatan ini juga menandakan sikap pragmatis yang memadukan adaptasi terhadap realitas dengan usaha perbaikan yang relatif aman dan terukur.

3.3.3 Model Campuran

Model campuran yang juga dikenal sebagai mixed-scanning model, merupakan sebuah pendekatan pengambilan keputusan dalam kebijakan publik yang menggabungkan kelebihan dari model rasional dan model inkremental untuk mengatasi kelemahan masing-masing. Model ini menawarkan suatu kerangka kerja yang lebih fleksibel dan adaptif dalam proses perumusan dan pengambilan keputusan kebijakan.

Dalam model ini, proses pengambilan keputusan dimulai dengan pemindaian luas (scanning) yang menggunakan pendekatan rasional secara komprehensif. Pada tahap ini, pembuat kebijakan berusaha melakukan pemahaman menyeluruh terhadap permasalahan yang dihadapi, mengidentifikasi berbagai alternatif kebijakan, serta mengevaluasi dampak potensial dari setiap alternatif tersebut. Proses ini berperan penting untuk menghindari pengambilan keputusan yang terburu-buru dan terbatas pada penyesuaian kecil tanpa mempertimbangkan alternatif yang lebih ideal atau strategis.

Setelah tahap pemindaian yang luas tersebut, proses kemudian berlanjut ke tahap pemindaian sempit (narrow scanning) dengan pendekatan inkremental. Pada tahap ini, pembuat kebijakan fokus pada aspek-aspek kunci dan mempertimbangkan opsi-opsi kebijakan secara selektif dan bertahap, mengambil langkah kecil yang realistis sesuai situasi dan kondisi yang ada. Dengan demikian, pilihan yang diambil bukan hanya hasil dari analisis rasional yang ideal tetapi juga hasil kompromi dan penyesuaian berdasarkan

dinamika politik, sosial, dan sumber daya yang terbatas.

Model campuran ini sangat bermanfaat karena kemampuan adaptasinya yang tinggi dalam menghadapi kompleksitas dan ketidakpastian yang sering terjadi dalam kebijakan publik. Model ini mengakui bahwa tidak semua keputusan harus bersifat komprehensif dan ideal, namun juga tidak boleh hanya sekadar kompromi kecil-kecilan yang tidak mempertimbangkan gambaran besar. Pendekatan ini memungkinkan adanya keseimbangan antara analisis mendalam dan fleksibilitas pragmatis, sehingga mengoptimalkan kualitas keputusan sekaligus menjaga kelangsungan implementasi kebijakan.

Dengan mengintegrasikan kedua pendekatan ini, model campuran memberikan ruang bagi pembuat kebijakan untuk menerapkan strategi yang lebih holistik dan kontekstual. Ini memungkinkan mereka untuk memanfaatkan data dan informasi yang lengkap pada tahap awal, lalu menyesuaikan implementasi berdasarkan realitas lapangan dan respons sosial-politik. Dalam prakteknya, model ini juga memfasilitasi dialog yang lebih terbuka antar aktor terkait, memberikan peluang untuk penyesuaian berbasis bukti serta adaptasi sesuai kebutuhan yang berkembang.

Namun, meskipun model campuran menawarkan pendekatan yang lebih komprehensif dan adaptif, proses ini juga menuntut kapasitas analisis yang baik, koordinasi antar lembaga, serta kemampuan negosiasi dan evaluasi secara berkelanjutan. Kegagalan dalam salah satu aspek tersebut bisa menghambat efektivitas model ini. Oleh karena itu, pembuat kebijakan dan pelaksana harus memiliki kesiapan

untuk berkolaborasi dan melakukan pembelajaran terus menerus sepanjang siklus kebijakan.

3.4 Perumusan Kebijakan dalam Praktik

Perumusan kebijakan publik bukanlah sebuah proses yang sederhana dan linear, melainkan sebuah tahapan kompleks yang melibatkan berbagai aktor, kendala, dan dinamika yang saling terkait. Pada praktiknya, perumusan kebijakan diwarnai oleh peran penting birokrasi, keterbatasan waktu dan data, serta tekanan politik yang kerap memengaruhi arah dan isi kebijakan yang dihasilkan.

3.4.1 Peran Birokrasi

Birokrasi memegang peranan yang sangat sentral dan strategis dalam proses perumusan kebijakan publik. Sebagai bagian integral dari aparatur pemerintahan, birokrasi tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga secara aktif terlibat dalam tahapan perumusan kebijakan itu sendiri. Dalam banyak kasus, birokrasi berperan sebagai penghubung utama antara aspirasi masyarakat dan kebijakan yang direalisasikan oleh pemerintah.

Peran birokrasi dalam perumusan kebijakan mencakup pengumpulan data yang relevan dan komprehensif, analisis situasi, serta penyusunan berbagai alternatif kebijakan yang memungkinkan. Birokrat seringkali memiliki pengetahuan teknis dan administratif yang mendalam, yang sangat diperlukan untuk menilai kelayakan serta konsekuensi dari berbagai opsi kebijakan sehingga dapat memberikan rekomendasi yang realistis dan aplikatif kepada pembuat

keputusan politik. Dengan demikian, birokrasi menjadi jembatan antara kebutuhan teknis dan kepentingan politik dalam proses kebijakan.

Selain itu, birokrasi turut menentukan isu-isu mana yang akan diangkat menjadi agenda kebijakan dan bagaimana masalah tersebut diformulasikan. Tahapan ini sangat penting karena cara perumusan masalah akan mempengaruhi prioritas kebijakan serta arah solusi yang diambil. Proses ini tidak hanya bersifat teknis melainkan juga politik, sebab birokrat harus mampu menavigasi berbagai kepentingan dan tekanan yang berasal dari aktor politik maupun masyarakat luas.

Birokrat harus mampu melakukan negosiasi dan kompromi internal terhadap berbagai kepentingan dan sumber daya yang terbatas. Dalam konteks ini, mereka juga berperan dalam koordinasi antar-unit kerja dan antar lembaga pemerintahan serta menjembatani komunikasi dengan pemangku kepentingan non-pemerintah. Kemampuan birokrasi dalam membangun sinergi dan kolaborasi menjadi kunci untuk menghasilkan kebijakan yang efektif dan dapat diterima oleh berbagai pihak.

Namun, peran birokrasi ini juga dihadapkan pada berbagai tantangan. Misalnya, budaya kerja yang konservatif, ketergantungan pada prosedur yang kaku, dan kecenderungan resistensi terhadap perubahan dapat menghambat inovasi serta responsivitas birokrasi dalam menghadapi dinamika sosial-politik yang terus berkembang. Oleh karena itu, diperlukan reformasi birokrasi yang mendukung peningkatan kapasitas, transparansi, dan

akuntabilitas untuk memperkuat peran birokrasi dalam perumusan kebijakan publik.

3.4.2 Keterbatasan Waktu dan Data

Keterbatasan waktu dan data merupakan salah satu kendala paling sering dihadapi dalam proses perumusan kebijakan publik. Secara ideal, perumusan kebijakan memerlukan tahapan yang cukup panjang dan menyeluruh mulai dari identifikasi masalah, pengumpulan data, analisis berbagai alternatif solusi, hingga evaluasi dampak potensial dari kebijakan yang hendak diambil. Namun, dalam praktiknya, proses ini seringkali terhambat oleh batasan waktu yang ketat dan kurangnya data yang memadai.

Keterbatasan waktu biasanya muncul karena adanya tekanan dari berbagai pihak, seperti tuntutan mendesak dari masyarakat yang terdampak isu kebijakan, batasan waktu legislatif untuk pengesahan suatu kebijakan, atau situasi krisis yang membutuhkan respon cepat dan segera. Dalam kondisi ini, pembuat kebijakan terpaksa mengambil keputusan secara terburu-buru dengan informasi yang tidak lengkap. Situasi darurat seperti pandemi, bencana alam, atau krisis ekonomi contohnya, memaksa pemerintah untuk membuat kebijakan yang dapat dijalankan dengan cepat, meskipun data yang dimiliki belum cukup untuk analisis yang optimal.

Keterbatasan data juga menjadi masalah utama dalam mengembangkan kebijakan yang efektif dan akurat. Data yang tersedia seringkali tidak representatif, tidak diperoleh dengan metode yang valid, atau bahkan tidak up-to-date sehingga menyulitkan identifikasi masalah secara tepat dan

pengembangan alternatif solusi yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam beberapa kasus, data penting mungkin bahkan tidak tersedia sama sekali atau terkunci di institusi tertentu yang membatasi akses publik maupun antar lembaga pemerintahan.

Kondisi keterbatasan waktu dan data ini menyebabkan proses perumusan kebijakan menjadi lebih kompleks dan rentan terhadap keputusan yang suboptimal. Untuk mengatasi hal ini, berbagai model perumusan kebijakan yang adaptif telah dikembangkan. Model inkremental, misalnya, mengambil pendekatan bertahap dengan melakukan penyesuaian dan perbaikan berkelanjutan berdasarkan evaluasi dan pembelajaran dari implementasi sebelumnya. Model mixed-scanning mengombinasikan pendekatan rasional yang sistematis dengan inkremental yang pragmatis, sehingga dapat menyesuaikan kebijakan dengan kondisi nyata yang ada.

Keterbatasan ini juga menuntut kreatifitas dan keterampilan pembuat kebijakan dalam memaksimalkan penggunaan data yang ada serta memperkuat mekanisme pengumpulan informasi. Pengembangan sistem informasi yang handal, pemanfaatan teknologi digital untuk data collection, serta peningkatan kemampuan analisis kebijakan menjadi penting agar kendala ini dapat diminimalisir. Selain itu, kolaborasi dengan berbagai pihak, termasuk akademisi, lembaga riset, dan masyarakat juga dapat memperkaya basis data dan pandangan dalam perumusan kebijakan.

3.4.3 Tekanan Politik

Tekanan politik merupakan faktor yang tidak terpisahkan dan sangat menentukan dalam proses perumusan kebijakan publik. Kebijakan publik bukanlah hasil keputusan teknokratis semata, melainkan produk interaksi kompleks antar berbagai aktor politik yang memiliki kepentingan dan kekuasaan yang berbeda-beda. Oleh karena itu, perumus kebijakan harus mampu mengelola dinamika tekanan politik yang seringkali bersifat intens, kompleks, dan bertolak belakang.

Tekanan politik dapat muncul dari berbagai sumber, mulai dari partai politik, kelompok kepentingan, media massa, hingga tekanan dari masyarakat luas yang terefleksikan dalam aspirasi dan tuntutan mereka. Partai politik, misalnya, memainkan peran strategis karena mereka mengusung agenda politik yang mengarahkan prioritas kebijakan dan pembentukan agenda. Kelompok kepentingan seperti organisasi bisnis, serikat pekerja, atau kelompok sosial juga menjalankan lobby yang kuat untuk mempengaruhi isi kebijakan sesuai dengan kepentingan mereka.

Media massa berperan sebagai kanal penting dalam memobilisasi opini publik dan mempengaruhi persepsi tentang isu-isu kebijakan yang sedang dibahas. Pemberitaan dan framing isu dapat meningkatkan tekanan terhadap pembuat kebijakan agar mengambil keputusan tertentu. Selain itu, proses demokrasi memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan kritik secara langsung, yang kemudian menjadi tekanan politik yang harus diperhitungkan oleh para pembuat kebijakan.

Dalam menghadapi tekanan politik, pembuat kebijakan seringkali harus melakukan negosiasi dan kompromi agar kebijakan yang dihasilkan tetap dapat diterima oleh berbagai pihak sekaligus memenuhi tujuan kebijakan itu sendiri. Charles Lindblom, seorang ahli dalam ilmu kebijakan, menegaskan bahwa perumusan kebijakan adalah proses politik yang berkelanjutan dan tidak memiliki batasan yang jelas, dimana kompromi antar kepentingan merupakan hal yang lazim. Hal ini menjelaskan mengapa kebijakan publik terkadang muncul sebagai hasil akomodasi kepentingan daripada keputusan yang sepenuhnya rasional dan optimal.

Tekanan politik juga mempengaruhi bagaimana masalah dipilih dan dirumuskan dalam agenda kebijakan. Masalah yang mendapat perhatian politik lebih cenderung diutamakan dalam perumusan kebijakan dibandingkan masalah lain yang kurang mendapat sorotan. Dengan demikian, politik menentukan tidak hanya isi kebijakan, tetapi juga skala prioritas dan waktu pengambilan kebijakan tersebut.

Namun, tekanan politik tidak selalu berdampak negatif. Tekanan politik dapat menjadi mekanisme kontrol sosial yang mendorong akuntabilitas dan transparansi dalam pengambilan keputusan publik. Tekanan ini memaksa pembuat kebijakan untuk lebih responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Di sisi lain, jika tekanan politik didominasi oleh kepentingan sempit atau praktek korupsi, maka dapat merusak integritas dan efektivitas kebijakan yang dihasilkan.

BIODATA PENULIS



Dr. Sitti Hairani Idrus, S.Sos., M.Si
Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Halu Oleo Kendari

Penulis lahir di Ujung Pandang pada tanggal 07 Juli 1983. Penulis adalah Dosen pada Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Halu Oleo Kendari sejak tahun 2015. Pendidikan Strata Satu (S1) pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Hasanuddin Makassar pada tahun 2005. Strata Dua (S2) pada Program Studi Administrasi Pembangunan Universitas Halu Oleo Kendari pada tahun 2012. Tingkat Doktoral (S3) pada Program Studi Ilmu Administrasi Publik di Universitas Negeri Makassar pada tahun 2023. Penulis pernah menjabat sebagai Koordinator Unit Jaminan Mutu (UJM) Fakultas Ilmu Administrasi UHO pada tahun 2015-2017, Sekretaris Jurusan Administrasi Bisnis FISIP UHO pada tahun 2017-2019, Koordinator Program Studi Administrasi Bisnis FISIP UHO pada tahun 2023 s/d sekarang. Penulis telah melakukan beberapa kegiatan penelitian, pengabdian pada masyarakat, mengikuti berbagai pelatihan, menjadi presenter pada

Seminar Ilmiah Nasional dan Internasional serta telah mempublikasi beberapa artikel ilmiah dalam jurnal nasional maupun jurnal internasional. Secara kolaboratif ikut menulis beberapa buku yaitu Buku Bunga Rampai Penginderaan Jauh (2021), Buku Filsafat Administrasi Publik (2024).

Penulis dapat dihubungi melalui *email*:
sitihairani@uho.ac.id

BIODATA PENULIS



Dr. Muhammad Yusuf, S.Sos., M.Si
Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Halu Oleo Kendari

Penulis merupakan Dosen Ilmu Administrasi sekaligus Koordinator Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Halu Oleo Kendari. Kelahiran Bungkutoko Kota Kendari Pada Tanggal 7 Mei 1982. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana (S1) Pada Jurusan Administrasi Negara Di Universitas Haluoleo Kendari Pada Tahun 2005. Menyelesaikan Program Magister (S2) Jurusan Administrasi Pembangunan Di Universitas Haluoleo Kendari Pada Tahun 2008, dan menyelesaikan Program Doktor (S3) Jurusan Administrasi Publik Di Universitas Hasanuddin Makassar Pada Tahun 2016. Penulis telah melakukan banyak penelitian, pengabdian pada masyarakat, dan telah mengikuti berbagai kursus/pelatihan/konferensi sejak menjadi Dosen di Jurusan Ilmu Administrasi. Penulis telah menerbitkan berbagai Artikel Ilmiah dalam Jurnal Nasional dan Internasional serta telah menerbitkan beberapa buku, yaitu Teori-Teori Pembangunan, Partisipasi Masyarakat dan

Pembangunan, Perilaku Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik, Filsafat Administrasi Publik.

Penulis dapat dihubungi melalui email:
muhammadyusuf_fisip@uho.ac.id