

# **KEBIJAKAN PUBLIK**

**Teori, Analisis, dan Aplikasi di Indonesia**

Prof. Dr. Ni Putu Tirka Widanti, SS., M.B.A., M.M., M. Hum



Universitas Ngurah Rai

Bali - Indonesia

# PRAKATA

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia Nya sehingga buku ajar yang berjudul "Kebijakan Publik: Teori, Analisis, dan Aplikasi di Indonesia" ini dapat terselesaikan dengan baik. Buku ini disusun sebagai respons atas kebutuhan literatur akademik yang komprehensif dan kontekstual mengenai studi kebijakan publik di Indonesia. Perkembangan dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang sangat pesat menuntut adanya pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana pemerintah merumuskan, mengadopsi, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan yang berdampak langsung pada kehidupan seluruh warga negara. Buku ini dirancang untuk menjadi panduan utama bagi mahasiswa, akademisi, praktisi pemerintahan, dan pegiat masyarakat sipil

yang ingin memahami seluk beluk proses kebijakan dari hulu hingga hilir.

Materi yang disajikan dalam buku ini mencakup spektrum yang luas, mulai dari pengenalan konsep dasar, teori dan model kebijakan, aktor aktor yang terlibat, hingga tahapan dalam siklus kebijakan secara mendetail. Selain itu, buku ini juga membahas aspek aspek krusial seperti analisis kebijakan, hubungan kebijakan dengan tata kelola pemerintahan, pembangunan, serta tantangan kontemporer dalam konteks globalisasi. Setiap bab dirancang secara sistematis dengan menyajikan tujuan pembelajaran yang jelas, pendahuluan yang memantik minat, pembahasan mendalam yang diperkaya dengan contoh kasus relevan, serta rangkuman dan latihan untuk menguji pemahaman. Harapannya, buku ini tidak hanya menjadi sumber pengetahuan teoretis, tetapi juga menjadi alat bantu praktis untuk menganalisis dan berkontribusi dalam perbaikan kebijakan publik di Indonesia.

# KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia Nya sehingga buku yang berjudul "Kebijakan Publik: Teori, Analisis, dan Aplikasi di Indonesia" ini dapat terselesaikan dengan baik. Buku ini disusun sebagai respons atas kebutuhan literatur akademik yang komprehensif dan kontekstual mengenai studi kebijakan publik di Indonesia. Perkembangan dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang sangat pesat menuntut adanya pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana pemerintah merumuskan, mengadopsi, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan yang berdampak langsung pada kehidupan seluruh warga negara. Buku ini dirancang untuk menjadi panduan utama bagi mahasiswa, akademisi, praktisi pemerintahan, dan pegiat masyarakat sipil maupun masyarakat

umum yang ingin memahami seluk beluk proses kebijakan dari hulu hingga hilir.

Materi yang disajikan dalam buku ini mencakup spektrum yang luas, mulai dari pengenalan konsep dasar, teori dan model kebijakan, aktor-aktor yang terlibat, hingga tahapan dalam siklus kebijakan secara mendetail. Selain itu, buku ini juga membahas aspek-aspek krusial seperti analisis kebijakan, hubungan kebijakan dengan tata kelola pemerintahan, pembangunan, serta tantangan kontemporer dalam konteks globalisasi. Setiap bab dirancang secara sistematis dengan menyajikan pendahuluan yang memantik minat, pembahasan mendalam yang diperkaya dengan contoh kasus relevan, serta rangkuman. Harapannya, buku ini tidak hanya menjadi sumber pengetahuan teoretis, tetapi juga menjadi alat bantu praktis untuk menganalisis dan berkontribusi dalam perbaikan kebijakan publik di Indonesia.

Penulisan buku ini tidak akan terwujud tanpa dukungan dan inspirasi dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan penghargaan yang setinggi tingginya kepada seluruh kolega akademisi, para mahasiswa yang selalu memberikan pertanyaan kritis dan memantik diskusi yang produktif, serta para praktisi kebijakan yang telah berbagi pengalaman berharga dari lapangan. Diskusi dan interaksi dengan mereka telah memperkaya substansi dan perspektif yang tertuang dalam buku ini. Semoga karya ini dapat menjadi jembatan antara dunia teoretis di kampus dengan realitas praktis di pemerintahan dan masyarakat, mendorong lahirnya analisis yang lebih tajam dan solusi kebijakan yang lebih inovatif.

Kepada para mahasiswa maupun masyarakat umum, penulis berharap buku ini dapat membuka wawasan dan menumbuhkan semangat untuk terlibat secara aktif dalam diskursus kebijakan publik. Memahami kebijakan publik adalah kunci untuk menjadi warga negara yang berdaya. Dengan pengetahuan yang solid, Anda tidak hanya menjadi objek kebijakan, tetapi juga subjek yang mampu mengawal, mengkritisi, dan memberikan masukan konstruktif bagi perbaikan tata kelola negara. Tentu saja, buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Segala bentuk kritik dan saran yang membangun akan penulis terima dengan tangan terbuka demi penyempurnaan di masa mendatang. Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Prof. Dr. Ni Putu Tirka Widanti, SS., M.B.A., M.M., M. Hum

Diterbitkan pertama kali oleh  
UNR Press  
Jl. Padma-Kampus Universitas Ngurah Rai, Lingkungan Saba,  
Kel. Penatih, Kec. Denpasar Timur, Bali.  
Telp. Telp (0361) 462617  
Email: ngurahrai-dps@yahoo.com

**Penulis:**

Prof.Dr. Ni Putu Tirka Widanti

**Editor:**

Yudistira Adnyana dan Made Prarabda Karma

**Sampul Buku dan Tata Letak:**

I Putu Gede Pande Wiratama

Cetakan Pertama : September 2025  
Dimensi buku : 463 halaman, 14 x 21 cm  
ISBN :

Copyright © UNRPress 2025  
Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk  
Apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit  
All right reserved

# KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia Nya sehingga buku yang berjudul "Kebijakan Publik: Teori, Analisis, dan Aplikasi di Indonesia" ini dapat terselesaikan dengan baik. Buku ini disusun sebagai respons atas kebutuhan literatur akademik yang komprehensif dan kontekstual mengenai studi kebijakan publik di Indonesia. Perkembangan dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang sangat pesat menuntut adanya pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana pemerintah merumuskan, mengadopsi, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan yang berdampak langsung pada kehidupan seluruh warga negara. Buku ini dirancang untuk menjadi panduan utama bagi mahasiswa, akademisi, praktisi pemerintahan, dan pegiat masyarakat sipil maupun masyarakat

umum yang ingin memahami seluk beluk proses kebijakan dari hulu hingga hilir.

Materi yang disajikan dalam buku ini mencakup spektrum yang luas, mulai dari pengenalan konsep dasar, teori dan model kebijakan, aktor-aktor yang terlibat, hingga tahapan dalam siklus kebijakan secara mendetail. Selain itu, buku ini juga membahas aspek-aspek krusial seperti analisis kebijakan, hubungan kebijakan dengan tata kelola pemerintahan, pembangunan, serta tantangan kontemporer dalam konteks globalisasi. Setiap bab dirancang secara sistematis dengan menyajikan pendahuluan yang memantik minat, pembahasan mendalam yang diperkaya dengan contoh kasus relevan, serta rangkuman. Harapannya, buku ini tidak hanya menjadi sumber pengetahuan teoretis, tetapi juga menjadi alat bantu praktis untuk menganalisis dan berkontribusi dalam perbaikan kebijakan publik di Indonesia.

Penulisan buku ini tidak akan terwujud tanpa dukungan dan inspirasi dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan penghargaan yang setinggi tingginya kepada seluruh kolega akademisi, para mahasiswa yang selalu memberikan pertanyaan kritis dan memantik diskusi yang produktif, serta para praktisi kebijakan yang telah berbagi pengalaman berharga dari lapangan. Diskusi dan interaksi dengan mereka telah memperkaya substansi dan perspektif yang tertuang dalam buku ini. Semoga karya ini dapat menjadi jembatan antara dunia teoretis di kampus dengan realitas praktis di pemerintahan dan masyarakat, mendorong lahirnya analisis yang lebih tajam dan solusi kebijakan yang lebih inovatif.

Kepada para mahasiswa maupun masyarakat umum, penulis berharap buku ini dapat membuka wawasan dan menumbuhkan semangat untuk terlibat secara aktif dalam diskursus kebijakan publik. Memahami kebijakan publik adalah kunci untuk menjadi warga negara yang berdaya. Dengan pengetahuan yang solid, Anda tidak hanya menjadi objek kebijakan, tetapi juga subjek yang mampu mengawal, mengkritisi, dan memberikan masukan konstruktif bagi perbaikan tata kelola negara. Tentu saja, buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Segala bentuk kritik dan saran yang membangun akan penulis terima dengan tangan terbuka demi penyempurnaan di masa mendatang. Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Prof.Dr. Ni Putu Tirka Widanti

# DAFTAR ISI

<b>PRAKATA .....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>viii</b>
<b>Daftar Isi .....</b>	<b>xi</b>

## **BAB 1**

<b>PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK.....</b>	<b>1</b>
Pendahuluan .....	1
Definisi dan Konsep Dasar Kebijakan Publik .....	3
Klasifikasi dan Jenis-jenis Kebijakan Publik .....	13
Sejarah dan Perkembangan Studi Kebijakan Publik .....	24
Urgensi Mempelajari Kebijakan Publik .....	35
Rangkuman .....	44

## BAB 2

<b>TEORI DAN MODEL KEBIJAKAN PUBLIK . . . .</b>	<b>46</b>
Pendahuluan .....	46
Model Rasional Komprehensif .....	48
Model Inkremental .....	55
Model Kelompok (Group Theory) .....	62
Model Lain dalam Studi Kebijakan Publik .....	68
Rangkuman .....	75

## BAB 3

<b>AKTOR DALAM KEBIJAKAN PUBLIK .....</b>	<b>77</b>
Pendahuluan .....	77
Aktor Pemerintah .....	79
Aktor Non-Pemerintah .....	88
Masyarakat Sipil .....	95
Aktor Internasional .....	102
Rangkuman .....	108

## BAB 4

<b>PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: AGENDA SETTING .....</b>	<b>110</b>
Pendahuluan .....	110
Konsep dan Pentingnya Agenda Setting .....	112
Aliran-aliran dalam Agenda Setting .....	121
Mekanisme Agenda Setting .....	130
Tantangan dalam Agenda Setting .....	139
Rangkuman .....	147

## **BAB 5**

### **PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: FORMULASI**

<b>KEBIJAKAN .....</b>	<b>149</b>
Pendahuluan .....	149
Konsep dan Tujuan Formulasi Kebijakan .....	151
Tahapan dalam Formulasi Kebijakan .....	157
Teknik dan Alat Formulasi Kebijakan .....	163
Partisipasi Aktor dalam Formulasi .....	172
Rangkuman .....	178

## **BAB 6**

### **PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: ADOPSI**

<b>KEBIJAKAN .....</b>	<b>180</b>
Pendahuluan .....	180
Konsep dan Pentingnya Adopsi Kebijakan .....	182
Mekanisme Adopsi Kebijakan .....	188
Faktor-faktor yang Mempengaruhi Adopsi .....	194
Tantangan dalam Adopsi Kebijakan .....	200
Rangkuman .....	206

## **BAB 7**

### **PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: IMPLEMENTASI**

<b>KEBIJAKAN .....</b>	<b>207</b>
Pendahuluan .....	207
Konsep dan Pentingnya Implementasi Kebijakan .....	209
Model-model Implementasi Kebijakan .....	215
Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi .....	221
Tantangan dalam Implementasi Kebijakan .....	227

Rangkuman .....	233
-----------------	-----

## **BAB 8**

### **PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: EVALUASI**

<b>KEBIJAKAN .....</b>	<b>234</b>
Pendahuluan .....	234
Konsep dan Tujuan Evaluasi Kebijakan .....	236
Jenis-jenis Evaluasi Kebijakan .....	242
Metode Evaluasi Kebijakan .....	249
Pemanfaatan Hasil Evaluasi .....	255
Rangkuman .....	261

## **BAB 9**

### **ANALISIS KEBIJAKAN: ALAT DAN TEKNIK . 263**

Pendahuluan .....	263
Konsep Dasar Analisis Kebijakan .....	265
Tahapan Analisis Kebijakan .....	271
Teknik Analisis Kebijakan .....	279
Etika dalam Analisis Kebijakan .....	286
Rangkuman .....	292

## **BAB 10**

### **KEBIJAKAN PUBLIK DAN TATA**

### **KELOLA PEMERINTAHAN (*GOVERNANCE*) .. 294**

Pendahuluan .....	294
Konsep Tata Kelola Pemerintahan yang Baik ( <i>Good Governance</i> ) .....	296
Kebijakan Publik untuk <i>Good Governance</i> .....	303

Partisipasi Publik dalam Tata Kelola .....	308
<i>E-Governance</i> dan Inovasi Pelayanan Publik .....	314
Rangkuman .....	320

## BAB 11

<b>KEBIJAKAN PUBLIK DAN PEMBANGUNAN. 322</b>	
Pendahuluan .....	322
Peran Kebijakan Publik dalam Pembangunan Ekonomi .....	324
Peran Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sosial .....	330
Kebijakan Publik dan Pembangunan Berkelanjutan .....	335
Tantangan Pembangunan di Negara Berkembang .....	341
Rangkuman .....	347

## BAB 12

<b>KEBIJAKAN PUBLIK DALAM KONTEKS</b>	
<b>GLOBAL ..... 349</b>	
Pendahuluan .....	349
Globalisasi dan Pengaruhnya terhadap Kebijakan Publik Nasional .....	351
Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi .....	357
Kerjasama Internasional dalam Kebijakan Publik .....	363
Kebijakan Publik Komparatif .....	369
Rangkuman .....	374

## BAB 13

<b>TANTANGAN DAN DILEMA DALAM</b>	
<b>KEBIJAKAN PUBLIK ..... 376</b>	
Pendahuluan .....	376

Kompleksitas Masalah Publik .....	378
Konflik Nilai dan Kepentingan .....	384
Resistensi terhadap Perubahan Kebijakan .....	390
Korupsi dan Maladministrasi .....	396
Rangkuman .....	401

## **BAB 14**

<b>MASA DEPAN KEBIJAKAN PUBLIK .....</b>	<b>403</b>
Pendahuluan .....	403
Tren Inovasi dalam Kebijakan Publik .....	405
Peran Teknologi dalam Kebijakan Publik .....	411
Peningkatan Kapasitas Analisis dan Profesional Kebijakan .....	417
Menuju Kebijakan Publik yang Lebih Responsif dan Berkelanjutan .....	422
Rangkuman .....	427
 <b>REFERENSI.....</b>	 <b>429</b>
<b>Bionarasi .....</b>	<b>446</b>

# BAB 1

## PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK

### Pendahuluan

Setiap hari, kehidupan kita sebagai warga negara tidak pernah lepas dari produk yang bernama kebijakan publik. Sejak bangun tidur hingga kembali beristirahat, berbagai aspek kehidupan kita diatur, difasilitasi, atau dibatasi oleh serangkaian aturan dan program yang dirancang oleh pemerintah. Kualitas air yang kita minum, harga bahan bakar yang kita gunakan, kurikulum pendidikan yang anak-anak kita pelajari, hingga keamanan di lingkungan sekitar, semuanya adalah hasil dari proses kebijakan publik yang kompleks. Kebijakan publik merupakan manifestasi dari peran negara dalam mengatur kehidupan bersama dan mencapai tujuan-tujuan kolektif yang telah disepakati. Tanpa

kebijakan publik, kehidupan bermasyarakat akan menjadi kacau, tidak terarah, dan penuh dengan ketidakpastian.

Memahami kebijakan publik bukan lagi monopoli para pejabat pemerintah atau politisi. Di era demokrasi yang semakin terbuka, setiap warga negara memiliki hak dan tanggung jawab untuk mengetahui bagaimana keputusan yang memengaruhi hidup mereka dibuat. Studi kebijakan publik membuka pintu untuk memahami "dapur" pemerintahan, mengungkap logika di balik setiap pilihan tindakan yang diambil atau tidak diambil oleh negara. Ilmu ini membekali kita dengan kerangka analisis untuk menilai apakah sebuah kebijakan sudah efektif, efisien, dan adil, serta bagaimana kita dapat berpartisipasi untuk memperbaikinya (Howlett, 2019). Dengan demikian, mempelajari kebijakan publik adalah langkah awal untuk menjadi warga negara yang aktif dan berdaya, yang tidak hanya pasrah menerima keadaan, tetapi juga mampu berkontribusi dalam membentuk masa depan bangsanya.

Bab pertama ini akan menjadi gerbang pembuka dalam perjalanan kita memahami dunia kebijakan publik. Kita akan memulai dengan menjelajahi definisi dan konsep konsep fundamental yang menjadi landasan studi ini. Kita akan membedah apa yang membuat sebuah kebijakan menjadi "publik" dan mengapa hal itu berbeda secara esensial dari keputusan yang dibuat oleh individu atau perusahaan swasta. Selanjutnya, kita akan mengklasifikasikan berbagai jenis kebijakan yang ada, mulai dari yang bersifat mendistribusikan sumber daya, mengatur perilaku, hingga yang mengubah struktur fundamental ketatanegaraan.

Pemahaman ini akan diperkaya dengan contoh-contoh nyata dari berbagai sektor, seperti ekonomi, sosial, dan lingkungan, untuk memberikan gambaran yang lebih konkret.

Selain itu, bab ini juga akan mengajak kita menelusuri jejak sejarah perkembangan studi kebijakan publik sebagai sebuah disiplin ilmu yang relatif muda namun sangat dinamis. Kita akan mengenal beberapa pemikir utama yang gagasannya telah membentuk cara kita memandang kebijakan hingga hari ini, serta melihat bagaimana studi ini berkembang secara khusus dalam konteks Indonesia. Terakhir, kita akan menegaskan kembali mengapa mempelajari kebijakan publik menjadi sangat urgen di masa kini. Pemahaman ini tidak hanya relevan bagi mereka yang bercita-cita menjadi analis kebijakan atau birokrat, tetapi juga bagi setiap individu yang ingin memahami cara kerja kekuasaan, menganalisis dampak keputusan pemerintah, dan menjalankan perannya sebagai agen perubahan di tengah masyarakat.

## **Definisi dan Konsep Dasar Kebijakan Publik**

Memasuki ranah studi kebijakan publik, langkah pertama yang paling fundamental adalah memahami definisi dan konsep-konsep dasarnya. Subbab ini akan menguraikan secara sistematis apa yang dimaksud dengan kebijakan publik, membedakannya dari domain privat, dan menegaskan mengapa ia menjadi pilar utama dalam penyelenggaraan negara modern. Definisi yang solid menjadi fondasi untuk memahami seluruh proses dan analisis yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya. Tanpa pemahaman yang jernih mengenai objek kajiannya, analisis

kebijakan akan kehilangan arah dan relevansinya (Cairney, 2019). Kebijakan publik pada intinya adalah tentang pilihan pilihan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatasi masalah masalah kolektif (Birkland, 2020). Pilihan ini tidak muncul di ruang hampa, melainkan melalui proses politik yang melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan yang beragam.

Kebijakan publik sering kali didefinisikan sebagai apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Dye, 2017). Definisi klasik ini menyoroti dua aspek penting. Pertama, kebijakan publik adalah tentang tindakan yang diambil, seperti membangun infrastruktur, memberikan bantuan sosial, atau menetapkan standar emisi. Kedua, yang seringkali terlupakan, kebijakan publik juga mencakup keputusan untuk tidak bertindak. Keputusan pemerintah untuk tidak meregulasi suatu industri atau tidak mengintervensi suatu masalah sosial juga merupakan sebuah bentuk kebijakan yang memiliki konsekuensi signifikan (Cochran & Malone, 2021). Oleh karena itu, kebijakan publik adalah sebuah respons otoritatif dari negara terhadap masalah yang dianggap memerlukan perhatian kolektif.

Respons otoritatif ini menjadi pembeda utama kebijakan publik. Otoritas ini melekat pada lembaga lembaga negara yang memiliki legitimasi untuk membuat aturan yang mengikat seluruh warga negara dalam yurisdiksinya (Peters, 2018). Legitimasi ini diperoleh melalui proses politik yang demokratis dan diwujudkan dalam bentuk hukum, peraturan, atau program pemerintah. Sifat otoritatif inilah yang memberikan kekuatan

pada kebijakan publik untuk dapat dipaksakan pelaksanaannya, misalnya melalui sanksi bagi yang melanggar. Pemahaman mengenai konsep otoritas, masalah publik, dan pilihan tindakan pemerintah ini menjadi kunci untuk membuka gerbang pemahaman yang lebih dalam mengenai studi kebijakan publik.

Konsep dasar lainnya adalah bahwa kebijakan publik berorientasi pada tujuan tertentu. Setiap kebijakan dirancang untuk mencapai hasil atau *outcome* yang diinginkan, seperti mengurangi kemiskinan, meningkatkan kualitas pendidikan, atau melindungi lingkungan hidup (Wu et al., 2018). Meskipun dalam praktiknya tujuan ini seringkali tidak tunggal, ambigu, dan bahkan saling bertentangan, adanya intensi untuk mencapai suatu tujuan adalah ciri melekat dari kebijakan publik. Proses untuk mendefinisikan tujuan ini sendiri merupakan arena pertarungan politik yang akan kita bahas lebih lanjut pada bab tentang penetapan agenda. Dengan memahami definisi dan konsep dasar ini, kita siap untuk membedah elemen elemen dan jenis jenis kebijakan secara lebih rinci.

**Contoh Kasus:** Kebijakan Larangan Penggunaan Kantong Plastik Sekali Pakai. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 142 Tahun 2019 tentang Kewajiban Penggunaan Kantong Belanja Ramah Lingkungan. Ini adalah contoh kebijakan publik yang jelas. Pemerintah, sebagai pemegang otoritas, memilih untuk *melakukan* sesuatu yaitu melarang penggunaan kantong plastik di pusat perbelanjaan, toko swalayan, dan pasar rakyat. Tujuannya adalah untuk mengatasi masalah publik berupa sampah plastik yang merusak

lingkungan. Kebijakan ini mengikat semua pelaku usaha dan konsumen di wilayah Jakarta dan memiliki sanksi bagi yang melanggar. Keputusan ini berbeda dengan keputusan individu untuk membawa tas belanja sendiri (keputusan pribadi) atau keputusan sebuah supermarket untuk tidak menyediakan kantong plastik atas inisiatif sendiri sebelum adanya peraturan (kebijakan organisasi swasta).

### **a. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik, secara esensial, dapat dipahami sebagai serangkaian tindakan yang saling berkaitan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat kendala dan peluang untuk implementasi kebijakan tersebut guna mencapai tujuan tertentu. Definisi ini menekankan bahwa kebijakan bukan sekadar keputusan tunggal, melainkan sebuah alur tindakan yang memiliki tujuan (Anderson, 2011, yang gagasannya masih relevan dan dikutip dalam edisi terbaru). Pandangan lain yang sangat berpengaruh mendefinisikannya sebagai apa yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan, yang menekankan bahwa kelalaian pemerintah untuk bertindak pun merupakan sebuah kebijakan (Dye, 2017). Perspektif ini penting karena menyoroti bahwa mempertahankan *status quo* adalah pilihan kebijakan yang aktif dengan konsekuensi nyata bagi masyarakat.

Para ahli modern memperluas pemahaman ini dengan menyatakan bahwa kebijakan publik adalah instrumen yang

digunakan oleh pemerintah untuk merespons masalah masalah yang dianggap sebagai "publik" (Birkland, 2020). Masalah menjadi publik ketika dianggap memengaruhi sebagian besar masyarakat dan penyelesaiannya berada di luar jangkauan kapasitas individu atau sektor swasta. Dengan demikian, kebijakan publik adalah manifestasi dari kewenangan negara untuk bertindak atas nama kepentingan kolektif. Proses ini melibatkan penggunaan otoritas publik untuk mengalokasikan nilai nilai atau sumber daya secara mengikat bagi masyarakat (Easton, 1965, sebuah konsep dasar yang terus dikutip dalam literatur modern seperti oleh Peters, 2018).

Secara lebih operasional, kebijakan publik dapat dilihat sebagai gabungan dari beberapa elemen. Ini termasuk pernyataan tujuan yang ingin dicapai, pilihan instrumen atau alat untuk mencapai tujuan tersebut (misalnya, subsidi, pajak, regulasi), serta aturan main yang mengatur implementasinya (Howlett, 2019). Kebijakan publik terwujud dalam berbagai bentuk, mulai dari undang undang yang disahkan oleh parlemen, peraturan pemerintah, keputusan presiden, hingga pedoman teknis yang dikeluarkan oleh kementerian atau lembaga. Semua bentuk ini secara kolektif membentuk kerangka kerja yang memandu tindakan pemerintah dan memengaruhi perilaku masyarakat dalam domain tertentu.

## **b. Perbedaan Kebijakan Publik dengan Keputusan Pribadi atau Kebijakan Organisasi Swasta**

Perbedaan fundamental antara kebijakan publik dan keputusan domain privat terletak pada tiga aspek utama yaitu sumber

otoritas, cakupan dampak, dan tujuan akhir. Sumber otoritas kebijakan publik adalah negara yang memiliki kedaulatan dan legitimasi untuk membuat aturan yang mengikat semua orang dalam wilayahnya, serta memiliki monopoli atas penggunaan paksaan yang sah (Weber, 1919, konsep klasik yang masih menjadi dasar ilmu politik modern). Sebaliknya, kebijakan organisasi swasta, seperti keputusan perusahaan untuk meluncurkan produk baru, hanya mengikat internal organisasi tersebut dan didasarkan pada otoritas kepemilikan atau manajerial, bukan kedaulatan negara (Hill & Varone, 2021). Keputusan pribadi bahkan lebih sempit lagi, didasarkan pada otonomi individu dan hanya mengikat diri sendiri.

Aspek kedua adalah cakupan dampak. Kebijakan publik dirancang untuk mengatasi masalah yang bersifat kolektif dan dampaknya dirasakan oleh masyarakat luas, bahkan oleh mereka yang tidak terlibat langsung dalam masalah tersebut (Cairney, 2019). Sebagai contoh, kebijakan pengendalian polusi udara berdampak pada kesehatan seluruh penduduk sebuah kota. Sebaliknya, kebijakan organisasi swasta memiliki cakupan yang terbatas pada pemangku kepentingan langsung perusahaan, seperti karyawan, pemegang saham, dan konsumen. Keputusan sebuah perusahaan untuk menaikkan harga produknya terutama memengaruhi profitabilitas perusahaan dan daya beli konsumennya, bukan masyarakat secara umum dalam skala yang sama dengan kebijakan publik.

Tujuan akhir juga menjadi pembeda yang krusial. Kebijakan publik, secara ideal, bertujuan untuk mewujudkan kepentingan

publik atau kesejahteraan bersama (*public interest*), meskipun definisi dari kepentingan publik itu sendiri sering menjadi bahan perdebatan politik (Bozeman, 2007, yang gagasannya terus dikembangkan). Tujuan ini bisa berupa keadilan, kesetaraan, keamanan, atau efisiensi sosial. Di sisi lain, tujuan utama kebijakan organisasi swasta umumnya adalah untuk memaksimalkan keuntungan atau nilai bagi pemegang saham (*profit maximization*). Meskipun perusahaan dapat memiliki tujuan tanggung jawab sosial, tujuan primernya tetap bersifat privat dan berorientasi pada keberlangsungan finansial organisasi itu sendiri.

### **c. Mengapa Kebijakan Publik Penting dalam Kehidupan Bernegara?**

Kebijakan publik memegang peranan krusial dalam kehidupan bernegara karena ia adalah mekanisme utama bagi pemerintah untuk menjalankan fungsinya dan mewujudkan tujuan negara. Tanpa kebijakan publik, amanat konstitusi untuk menyejahterakan rakyat, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan menjaga ketertiban dunia hanya akan menjadi teks tanpa makna (Birkland, 2020). Kebijakan publik menerjemahkan cita-cita luhur negara menjadi program dan tindakan nyata, seperti program wajib belajar, jaminan kesehatan nasional, pembangunan infrastruktur, dan penegakan hukum. Ia adalah jembatan yang menghubungkan antara negara sebagai konsep abstrak dengan realitas kehidupan sehari-hari warganya.

Pentingnya kebijakan publik juga terletak pada perannya dalam mengelola konflik dan mengalokasikan sumber daya yang terbatas di tengah masyarakat. Setiap masyarakat memiliki keragaman nilai, kepentingan, dan sumber daya yang tidak terdistribusi secara merata. Kebijakan publik berfungsi sebagai arena dan instrumen untuk menengahi berbagai tuntutan yang saling bersaing tersebut dan membuat keputusan alokatif yang dianggap paling adil atau efisien bagi kolektivitas (Dye, 2017). Keputusan mengenai siapa mendapatkan apa, kapan, dan bagaimana (*who gets what, when, and how*), seperti yang dirumuskan oleh Harold Lasswell (1936), adalah inti dari politik dan diwujudkan melalui kebijakan publik.

Selain itu, kebijakan publik adalah fondasi bagi stabilitas sosial dan kemajuan ekonomi. Aturan yang jelas dan dapat diprediksi melalui kebijakan regulasi menciptakan lingkungan yang kondusif bagi investasi dan kegiatan ekonomi (Peters, 2018). Kebijakan redistributif seperti pajak progresif dan bantuan sosial membantu mengurangi kesenjangan dan menjaga kohesi sosial, mencegah terjadinya gejolak yang dapat mengganggu stabilitas (Cochran & Malone, 2021). Oleh karena itu, efektivitas kebijakan publik secara langsung berkorelasi dengan tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah dan legitimasi sistem politik secara keseluruhan. Kegagalan dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang baik dapat mengikis kepercayaan dan memicu ketidakstabilan politik.

#### **d. Elemen Kunci dalam Kebijakan Publik**

Setiap kebijakan publik, terlepas dari bentuk dan substansinya, tersusun dari beberapa elemen kunci yang saling terkait. Elemen pertama adalah *tujuan (goals)*, yaitu apa yang ingin dicapai melalui kebijakan tersebut (Howlett, 2019). Tujuan ini bisa bersifat luas dan abstrak, seperti "meningkatkan keadilan sosial", atau spesifik dan terukur, seperti "menurunkan angka stunting sebesar 10% dalam lima tahun". Kejelasan tujuan menjadi faktor penting yang akan memengaruhi keberhasilan implementasi dan evaluasi kebijakan di kemudian hari. Seringkali, kebijakan memiliki beberapa tujuan yang mungkin saling bersaing satu sama lain.

Elemen kedua adalah *masalah (problem)* yang menjadi sasaran kebijakan. Kebijakan publik adalah respons terhadap suatu kondisi yang dianggap sebagai masalah publik. Proses pendefinisian masalah ini sangat krusial dan politis, karena cara sebuah masalah dibingkai akan menentukan jenis solusi yang dianggap relevan (Rocheffort & Cobb, 1994, sebuah karya klasik yang relevansinya abadi). Misalnya, kemacetan lalu lintas dapat dibingkai sebagai masalah kurangnya infrastruktur jalan, masalah kegagalan transportasi publik, atau masalah perilaku pengendara yang tidak disiplin. Setiap pembingkai akan mengarah pada alternatif kebijakan yang berbeda.

Elemen ketiga yang tidak kalah penting adalah *instrumen* atau *alat kebijakan (policy instruments)*. Ini adalah mekanisme atau teknik yang digunakan pemerintah untuk mendorong perubahan perilaku dan mencapai tujuan kebijakan (Wu et al.,

2018). Instrumen ini sangat beragam, mulai dari yang bersifat paksaan seperti regulasi dan larangan, insentif ekonomi seperti pajak dan subsidi, hingga yang bersifat persuasif seperti kampanye informasi dan edukasi publik. Pemilihan instrumen yang tepat, yang sesuai dengan karakteristik masalah dan kelompok sasaran, merupakan salah satu tantangan utama dalam desain kebijakan. Elemen terakhir adalah *aktor kebijakan* (*policy actors*), yaitu individu dan kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan, yang akan dibahas tuntas pada Bab 3.

#### **e. Tujuan Umum Kebijakan Publik**

Meskipun setiap kebijakan memiliki tujuan spesifiknya sendiri, secara umum terdapat beberapa tujuan fundamental yang melandasi hampir semua kebijakan publik. Tujuan pertama adalah *efisiensi* (*efficiency*), yaitu mencapai hasil yang maksimal dengan sumber daya yang minimal (Weimer & Vining, 2017). Dalam konteks kebijakan, ini berarti memberikan pelayanan publik atau menyelesaikan masalah dengan biaya serendah mungkin tanpa mengorbankan kualitas. Analisis biaya manfaat, yang akan dibahas pada Bab 5, adalah salah satu alat utama untuk menilai efisiensi sebuah alternatif kebijakan.

Tujuan kedua adalah *keadilan* atau *kesetaraan* (*equity* atau *fairness*). Tujuan ini berkaitan dengan distribusi sumber daya, kesempatan, dan beban di dalam masyarakat (Stone, 2012). Kebijakan yang berorientasi pada keadilan berusaha memastikan bahwa manfaat pembangunan dapat dinikmati secara merata dan kelompok-kelompok rentan mendapatkan perlindungan.

Konsep keadilan itu sendiri memiliki banyak dimensi, bisa berarti kesetaraan kesempatan (*equality of opportunity*), kesetaraan hasil (*equality of outcome*), atau perlakuan yang adil dalam proses (*procedural fairness*). Perdebatan mengenai dimensi keadilan mana yang harus diprioritaskan seringkali menjadi inti dari konflik kebijakan.

Tujuan ketiga adalah *keamanan dan ketertiban (security and order)*. Ini adalah salah satu fungsi paling dasar dari negara, yaitu melindungi warganya dari ancaman, baik dari dalam maupun dari luar, dan memastikan bahwa interaksi sosial berjalan dalam kerangka hukum yang jelas (Peters, 2018). Kebijakan dalam domain ini mencakup pertahanan nasional, penegakan hukum, keamanan siber, hingga manajemen bencana. Tujuan keempat adalah *kebebasan (liberty)*, yaitu memastikan bahwa tindakan pemerintah tidak secara tidak wajar membatasi hak dan kebebasan individu. Seringkali, para pembuat kebijakan dihadapkan pada dilema untuk menyeimbangkan antara tujuan keamanan dan kebebasan, sebuah pertarungan nilai yang klasik dalam pembuatan kebijakan.

## **Klasifikasi dan Jenis-jenis Kebijakan Publik**

Setelah memahami definisi dasar, langkah selanjutnya adalah mengenali keragaman kebijakan publik melalui klasifikasi atau tipologi. Mengelompokkan kebijakan ke dalam jenis jenis tertentu sangat membantu dalam analisis karena memungkinkan kita untuk mengidentifikasi pola pola umum. Kebijakan dari jenis yang sama cenderung memiliki karakteristik politik yang

serupa, melibatkan konstelasi aktor yang mirip, dan memicu dinamika konflik yang dapat diprediksi (Lowi, 1972, sebuah kerangka klasik yang masih sangat berpengaruh). Dengan memahami tipologi kebijakan, kita dapat bergerak dari analisis kasus per kasus menuju pemahaman yang lebih general dan teoretis mengenai bagaimana proses kebijakan bekerja. Klasifikasi ini bukan sekadar latihan akademis, melainkan alat analisis yang kuat untuk memahami dunia nyata.

Salah satu tipologi yang paling terkenal dan bertahan lama dalam studi kebijakan publik adalah yang dikembangkan oleh Theodore Lowi. Ia berargumen bahwa "kebijakan menentukan politik" (*policy determines politics*). Artinya, sifat dari sebuah kebijakan itu sendiri yang akan menentukan jenis proses politik yang menyertainya (Lowi, 1972). Ia mengusulkan empat jenis kebijakan yaitu distributif, redistributif, regulatif, dan konstituen. Kebijakan distributif menyebarkan manfaat kepada segmen masyarakat yang luas tanpa menimbulkan persepsi biaya yang terkonsentrasi pada kelompok lain. Sebaliknya, kebijakan redistributif secara eksplisit mengambil sumber daya dari satu kelompok untuk diberikan kepada kelompok lain, sehingga cenderung menghasilkan konflik yang tajam (Hayes, 2018).

Di samping tipologi Lowi, para ahli juga mengembangkan klasifikasi lain untuk menangkap dimensi kebijakan yang berbeda. Salah satunya adalah pembedaan antara kebijakan substantif dan prosedural (Anderson, 2011). Kebijakan substantif berkaitan dengan apa yang akan dilakukan pemerintah, seperti memberikan layanan kesehatan atau membangun jalan tol.

Sementara itu, kebijakan prosedural mengatur bagaimana sesuatu harus dilakukan atau siapa yang berwenang mengambil keputusan. Misalnya, undang-undang yang mengatur tata cara pemilihan umum atau prosedur konsultasi publik dalam penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan adalah contoh kebijakan prosedural. Keduanya saling melengkapi, di mana kebijakan prosedural membentuk kerangka bagi perumusan dan implementasi kebijakan substantif.

Pemahaman terhadap berbagai jenis kebijakan ini memberikan kita lensa yang berbeda-beda untuk melihat satu isu yang sama. Sebuah kebijakan seringkali memiliki beberapa dimensi sekaligus. Misalnya, program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) di Indonesia memiliki aspek redistributif (iuran dari kelompok mampu menyubsidi kelompok miskin), aspek distributif (manfaat layanan kesehatan tersedia bagi semua peserta), dan aspek regulatif (mengatur standar pelayanan fasilitas kesehatan). Dengan mengenali berbagai wajah dari sebuah kebijakan, analisis kita menjadi lebih kaya dan komprehensif (Cairney, 2019).

**Analogi:** Mengklasifikasikan kebijakan publik dapat dianalogikan seperti seorang koki yang mengklasifikasikan resep di dapurnya. Beberapa resep dikelompokkan berdasarkan bahan utamanya (misalnya, resep ayam, resep sayuran). Ini mirip dengan mengklasifikasikan kebijakan berdasarkan sektornya (kebijakan ekonomi, kebijakan sosial). Resep lain dikelompokkan berdasarkan teknik memasaknya (misalnya, resep panggang, resep tumis). Ini mirip dengan klasifikasi Lowi, di mana "teknik" politik yang digunakan (distribusi, regulasi,

redistribusi) menjadi dasar pengelompokan. Ada juga resep yang dikelompokkan berdasarkan tujuannya (misalnya, hidangan pembuka, hidangan utama), mirip dengan pembedaan kebijakan substantif dan prosedural. Seorang koki yang baik memahami semua sistem klasifikasi ini untuk bisa memilih dan menciptakan hidangan yang tepat untuk setiap kesempatan. Demikian pula, seorang analis kebijakan yang baik menggunakan berbagai tipologi ini untuk memahami dinamika dan konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan.

#### **a. Kebijakan Distributif, Redistributif, Regulatif, dan Konstituen**

Tipologi yang dikembangkan oleh Theodore Lowi adalah salah satu kerangka analisis yang paling fundamental dalam studi kebijakan publik (Lowi, 1972). **Kebijakan distributif** adalah jenis kebijakan yang memberikan manfaat atau layanan kepada kelompok masyarakat tertentu. Biaya dari kebijakan ini ditanggung secara kolektif melalui anggaran negara dan tidak dianggap sebagai beban langsung bagi kelompok lain. Karena manfaatnya terkonsentrasi sementara biayanya tersebar, kebijakan ini cenderung tidak menimbulkan konflik politik yang tinggi. Contohnya termasuk pembangunan jalan pedesaan, pemberian subsidi pupuk untuk petani, atau pendanaan untuk penelitian dan pengembangan. Politik yang menyertainya seringkali bersifat *logrolling* atau saling dukung antar legislator untuk memastikan proyek di daerah masing masing aman.

Berbeda secara diametral, **kebijakan redistributif** melibatkan pemindahan kekayaan, pendapatan, hak, atau properti dari satu kelompok masyarakat ke kelompok lainnya (Hayes, 2018). Kebijakan ini secara eksplisit menciptakan "pemenang" dan "pecundang" sehingga memicu konflik ideologis yang tajam dan polarisasi politik. Pertarungan seringkali terjadi antar kelas sosial atau kelompok besar dalam masyarakat. Contoh klasik kebijakan redistributif adalah pajak penghasilan progresif, di mana kelompok berpenghasilan tinggi membayar persentase pajak yang lebih besar untuk mendanai layanan bagi kelompok berpenghasilan rendah. Program bantuan sosial untuk masyarakat miskin dan reforma agraria juga termasuk dalam kategori ini.

**Kebijakan regulatif** bertujuan untuk mengatur atau membatasi perilaku individu atau kelompok demi kepentingan publik (Birkland, 2020). Kebijakan ini menetapkan aturan main dalam berbagai aspek kehidupan sosial dan ekonomi. Konflik dalam kebijakan regulatif biasanya terjadi antara pihak yang diatur (misalnya, industri) dengan pihak yang mengadvokasi regulasi (misalnya, kelompok lingkungan atau konsumen). Contohnya meliputi penetapan standar emisi polusi untuk pabrik, aturan keamanan pangan, pembatasan kecepatan di jalan raya, dan regulasi perbankan. Implementasi kebijakan regulatif seringkali memerlukan pengawasan dan penegakan sanksi yang kuat.

Terakhir, **kebijakan konstituen** berkaitan dengan pembentukan atau penataan ulang lembaga dan yurisdiksi

pemerintahan itu sendiri (Hill & Varone, 2021). Kebijakan ini tidak secara langsung memberikan layanan atau mengatur perilaku masyarakat umum, melainkan menetapkan "aturan dari segala aturan" (*rules of the game*). Contohnya adalah pembentukan kementerian atau lembaga pemerintah baru, perubahan dalam sistem pemilihan umum, atau amandemen konstitusi. Meskipun tampak teknis, kebijakan konstituen memiliki dampak jangka panjang yang sangat signifikan karena ia menentukan struktur kekuasaan dan proses pengambilan keputusan kebijakan di masa depan.

## **b. Kebijakan Substantif dan Prosedural**

Selain klasifikasi berdasarkan dampak, kebijakan juga dapat dibedakan berdasarkan fokusnya, yaitu kebijakan substantif dan prosedural (Cochran & Malone, 2021). **Kebijakan substantif** adalah kebijakan yang secara langsung menyangkut tindakan dan program yang akan diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Kebijakan ini berisi substansi atau materi dari apa yang ingin dicapai oleh pemerintah, seperti penyediaan barang dan jasa, alokasi sumber daya, atau pemberian hak dan kewajiban kepada warga negara. Pada dasarnya, kebijakan substantif menjawab pertanyaan, "Apa yang akan dilakukan pemerintah?".

Contoh kebijakan substantif sangatlah luas dan mencakup hampir semua program pemerintah yang kita kenal. Program Keluarga Harapan (PKH) yang memberikan bantuan tunai bersyarat kepada keluarga miskin adalah kebijakan substantif

di bidang sosial. Pembangunan jalan tol Trans Jawa adalah kebijakan substantif di bidang infrastruktur. Begitu pula dengan kebijakan penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP) yang merupakan kebijakan substantif di bidang ketenagakerjaan. Keberhasilan kebijakan substantif biasanya diukur dari hasil (*outcome*) atau dampak nyata yang dirasakan oleh kelompok sasaran dan masyarakat luas.

Di sisi lain, **kebijakan prosedural** mengatur tentang bagaimana kebijakan substantif harus dibuat, diadopsi, dan dilaksanakan (Peters, 2018). Kebijakan ini tidak menentukan isi dari sebuah program, melainkan menetapkan prosedur, mekanisme, dan struktur kelembagaan yang harus diikuti. Kebijakan prosedural menjawab pertanyaan, "Bagaimana pemerintah akan bertindak?" atau "Siapa yang memiliki wewenang untuk memutuskan?". Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa proses pengambilan keputusan berjalan secara adil, transparan, akuntabel, dan sesuai dengan hukum.

Contoh kebijakan prosedural meliputi Undang Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan, yang mengatur tahapan yang harus dilalui dalam membuat sebuah undang undang. Peraturan yang mewajibkan adanya konsultasi publik sebelum sebuah proyek besar disetujui juga merupakan kebijakan prosedural. Demikian pula, aturan mengenai tata cara pengadaan barang dan jasa pemerintah (lelang elektronik) adalah kebijakan prosedural yang dirancang untuk mencegah korupsi. Meskipun seringkali kurang terlihat oleh publik,

kebijakan prosedural sangatlah penting karena ia membentuk kualitas dan legitimasi dari kebijakan substantif yang dihasilkan.

### c. Contoh-contoh Kebijakan Publik di Berbagai Sektor (Ekonomi, Sosial, Lingkungan)

Untuk memberikan gambaran yang lebih nyata, penting untuk melihat contoh konkret kebijakan publik di berbagai sektor utama. Dalam **sektor ekonomi**, pemerintah menggunakan berbagai kebijakan untuk mengelola pertumbuhan, stabilitas, dan distribusi. **Kebijakan fiskal**, yang dikelola oleh Kementerian Keuangan, menggunakan instrumen anggaran (penerimaan dan belanja negara) untuk memengaruhi perekonomian. Contohnya adalah penentuan tarif pajak, pemberian insentif pajak untuk investasi, dan alokasi anggaran untuk proyek infrastruktur (Mankiw, 2021). **Kebijakan moneter**, yang dijalankan oleh bank sentral seperti Bank Indonesia, berfokus pada pengendalian jumlah uang beredar dan suku bunga untuk menjaga stabilitas harga (inflasi). Menaikkan atau menurunkan suku bunga acuan adalah contoh utama kebijakan moneter.

Dalam **sektor sosial**, kebijakan publik bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup, kesejahteraan, dan modal manusia. **Kebijakan pendidikan** mencakup segala hal mulai dari program Wajib Belajar 12 Tahun, penetapan Kurikulum Merdeka, hingga alokasi dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan beasiswa seperti LPDP. **Kebijakan kesehatan** terwujud dalam program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)

melalui BPJS Kesehatan, program imunisasi nasional, dan kampanye kesehatan masyarakat untuk mencegah penyakit. Kebijakan perlindungan sosial, seperti Program Keluarga Harapan (PKH) dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), dirancang untuk membantu kelompok miskin dan rentan memenuhi kebutuhan dasarnya.

Dalam **sektor lingkungan**, kebijakan publik semakin krusial untuk mengatasi tantangan seperti perubahan iklim, hilangnya keanekaragaman hayati, dan polusi. Contohnya adalah kebijakan **moratorium izin baru di hutan primer dan lahan gambut** untuk menekan laju deforestasi. Kebijakan lain yang signifikan adalah **pengendalian pencemaran air dan udara**, yang menetapkan baku mutu emisi bagi industri dan kendaraan bermotor. Di tingkat lokal, banyak pemerintah daerah yang telah menerapkan **kebijakan pengelolaan sampah**, seperti program 3R (*Reduce, Reuse, Recycle*) dan larangan penggunaan kantong plastik sekali pakai, seperti yang telah dibahas sebelumnya. Kebijakan ini menunjukkan peran negara dalam melindungi sumber daya alam sebagai barang publik untuk generasi sekarang dan mendatang.

#### **d. Kebijakan Berdasarkan Instrumen**

Klasifikasi lain yang sangat berguna bagi analisis kebijakan adalah pengelompokan berdasarkan jenis instrumen atau alat yang digunakan pemerintah untuk mencapai tujuannya (Howlett, 2019). Pemahaman ini penting karena setiap instrumen memiliki asumsi, kekuatan, dan kelemahan yang berbeda.

Instrumen yang paling tradisional adalah yang berbasis **otoritas atau regulasi**, sering disebut sebagai pendekatan "perintah dan kontrol" (*command and control*). Ini melibatkan penetapan aturan, standar, atau larangan yang wajib dipatuhi, dengan sanksi bagi yang melanggar. Contohnya termasuk undang-undang lalu lintas, izin mendirikan bangunan (IMB), dan larangan merokok di tempat umum.

Kategori kedua adalah instrumen berbasis **ekonomi atau insentif**. Alih-alih memerintah secara langsung, pemerintah mencoba memengaruhi perilaku dengan mengubah kalkulasi biaya dan manfaat bagi individu atau perusahaan (Weimer & Vining, 2017). Instrumen ini mencakup *pajak* untuk mencegah perilaku yang tidak diinginkan (misalnya, pajak karbon untuk mengurangi emisi) dan *subsidi* untuk mendorong perilaku yang diinginkan (misalnya, subsidi untuk pembelian kendaraan listrik). Perdagangan izin emisi, di mana perusahaan dapat membeli dan menjual hak untuk berpolusi hingga batas tertentu, juga termasuk dalam kategori ini.

Kategori ketiga adalah instrumen berbasis **informasi atau persuasi**. Pendekatan ini berasumsi bahwa individu atau kelompok akan mengubah perilakunya jika mereka memiliki informasi yang benar atau diyakinkan secara moral (Wu et al., 2018). Pemerintah tidak memaksa atau memberi insentif finansial, melainkan mengedukasi dan membujuk. Contohnya adalah kampanye publik tentang bahaya merokok, label informasi gizi pada kemasan makanan, dan program penyuluhan pertanian. Pendekatan *nudge* atau dorongan halus, yang akan

dibahas di Bab 14, juga termasuk dalam kategori ini, di mana pemerintah merancang lingkungan pilihan untuk mengarahkan orang ke keputusan yang lebih baik tanpa paksaan. Terakhir, ada instrumen **pemerintah sebagai penyedia langsung**, di mana pemerintah sendiri yang memproduksi dan menyediakan barang atau jasa, seperti pendidikan publik, pertahanan, dan layanan pos.

#### e. Dimensi Simbolis dan Material Kebijakan

Setiap kebijakan publik memiliki dua wajah yang tidak terpisahkan, yaitu dimensi material dan dimensi simbolis (Edelman, 1964, sebuah karya seminal yang gagasannya masih relevan). **Dimensi material** merujuk pada dampak nyata dan terukur dari sebuah kebijakan. Ini berkaitan dengan alokasi sumber daya yang konkret, distribusi manfaat dan biaya yang dapat dihitung, serta perubahan perilaku yang dapat diamati. Misalnya, dimensi material dari kebijakan pembangunan jalan tol adalah bertambahnya panjang jalan, berkurangnya waktu tempuh, dan jumlah anggaran yang dihabiskan. Ini adalah aspek kebijakan yang sering menjadi fokus utama dalam analisis teknokratis seperti analisis biaya manfaat.

Namun, mengabaikan **dimensi simbolis** akan memberikan pemahaman yang tidak lengkap tentang kebijakan. Dimensi simbolis berkaitan dengan makna, persepsi, dan pesan yang dikomunikasikan oleh sebuah kebijakan kepada publik (Stone, 2012). Kebijakan seringkali digunakan oleh para pemimpin politik untuk menunjukkan bahwa mereka peduli, bertindak

tegas, atau berpihak pada nilai nilai tertentu, terlepas dari efektivitas materialnya. Misalnya, pengesahan undang undang anti terorisme yang lebih ketat setelah terjadi serangan, selain memiliki dampak material pada penegakan hukum, juga memiliki dampak simbolis yang kuat untuk meyakinkan publik bahwa pemerintah serius dalam menjaga keamanan.

Seringkali, dimensi simbolis bahkan lebih penting dalam arena politik daripada dimensi materialnya. Sebuah kebijakan mungkin secara material tidak efektif, tetapi jika berhasil secara simbolis dalam menenangkan kecemasan publik atau membangun citra positif pemerintah, kebijakan tersebut dapat dianggap sukses secara politik. Sebaliknya, kebijakan yang sangat efektif secara material bisa saja gagal jika secara simbolis dianggap tidak adil atau bertentangan dengan nilai nilai masyarakat. Oleh karena itu, seorang analis kebijakan yang cerdas harus mampu membaca dan menganalisis kedua dimensi ini secara bersamaan untuk memahami mengapa sebuah kebijakan diadopsi dan bagaimana ia diterima oleh masyarakat.

## **Sejarah dan Perkembangan Studi Kebijakan Publik**

Studi kebijakan publik sebagai sebuah disiplin ilmu yang terpisah dan sistematis merupakan fenomena yang relatif baru, meskipun praktik pembuatan kebijakan itu sendiri setua peradaban manusia. Subbab ini akan menelusuri jejak evolusi studi kebijakan publik, dari akarnya dalam ilmu politik dan administrasi publik hingga menjadi bidang interdisipliner yang

dinamis seperti sekarang. Memahami sejarah ini penting untuk mengapresiasi berbagai teori, model, dan pendekatan yang akan kita pelajari di sepanjang buku ini. Setiap pendekatan lahir dari konteks historis dan intelektual tertentu, sebagai respons terhadap keterbatasan pendekatan sebelumnya (DeLeon & Vogenbeck, 2021). Perjalanan ini menunjukkan pergeseran fokus dari pertanyaan "apa yang seharusnya dilakukan pemerintah?" menjadi "apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah, mengapa, dan apa dampaknya?".

Akar intelektual studi kebijakan publik dapat dilacak hingga awal abad ke 20, namun momentum utamanya baru muncul setelah Perang Dunia II. Adalah Harold Lasswell, seorang ilmuwan politik, yang pada tahun 1951 secara eksplisit menyerukan lahirnya "ilmu kebijakan" (*policy sciences*) (Lasswell, 1951). Lasswell membayangkan sebuah ilmu yang tidak hanya deskriptif tetapi juga preskriptif, yang berorientasi pada pemecahan masalah, bersifat multidisipliner, dan peka terhadap nilai nilai demokrasi. Visinya adalah untuk mengintegrasikan pengetahuan dari berbagai bidang ilmu sosial untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan publik. Seruan Lasswell ini dianggap sebagai titik tolak formal bagi perkembangan studi kebijakan publik sebagai bidang kajian yang otonom.

Perkembangan selanjutnya pada dekade 1960an dan 1970an diwarnai oleh dominasi pendekatan rasionalis dan teknokratis. Pada masa ini, para ahli fokus pada pengembangan alat alat analisis kuantitatif seperti analisis biaya manfaat dan riset operasi, dengan keyakinan bahwa keputusan kebijakan yang

"optimal" dapat ditemukan melalui analisis yang rigorus (Weimer & Vining, 2017). Namun, pendekatan ini segera mendapat kritik karena dianggap terlalu menyederhanakan realitas politik yang kompleks dan mengabaikan peran nilai, kekuasaan, dan proses tawar menawar. Kritik ini melahirkan pendekatan alternatif seperti model inkremental dari Charles Lindblom dan berbagai model yang berfokus pada peran aktor dan proses politik, yang akan kita bahas di Bab 2.

Sejak tahun 1980an hingga kini, studi kebijakan publik telah menjadi semakin beragam dan canggih. Muncul berbagai kerangka kerja teoretis seperti model aliran ganda (*multiple streams framework*) dan koalisi advokasi (*advocacy coalition framework*) yang mencoba menjelaskan kompleksitas proses kebijakan secara lebih holistik (Sabatier & Weible, 2014). Selain itu, terjadi pergeseran dari fokus yang semata mata pada pemerintah (*government*) menuju konsep tata kelola (*governance*), yang mengakui peran penting aktor non pemerintah dalam proses kebijakan (Rhodes, 1996). Di Indonesia, studi ini juga berkembang pesat seiring dengan era Reformasi, didorong oleh tuntutan akan pemerintahan yang lebih transparan, partisipatif, dan akuntabel.

**Analogi:** Sejarah studi kebijakan publik dapat dianalogikan dengan perkembangan ilmu kedokteran. Pada awalnya, praktik pengobatan lebih bersifat seni dan tradisi, mirip dengan pembuatan kebijakan di era pra modern yang berbasis pada intuisi penguasa. Kemudian, muncul era kedokteran "ilmiah" yang fokus pada anatomi dan biokimia, mirip dengan era rasionalis dalam

studi kebijakan yang fokus pada analisis kuantitatif. Para dokter mencoba mencari satu "obat mujarab" untuk setiap penyakit, seperti para analis kebijakan mencari satu "solusi optimal". Namun, seiring waktu, para dokter menyadari bahwa penyakit dipengaruhi oleh banyak faktor termasuk psikologi pasien, gaya hidup, dan lingkungan sosial. Ini melahirkan pendekatan holistik dalam kedokteran, yang mirip dengan pergeseran dalam studi kebijakan publik menuju pendekatan yang lebih kompleks, yang mempertimbangkan politik, nilai, dan konteks dalam analisisnya.

#### **a. Evolusi Kebijakan Publik sebagai Bidang Ilmu**

Evolusi studi kebijakan publik dapat dibagi ke dalam beberapa fase. Fase awal, sebelum tahun 1950an, dapat disebut sebagai fase pra disiplin, di mana analisis kebijakan masih menjadi bagian tak terpisahkan dari ilmu politik, administrasi negara, dan ekonomi. Fokusnya adalah pada deskripsi lembaga lembaga negara dan dasar hukum dari tindakan pemerintah (DeLeon & Vogenbeck, 2021). Kajian lebih bersifat normatif, membahas tentang apa yang seharusnya menjadi fungsi negara, daripada menganalisis secara empiris bagaimana kebijakan dibuat dan apa dampaknya di dunia nyata.

Fase kedua, yang dimulai dengan seruan Harold Lasswell pada tahun 1951, adalah fase pendirian disiplin ilmu. Lasswell mengusulkan "ilmu kebijakan" yang berorientasi pada masalah, multidisipliner, dan berorientasi pada nilai. Visinya adalah menciptakan "kecerdasan kebijakan" (*policy intelligence*) untuk

mendukung demokrasi (Lasswell, 1951). Pada periode ini, mulai muncul pusat studi kebijakan di berbagai universitas, terutama di Amerika Serikat, yang menandai pelembagaan studi kebijakan sebagai bidang akademik yang mandiri. Fokusnya mulai bergeser ke arah analisis proses kebijakan itu sendiri.

Fase ketiga, berlangsung dari tahun 1960an hingga awal 1980an, ditandai dengan dominasi pendekatan positivis dan rasionalis. Didorong oleh optimisme terhadap sains dan teknologi, para ahli berusaha menerapkan metode kuantitatif yang ketat untuk menganalisis dan merekomendasikan kebijakan (Fischer et al., 2015). Ini adalah era keemasan analisis sistem, riset operasi, dan analisis biaya manfaat. Namun, pendekatan ini dikritik karena terlalu teknokratis dan naif secara politik. Sebagai reaksi, muncul kritik dan alternatif seperti model inkremental Charles Lindblom yang menekankan realitas tawar-menawar politik dalam pembuatan kebijakan.

Fase keempat, dari pertengahan 1980an hingga sekarang, dapat disebut sebagai fase post-positivis dan argumentatif. Para sarjana semakin menyadari bahwa kebijakan tidak hanya soal fakta dan angka, tetapi juga soal nilai, argumen, narasi, dan kekuasaan (Fischer & Forester, 1993). Muncul pendekatan seperti analisis wacana kebijakan dan kerangka kerja yang lebih kompleks seperti *Advocacy Coalition Framework* dan *Multiple Streams Framework*. Fokusnya meluas dari sekadar analisis formulasi kebijakan menjadi pemahaman atas seluruh siklus kebijakan,

termasuk implementasi dan evaluasi, serta pentingnya peran bahasa dan interpretasi dalam membentuk realitas kebijakan.

#### **b. Tokoh-tokoh Penting dalam Studi Kebijakan Publik**

Perkembangan studi kebijakan publik tidak lepas dari kontribusi pemikiran para tokoh kuncinya. **Harold Lasswell** (1902-1978) sering disebut sebagai "Bapak Studi Kebijakan Publik". Karyanya pada tahun 1951 yang mengusulkan "ilmu kebijakan" menjadi tonggak berdirinya disiplin ini. Ia menekankan pentingnya pendekatan yang berorientasi pada masalah, multidisipliner, dan kontekstual, serta visinya tentang peran analisis kebijakan dalam melayani nilai-nilai demokrasi (Lasswell, 1951). Gagasannya tentang siklus kebijakan dan pentingnya "kecerdasan" dalam pemerintahan tetap relevan hingga kini.

**Herbert Simon** (1916-2001), seorang peraih Nobel Ekonomi, memberikan kritik mendasar terhadap model rasional komprehensif. Ia memperkenalkan konsep "rasionalitas terbatas" (*bounded rationality*) yang menyatakan bahwa pembuat keputusan memiliki keterbatasan kognitif, informasi, dan waktu, sehingga mereka tidak bisa mencari solusi optimal, melainkan hanya solusi yang "cukup baik" atau *satisficing* (Simon, 1957). Konsep ini merevolusi cara pandang terhadap pengambilan keputusan dan menjadi dasar bagi banyak model kebijakan alternatif.

**Charles Lindblom** (1917-2018) melanjutkan kritik Simon dengan mengembangkan "model inkremental" atau "ilmu

muddling through" (Lindblom, 1959). Ia berpendapat bahwa dalam praktiknya, pembuat kebijakan tidak melakukan analisis komprehensif, melainkan hanya membuat perubahan kecil dan bertahap dari kebijakan yang sudah ada. Pendekatannya menyoroiti realitas tawar menawar, kompromi, dan adaptasi dalam proses politik yang pluralis. Meskipun dikritik karena bersifat konservatif, modelnya memberikan deskripsi yang sangat realistis tentang bagaimana kebijakan seringkali dibuat di dunia nyata.

Tokoh penting lainnya adalah **Theodore Lowi** (1931-2017) yang gagasannya "kebijakan menentukan politik" telah kita bahas sebelumnya (Lowi, 1972). Tipologinya tentang kebijakan distributif, redistributif, dan regulatif menjadi alat analisis standar dalam studi ini. Sementara itu, **John Kingdon** (lahir 1940) mengembangkan *Multiple Streams Framework*, sebuah model yang sangat berpengaruh untuk menjelaskan bagaimana isu bisa masuk ke dalam agenda pemerintah. Ia mengibaratkan proses ini seperti terbukanya "jendela kebijakan" (*policy window*) ketika tiga aliran, yaitu aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik, bertemu pada satu titik waktu yang krusial (Kingdon, 2011).

### c. Perkembangan Kebijakan Publik di Indonesia

Studi dan praktik kebijakan publik di Indonesia telah mengalami transformasi signifikan, terutama setelah transisi menuju demokrasi pada tahun 1998. Pada era Orde Baru, proses kebijakan cenderung sangat sentralistik, tertutup, dan

didominasi oleh lembaga eksekutif (*executive heavy*). Pendekatan yang digunakan adalah perencanaan pembangunan dari atas ke bawah (*top down*), di mana partisipasi publik sangat terbatas dan peran lembaga legislatif serta masyarakat sipil diminimalkan (Pratikno & Rijal, 2019). Analisis kebijakan lebih bersifat teknokratis dan digunakan untuk melegitimasi keputusan yang sudah diambil oleh elite penguasa.

Era Reformasi membawa perubahan dramatis. Tuntutan akan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik membuka ruang bagi aktor aktor non pemerintah untuk terlibat dalam proses kebijakan (Hadiz, 2010). Desentralisasi atau otonomi daerah juga memindahkan banyak kewenangan pembuatan kebijakan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, menciptakan ribuan arena kebijakan baru di tingkat kabupaten dan kota. Perubahan ini mendorong berkembangnya studi kebijakan publik di universitas dan lembaga penelitian di Indonesia untuk memahami dan merespons dinamika baru ini.

Kini, studi kebijakan publik di Indonesia dihadapkan pada tantangan dan agenda riset yang khas. Isu isu seperti efektivitas kebijakan di era otonomi daerah, peran masyarakat sipil dan kelompok kepentingan dalam advokasi kebijakan, serta upaya untuk membangun pembuatan kebijakan berbasis bukti (*evidence based policymaking*) menjadi fokus utama (Suryahadi et al., 2021). Selain itu, masalah masalah seperti korupsi dalam implementasi kebijakan, rendahnya kapasitas birokrasi, dan tantangan untuk menyelaraskan kebijakan antar tingkat pemerintahan terus menjadi perhatian para akademisi dan

praktisi di Indonesia. Perkembangan ini menunjukkan bahwa studi kebijakan publik di Indonesia tidak hanya mengadopsi teori global, tetapi juga berupaya mengembangkannya sesuai dengan konteks lokal yang unik.

#### **d. Paradigma dalam Studi Kebijakan**

Seiring evolusinya, studi kebijakan publik telah melahirkan berbagai paradigma atau cara pandang yang berbeda dalam mendekati objek kajiannya. Paradigma **positivis/empiris** adalah yang paling awal dan lama dominan. Paradigma ini memandang dunia sosial sebagai sesuatu yang dapat diukur dan dianalisis secara objektif, mirip dengan ilmu alam. Tujuannya adalah untuk menemukan hubungan sebab akibat dan hukum umum yang dapat digunakan untuk memprediksi dan mengontrol hasil kebijakan (Fischer et al., 2015). Pendekatan ini sangat mengandalkan metode kuantitatif dan analisis data statistik. Model rasional dan analisis biaya manfaat adalah produk dari paradigma ini.

Sebagai kritik terhadap positivisme, muncul paradigma **post positivis/interpretif**. Paradigma ini berpendapat bahwa dunia sosial secara fundamental berbeda dari dunia alam karena manusia memiliki kesadaran, nilai, dan interpretasi. Realitas kebijakan tidak bersifat objektif, melainkan dikonstruksi secara sosial melalui bahasa, narasi, dan argumen (Fischer & Forester, 1993). Oleh karena itu, tugas analisis bukan hanya mengukur fakta, tetapi juga memahami makna di balik tindakan para aktor. Metode yang digunakan cenderung kualitatif, seperti

wawancara mendalam, analisis wacana, dan studi kasus, untuk mengungkap bagaimana masalah didefinisikan dan solusi dibingkai.

Paradigma ketiga adalah paradigma **kritis**. Seperti paradigma interpretif, paradigma kritis juga menolak klaim objektivitas dari positivisme. Namun, ia melangkah lebih jauh dengan secara eksplisit mempertanyakan struktur kekuasaan dan ketidakadilan yang ada dalam masyarakat (Yanow, 2000). Analisis kebijakan kritis tidak bersikap netral, tetapi berpihak pada kelompok-kelompok yang terpinggirkan. Tujuannya bukan hanya untuk memahami atau mendeskripsikan dunia kebijakan, tetapi untuk mengkritik dan mengubahnya demi terciptanya emansipasi dan keadilan sosial. Analisis dari perspektif feminis, Marxis, atau studi postkolonial termasuk dalam paradigma ini. Memahami ketiga paradigma ini membantu kita menyadari bahwa setiap pendekatan analisis memiliki asumsi filosofisnya sendiri.

#### **e. Pengaruh Teknologi terhadap Studi Kebijakan**

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam beberapa dekade terakhir telah memberikan pengaruh yang mendalam terhadap studi dan praktik kebijakan publik. Salah satu pengaruh terbesar adalah munculnya era **pemerintahan digital** atau *e-governance*. Pemerintah di seluruh dunia, termasuk Indonesia, semakin banyak menggunakan teknologi untuk memberikan layanan publik, berkomunikasi dengan warga, dan meningkatkan efisiensi internal (Janssen

et al., 2019). Hal ini menciptakan objek kajian baru bagi para ilmuwan kebijakan, yaitu bagaimana desain dan implementasi *e-governance* memengaruhi kualitas layanan, partisipasi publik, dan akuntabilitas pemerintah.

Selain itu, ledakan data (*big data*) telah membuka peluang sekaligus tantangan baru bagi analisis kebijakan. Pemerintah dan peneliti kini memiliki akses ke volume data yang sangat besar dari berbagai sumber, seperti media sosial, sensor, dan catatan transaksi digital. Analisis *big data* dan kecerdasan buatan (*artificial intelligence*) berpotensi merevolusi cara kebijakan dirumuskan dan dievaluasi, memungkinkan adanya analisis prediktif dan pemantauan *real time* (Mergel et al., 2018). Hal ini menghidupkan kembali beberapa aspek dari paradigma rasionalis, namun dalam bentuk yang jauh lebih canggih, yang sering disebut sebagai kebijakan berbasis bukti 2.0.

Teknologi juga telah mengubah lanskap politik dari proses kebijakan. Media sosial dan platform digital telah menjadi arena penting bagi mobilisasi politik, advokasi, dan penyebaran informasi (atau disinformasi) terkait isu-isu kebijakan. Hal ini mempercepat siklus perhatian publik dan memberikan tekanan baru kepada pembuat kebijakan (Bennett & Segerberg, 2012). Studi kebijakan publik kini harus memasukkan analisis terhadap dinamika digital ini untuk dapat memahami bagaimana agenda kebijakan dibentuk dan opini publik dipengaruhi di era konektivitas. Dengan demikian, teknologi bukan lagi sekadar alat bantu, tetapi telah menjadi bagian integral dari konteks dan substansi kebijakan itu sendiri.

## **Urgensi Mempelajari Kebijakan Publik**

Mengapa kita perlu bersusah payah mempelajari kebijakan publik? Apa relevansinya bagi seorang mahasiswa, seorang profesional di luar pemerintahan, atau bahkan seorang warga negara biasa? Subbab ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dengan menguraikan urgensi dan manfaat dari pemahaman yang baik mengenai kebijakan publik. Mempelajari kebijakan publik bukan hanya untuk mereka yang ingin menjadi birokrat atau politisi. Lebih dari itu, ia adalah bagian esensial dari pendidikan kewarganegaraan di era demokrasi modern (Colebatch, 2018). Dalam dunia yang semakin kompleks dan saling terhubung, kemampuan untuk memahami, menganalisis, dan memengaruhi keputusan pemerintah adalah sebuah literasi dasar yang krusial.

Urgensi pertama terletak pada pemberdayaan diri sebagai warga negara. Kebijakan publik membentuk kerangka kehidupan kita sehari-hari, mulai dari pajak yang kita bayar, kualitas udara yang kita hirup, hingga kesempatan kerja yang tersedia. Tanpa memahami proses di baliknya, kita hanya akan menjadi penerima pasif dari keputusan yang dibuat oleh orang lain (Stone, 2012). Dengan mempelajari kebijakan publik, kita memperoleh pengetahuan dan alat untuk "membaca" tindakan pemerintah, memahami logika di baliknya, mengidentifikasi siapa yang diuntungkan dan dirugikan, dan pada akhirnya, berpartisipasi secara lebih efektif dalam proses demokrasi, baik melalui pemilihan umum, konsultasi publik, maupun gerakan sosial.

Kedua, pemahaman kebijakan publik sangat relevan bagi dunia profesional, bahkan di luar sektor pemerintahan. Sektor swasta sangat dipengaruhi oleh kebijakan regulasi, perpajakan, dan perdagangan. Seorang manajer bisnis yang memahami bagaimana kebijakan dibuat akan lebih mampu mengantisipasi perubahan lingkungan usaha dan menyusun strategi yang adaptif. Organisasi masyarakat sipil, lembaga swadaya masyarakat, dan kelompok advokasi juga membutuhkan pemahaman mendalam tentang proses kebijakan untuk dapat secara efektif memengaruhi agenda pemerintah dan memperjuangkan misinya (Young & Quinn, 2020). Kemampuan analisis kebijakan menjadi aset berharga di berbagai bidang pekerjaan.

Terakhir, mempelajari kebijakan publik berkontribusi pada perbaikan kualitas tata kelola pemerintahan itu sendiri. Dengan semakin banyak warga negara, profesional, dan jurnalis yang memiliki pemahaman yang baik tentang kebijakan, maka pengawasan publik terhadap pemerintah akan semakin efektif. Pemerintah akan didorong untuk menjadi lebih transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Bovens et al., 2014). Studi kebijakan publik juga melahirkan para analis dan praktisi kebijakan yang lebih kompeten, yang mampu merancang solusi yang lebih inovatif dan berbasis bukti untuk mengatasi masalah masalah publik yang semakin kompleks. Pada akhirnya, ini semua bermuara pada peningkatan kualitas hidup dan kemajuan bangsa.

**Analogi:** Mempelajari kebijakan publik dapat dianalogikan dengan belajar membaca peta saat berada di sebuah kota

besar yang asing. Jika kita tidak bisa membaca peta, kita akan tersesat, bergantung sepenuhnya pada petunjuk orang lain (yang mungkin tidak selalu benar), dan hanya bisa mengunjungi tempat-tempat yang kebetulan kita lewati. Kita menjadi objek pasif dalam perjalanan tersebut. Namun, jika kita meluangkan waktu untuk belajar membaca peta (mempelajari kebijakan publik), kita menjadi subjek yang berdaya. Kita bisa memahami struktur kota (struktur pemerintahan), merencanakan rute kita sendiri (berpartisipasi dalam proses), memilih tujuan yang paling kita inginkan (memperjuangkan kepentingan), dan bahkan menemukan jalan pintas atau tempat menarik yang tidak diketahui banyak orang (menganalisis dan mengkritisi kebijakan). Kemampuan membaca peta memberdayakan kita untuk menavigasi kota dengan percaya diri dan efektif, sama seperti pemahaman kebijakan publik memberdayakan kita untuk menavigasi kehidupan bernegara.

#### **a. Memahami Proses Pengambilan Keputusan Pemerintah**

Salah satu urgensi utama mempelajari kebijakan publik adalah untuk membongkar "kotak hitam" pengambilan keputusan pemerintah. Bagi banyak orang, tindakan pemerintah seringkali tampak misterius, sewenang-wenang, atau bahkan tidak logis. Studi kebijakan publik menyediakan kerangka kerja dan model, seperti yang akan dibahas di Bab 2, untuk memahami logika dan dinamika di balik keputusan tersebut (Birkland, 2020). Kita belajar bahwa kebijakan jarang sekali merupakan hasil dari satu pemikiran rasional tunggal. Sebaliknya, ia adalah produk

dari proses yang kompleks yang melibatkan tawar menawar, persaingan antar aktor, kompromi, dan bahkan kebetulan.

Pemahaman ini memungkinkan kita untuk melihat melampaui pernyataan resmi atau retorika politik. Kita bisa mulai mengidentifikasi aktor aktor kunci yang terlibat, baik di dalam maupun di luar pemerintahan. Kita juga dapat menganalisis kepentingan dan sumber daya apa yang mereka bawa ke dalam arena kebijakan (Howlett, 2019). Dengan demikian, kita dapat memahami mengapa solusi yang secara teknis terlihat paling baik tidak selalu dipilih, karena faktor faktor politik, seperti dukungan koalisi atau tekanan dari kelompok kepentingan yang kuat, seringkali lebih menentukan.

Selain itu, dengan memahami siklus kebijakan, mulai dari penetapan agenda hingga evaluasi, kita dapat mengidentifikasi titik titik kritis di mana warga negara atau kelompok masyarakat dapat melakukan intervensi dan memberikan pengaruh. Pengetahuan ini sangat praktis. Misalnya, kita jadi tahu bahwa berjuang untuk memasukkan suatu isu ke dalam agenda pemerintah (agenda setting) seringkali lebih strategis daripada hanya mengkritik kebijakan setelah ia diimplementasikan. Pemahaman proses ini mengubah kita dari pengamat pasif menjadi partisipan strategis yang potensial dalam proses demokrasi.

## **b. Menganalisis Dampak Kebijakan terhadap Masyarakat**

Urgensi berikutnya adalah untuk membekali diri dengan kemampuan menganalisis dampak nyata dari sebuah kebijakan. Pemerintah seringkali mengumumkan kebijakan dengan janji janji dan tujuan yang mulia. Namun, niat baik tidak selalu berujung pada hasil yang baik. Studi kebijakan publik, khususnya pada tahap evaluasi, memberikan kita metode dan kriteria untuk menilai secara sistematis apakah sebuah kebijakan benar benar berhasil mencapai tujuannya, dan apa saja dampak tidak terduga, baik positif maupun negatif, yang ditimbulkannya (Weimer & Vining, 2017).

Analisis dampak ini krusial untuk menuntut akuntabilitas dari pemerintah. Dengan menggunakan data dan bukti, kita dapat bergerak dari sekadar opini atau anekdot menuju argumen yang solid mengenai efektivitas, efisiensi, dan keadilan sebuah program. Kita dapat bertanya, "Apakah kebijakan ini benar benar mengurangi kemiskinan, atau hanya memindahkan masalah?", "Siapa yang paling diuntungkan dari kebijakan ini, dan siapa yang menanggung biayanya?", "Apakah ada cara yang lebih efektif untuk mencapai tujuan yang sama dengan biaya yang lebih rendah?".

Kemampuan analisis ini juga penting untuk menghindari konsekuensi yang tidak diinginkan. Banyak kebijakan yang dirancang dengan baik di atas kertas justru gagal atau bahkan menimbulkan masalah baru saat diimplementasikan karena pembuat kebijakan tidak cukup mempertimbangkan

kompleksitas realitas sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat (Pressman & Wildavsky, 1984, karya klasik tentang kegagalan implementasi). Dengan mempelajari kebijakan publik, kita menjadi lebih peka terhadap potensi kesenjangan antara rencana dan realitas, dan dapat memberikan masukan yang lebih konstruktif untuk perbaikan desain dan implementasi kebijakan.

### **c. Peran sebagai Warga Negara Aktif dan Profesional Kebijakan**

Mempelajari kebijakan publik secara langsung berkontribusi pada pembentukan warga negara yang aktif dan terinformasi, yang merupakan pilar utama demokrasi yang sehat. Demokrasi lebih dari sekadar memberikan suara setiap lima tahun sekali. Ia menuntut partisipasi berkelanjutan dari warganya dalam mengawasi jalannya pemerintahan dan memberikan masukan dalam proses kebijakan (Pateman, 1970, argumen klasik tentang demokrasi partisipatif). Pengetahuan tentang kebijakan publik adalah prasyarat untuk partisipasi yang bermakna. Tanpa itu, partisipasi bisa jadi salah arah atau mudah dimanipulasi.

Bagi mereka yang tertarik untuk berkarir di sektor publik atau nirlaba, studi kebijakan publik adalah fondasi profesional yang esensial. Disiplin ini membekali calon birokrat, legislator, manajer BUMN, aktivis LSM, atau konsultan dengan seperangkat keterampilan analitis dan manajerial yang diperlukan untuk berkontribusi secara efektif. Keterampilan ini mencakup kemampuan merumuskan masalah, mengidentifikasi

dan mengevaluasi alternatif, memahami dinamika politik, mengelola implementasi program, hingga melakukan evaluasi berbasis bukti (Mintrom, 2019).

Bahkan di luar jalur karir tersebut, pemahaman kebijakan publik adalah aset yang berharga. Di era di mana batas antara sektor publik, swasta, dan nirlaba semakin kabur, kemampuan untuk berkolaborasi lintas sektor menjadi sangat penting. Seorang pengusaha yang ingin mengembangkan inovasi sosial atau seorang ilmuwan yang ingin temuannya diadopsi menjadi kebijakan pemerintah akan sangat terbantu dengan pemahaman tentang bagaimana "sistem" kebijakan bekerja. Ini adalah literasi yang relevan untuk hampir semua bidang profesi di abad ke 21.

#### **d. Kontribusi dalam Peningkatan Kualitas Demokrasi**

Kualitas demokrasi sebuah negara tidak hanya diukur dari terselenggaranya pemilu yang bebas dan adil, tetapi juga dari kualitas kebijakan publik yang dihasilkannya dan tingkat partisipasi publik dalam prosesnya (Bovens et al., 2014). Studi kebijakan publik berkontribusi langsung pada peningkatan kualitas demokrasi melalui beberapa jalur. Pertama, ia mendorong terciptanya *deliberasi publik* yang lebih berkualitas. Ketika lebih banyak pihak dalam masyarakat mampu berdebat tentang isu kebijakan berdasarkan argumen dan bukti, bukan sekadar sentimen atau kepentingan sempit, maka keputusan yang dihasilkan cenderung akan lebih baik dan lebih legitim.

Kedua, pemahaman luas tentang kebijakan publik dapat meningkatkan *akuntabilitas pemerintah*. Ketika media, masyarakat sipil, dan warga negara biasa memiliki kapasitas untuk memantau dan mengevaluasi kinerja kebijakan, pemerintah tidak dapat lagi bertindak sewenang-wenang atau menyembunyikan kegagalannya di balik jargon teknis (Grigorescu, 2021). Tuntutan publik akan transparansi dan pertanggungjawaban akan meningkat, mendorong pemerintah untuk bekerja lebih keras dan lebih cerdas. Ini menciptakan siklus yang positif di mana pemerintah yang lebih baik menghasilkan kebijakan yang lebih baik, yang pada gilirannya meningkatkan kepercayaan dan partisipasi publik.

Ketiga, studi kebijakan publik mempromosikan nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Dengan mempelajari berbagai model kebijakan, kita menjadi sadar akan pentingnya inklusivitas, keadilan prosedural, dan perlindungan hak-hak minoritas. Kita belajar bahwa proses yang partisipatif dan deliberatif, meskipun terkadang lambat dan rumit, seringkali menghasilkan kebijakan yang lebih berkelanjutan dan diterima oleh masyarakat dalam jangka panjang. Dengan demikian, menyebarkan literasi kebijakan publik adalah investasi jangka panjang untuk memperkuat dan memperdalam praktik demokrasi di sebuah negara.

#### **e. Kesiapan Menghadapi Tantangan Global**

Di dunia yang semakin terglobalisasi, tidak ada negara yang bisa membuat kebijakan dalam isolasi. Masalah-masalah publik yang

kita hadapi semakin bersifat lintas batas negara (*transnational*), seperti perubahan iklim, pandemi global, krisis keuangan, terorisme internasional, dan migrasi (Held & McGrew, 2007). Mengatasi tantangan tantangan ini memerlukan kebijakan yang tidak hanya efektif di tingkat domestik, tetapi juga terkoordinasi dengan baik di tingkat internasional. Mempelajari kebijakan publik memberikan kita perspektif untuk memahami dimensi global dari masalah masalah lokal.

Pengetahuan tentang kebijakan publik komparatif dan rezim kebijakan global menjadi sangat krusial. Kita dapat belajar dari keberhasilan dan kegagalan negara lain dalam menangani masalah serupa, sebuah proses yang disebut *policy transfer* atau *policy learning* (Stone, 2019). Pemahaman ini memungkinkan kita untuk mengadopsi dan mengadaptasi praktik terbaik dari seluruh dunia, sambil tetap peka terhadap konteks unik negara kita sendiri. Tanpa pemahaman ini, kita berisiko menemukan kembali roda (*reinventing the wheel*) atau mengadopsi solusi dari luar yang tidak sesuai dengan kondisi lokal.

Selain itu, urgensi ini juga berkaitan dengan kemampuan sebuah negara untuk memposisikan dirinya dalam arena global. Kebijakan luar negeri, kebijakan perdagangan, dan komitmen terhadap perjanjian internasional adalah semua bentuk kebijakan publik yang menentukan peran dan pengaruh sebuah negara di dunia. Warga negara yang melek kebijakan publik akan lebih mampu memahami dan mengkritisi posisi pemerintahnya dalam isu isu global, memastikan bahwa kepentingan nasional diartikulasikan dan diperjuangkan

secara efektif. Dengan demikian, mempelajari kebijakan publik mempersiapkan kita untuk menjadi warga negara yang tidak hanya sadar akan isu domestik, tetapi juga memiliki wawasan global.

## Rangkuman

- ☑ Kebijakan publik adalah pilihan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu sebagai respons terhadap masalah publik, yang didasarkan pada otoritas negara yang sah dan bertujuan untuk mencapai tujuan kolektif.
- ☑ Perbedaan utama kebijakan publik dengan keputusan privat terletak pada sumber otoritas (negara vs privat), cakupan dampak (luas vs terbatas), dan tujuan akhir (kepentingan publik vs keuntungan).
- ☑ Kebijakan publik dapat diklasifikasikan berdasarkan beberapa tipologi, salah satunya adalah tipologi Lowi yang membaginya menjadi kebijakan distributif, redistributif, regulatif, dan konstituen, di mana setiap jenis memiliki dinamika politik yang berbeda.
- ☑ Klasifikasi lain membedakan kebijakan substantif (apa yang pemerintah lakukan) dan kebijakan prosedural (bagaimana pemerintah melakukannya), serta berdasarkan instrumen yang digunakan (regulasi, insentif, informasi).
- ☑ Studi kebijakan publik sebagai disiplin ilmu modern dipelopori oleh Harold Lasswell dan telah berevolusi dari pende-

katan rasionalis-teknokratis menuju pendekatan yang lebih kompleks yang mengakui peran politik, nilai, dan interpretasi.

- ☑ Mempelajari kebijakan publik sangat urgen karena memberdayakan warga negara, relevan untuk berbagai profesi, dan krusial untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan akuntabilitas pemerintah dalam menghadapi tantangan domestik maupun global.

## BAB 2

# TEORI DAN MODEL KEBIJAKAN PUBLIK

### Pendahuluan

Setelah memahami apa itu kebijakan publik pada Bab 1, pertanyaan selanjutnya yang muncul adalah bagaimana kebijakan tersebut lahir? Apa yang terjadi di dalam "kotak hitam" pemerintahan yang mengubah masalah dan tuntutan masyarakat menjadi sebuah program atau regulasi yang mengikat? Untuk menjawab pertanyaan ini, para ilmuwan kebijakan telah mengembangkan berbagai teori dan model. Teori dan model ini berfungsi sebagai lensa atau kaca mata yang membantu kita menyederhanakan realitas yang sangat kompleks, memfokuskan perhatian kita pada aspek aspek terpenting, dan memberikan kerangka untuk memahami mengapa proses kebijakan berjalan seperti yang

kita amati. Tanpa teori, kita hanya akan melihat serangkaian peristiwa yang acak dan tidak saling berhubungan.

Inti dari perdebatan teoretis dalam studi kebijakan publik seringkali berkisar pada ketegangan antara rasionalitas dan politik. Di satu sisi, ada pandangan idealis yang melihat pembuatan kebijakan sebagai proses yang teratur, analitis, dan logis, di mana para pembuat keputusan secara cermat menimbang semua alternatif untuk menemukan solusi terbaik bagi masalah publik. Pandangan ini terwujud dalam Model Rasional Komprehensif. Di sisi lain, ada pandangan yang jauh lebih realistis, bahkan terkadang sinis, yang melihat kebijakan sebagai produk dari pertarungan kekuasaan, tawar menawar, kompromi, dan bahkan kebetulan. Pandangan ini tercermin dalam berbagai model seperti Model Inkremental, Model Kelompok, dan Model Elit.

Bab ini akan membawa Anda dalam sebuah perjalanan untuk menjelajahi berbagai "lensa" teoretis tersebut. Kita akan memulai dengan model yang paling ideal, yaitu Model Rasional Komprehensif, untuk memahami bagaimana seharusnya kebijakan dibuat dalam kondisi yang sempurna. Kemudian, kita akan mengkaji kritik paling kuat terhadapnya melalui Model Inkremental yang menggambarkan realitas kebijakan yang lebih bertahap dan pragmatis. Selanjutnya, kita akan bergeser untuk melihat kebijakan sebagai arena pertarungan kekuasaan melalui Model Kelompok dan Model Elit.

Terakhir, kita akan mendalami beberapa model kontemporer yang mencoba menangkap kompleksitas, ketidakpastian, dan bahkan kekacauan dalam proses kebijakan. Model Sistem akan memberi kita pandangan helikopter tentang bagaimana sistem politik bekerja, sementara Model Tong Sampah dan Model Aliran Ganda akan menunjukkan bagaimana keputusan seringkali muncul dari pertemuan yang tidak terduga antara masalah, solusi, dan momentum politik. Penting untuk diingat bahwa tidak ada satu model pun yang sempurna atau dapat menjelaskan segalanya. Namun, dengan menguasai berbagai model ini, Anda akan memiliki seperangkat alat analisis yang kuat untuk membongkar dan memahami dinamika pembuatan kebijakan publik di dunia nyata.

## **Model Rasional Komprehensif**

Model Rasional Komprehensif adalah titik awal klasik dalam studi teori kebijakan publik, yang sering dianggap sebagai standar emas atau ideal bagaimana keputusan seharusnya dibuat. Model ini berakar kuat pada pemikiran ekonomi mikro dan teori pilihan rasional, yang mengasumsikan bahwa individu atau organisasi bertindak untuk memaksimalkan keuntungan atau utilitas mereka (Simon, 1957). Dalam konteks kebijakan publik, model ini memandang pembuat kebijakan sebagai aktor rasional yang, setelah mengidentifikasi sebuah masalah, akan melalui serangkaian langkah yang logis dan sistematis untuk menemukan dan memilih satu alternatif kebijakan yang paling efisien dan efektif untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan

(Birkland, 2020). Pendekatan ini bersifat preskriptif, artinya ia lebih banyak berbicara tentang bagaimana kebijakan *seharusnya* dibuat daripada bagaimana kebijakan *sebenarnya* dibuat dalam praktik.

Asumsi utama yang mendasari model ini sangatlah kuat dan menuntut. Pertama, diasumsikan bahwa ada konsensus mengenai tujuan dan nilai yang ingin dicapai, atau setidaknya tujuan tersebut dapat didefinisikan dengan jelas dan diberi bobot prioritas. Kedua, model ini mengasumsikan bahwa pembuat kebijakan memiliki akses ke semua informasi yang relevan mengenai semua alternatif kebijakan yang mungkin untuk menyelesaikan masalah. Ketiga, diasumsikan bahwa mereka memiliki kemampuan kognitif dan sumber daya (waktu, tenaga, uang) untuk menganalisis konsekuensi dari setiap alternatif secara komprehensif (Hill & Varone, 2021). Keempat, setelah semua analisis dilakukan, pembuat kebijakan akan memilih alternatif yang memberikan manfaat bersih (*net benefit*) terbesar atau rasio biaya manfaat terbaik.

Meskipun dalam praktiknya hampir tidak mungkin untuk memenuhi semua asumsi tersebut, Model Rasional Komprehensif tetap memiliki nilai penting. Model ini menyediakan sebuah tolok ukur atau *benchmark* yang ideal untuk mengevaluasi proses pengambilan keputusan yang sebenarnya. Ia mendorong para pembuat kebijakan untuk berpikir secara lebih sistematis, mengumpulkan data sebanyak mungkin, dan mempertimbangkan berbagai konsekuensi sebelum bertindak (Weimer & Vining, 2017). Teknik analisis kebijakan modern

seperti Analisis Biaya Manfaat (*Cost Benefit Analysis*), yang akan dibahas pada Bab 5, adalah turunan langsung dari cara berpikir rasional ini. Model ini menjadi semacam utopia analitis yang menjadi pembanding bagi model model lain yang lebih deskriptif dan realistis.

Namun, daya tarik logis dari model ini seringkali berbenturan dengan realitas politik yang rumit dan keterbatasan manusia. Para kritikus berpendapat bahwa dalam dunia nyata, tujuan seringkali ambigu dan saling bertentangan, informasi tidak pernah lengkap, dan proses politik lebih mendominasi daripada analisis teknis. Keterbatasan inilah yang memicu lahirnya berbagai model alternatif yang akan kita bahas selanjutnya, yang mencoba memberikan gambaran yang lebih akurat tentang proses pembuatan kebijakan yang sebenarnya. Model Rasional adalah fondasi yang penting, tetapi kita harus memahaminya sebagai sebuah titik awal, bukan titik akhir, dalam perjalanan kita memahami teori kebijakan.

**Analogi:** Proses pengambilan keputusan menurut Model Rasional Komprehensif dapat dianalogikan dengan membeli sebuah laptop baru dengan menggunakan pendekatan seorang insinyur yang sangat teliti. Pertama, Anda mendefinisikan tujuan dengan sangat jelas: "Saya butuh laptop untuk desain grafis dengan anggaran maksimal 15 juta rupiah". Kemudian, Anda melakukan riset menyeluruh terhadap *semua* merek dan model laptop yang ada di pasar. Anda membuat sebuah *spreadsheet* raksasa, membandingkan setiap laptop berdasarkan puluhan kriteria (kecepatan prosesor, RAM, kualitas layar, berat, daya

tahan baterai, dan lain lain). Anda bahkan memberikan skor dan bobot pada setiap kriteria. Setelah menganalisis semua data secara komprehensif, Anda menghitung skor total untuk setiap laptop dan memilih satu laptop dengan skor tertinggi. Proses ini sangat logis dan sistematis, tetapi dalam kenyataannya, kebanyakan orang tidak melakukannya karena keterbatasan waktu, informasi, dan energi.

#### **a. Asumsi dan Tahapan Model Rasional**

Model Rasional Komprehensif beroperasi di atas landasan beberapa asumsi fundamental yang sangat kuat. Asumsi pertama adalah keberadaan seorang aktor tunggal atau unit pengambilan keputusan yang kohesif (misalnya, negara atau pemerintah) yang bertindak secara rasional. Kedua, model ini mengasumsikan bahwa tujuan dan sasaran kebijakan dapat didefinisikan dengan jelas dan diurutkan berdasarkan prioritas. Ini berarti tidak ada ambiguitas atau konflik mengenai apa yang ingin dicapai. Ketiga, diasumsikan bahwa semua alternatif solusi yang mungkin untuk mencapai tujuan tersebut dapat diidentifikasi dan dieksplorasi. Keempat, konsekuensi (biaya dan manfaat) dari setiap alternatif dapat dihitung dan diprediksi dengan akurat. Kelima, pembuat keputusan akan selalu memilih alternatif yang memaksimalkan pencapaian tujuan atau memberikan nilai bersih terbesar (Cairney, 2019).

Berdasarkan asumsi asumsi ini, proses kebijakan dalam model rasional mengikuti serangkaian tahapan yang linear dan terstruktur. Tahapan pertama adalah **identifikasi**

**dan definisi masalah.** Pada tahap ini, suatu kondisi sosial diakui sebagai masalah publik yang memerlukan intervensi pemerintah. Tahap kedua adalah **perumusan tujuan dan sasaran.** Pemerintah menetapkan secara spesifik apa yang ingin dicapai melalui kebijakan, misalnya "menurunkan tingkat pengangguran menjadi 5%". Tahap ketiga adalah **pencarian alternatif kebijakan.** Analisis kebijakan mengidentifikasi semua kemungkinan cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Tahapan selanjutnya adalah **analisis dan perbandingan alternatif.** Ini adalah inti dari model rasional, di mana konsekuensi dari setiap alternatif dianalisis secara mendalam, seringkali menggunakan teknik kuantitatif seperti analisis biaya manfaat. Setiap alternatif dievaluasi berdasarkan kemampuannya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Weimer & Vining, 2017). Tahapan kelima adalah **pemilihan alternatif terbaik.** Berdasarkan hasil analisis, pembuat kebijakan memilih satu alternatif yang dianggap paling optimal. Tahapan terakhir adalah **implementasi dan pemantauan kebijakan,** di mana kebijakan yang dipilih dijalankan dan hasilnya dipantau untuk memastikan kesesuaian dengan tujuan awal.

## **b. Kelebihan dan Keterbatasan Model Rasional**

Meskipun sering dikritik karena tidak realistis, Model Rasional Komprehensif memiliki beberapa kelebihan yang membuatnya tetap relevan. Kelebihan utamanya adalah model ini menyediakan kerangka kerja yang logis dan disiplin untuk

berpikir tentang masalah kebijakan. Ia mendorong pembuat kebijakan untuk tidak membuat keputusan secara gegabah atau hanya berdasarkan intuisi, melainkan didasarkan pada analisis yang cermat dan bukti yang sistematis (Howlett, 2019). Dengan memaksakan kejelasan tujuan dan evaluasi alternatif, model ini berpotensi menghasilkan keputusan yang lebih berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan secara teknis. Ini juga menyediakan dasar yang transparan untuk justifikasi kebijakan kepada publik.

Namun, keterbatasan model ini dalam praktiknya sangatlah signifikan. Keterbatasan pertama dan yang paling fundamental adalah **keterbatasan kognitif** pembuat keputusan, seperti yang diungkapkan oleh Herbert Simon dengan konsep "rasionalitas terbatas" (*bounded rationality*). Manusia tidak memiliki kapasitas mental untuk memproses semua informasi dan menganalisis semua alternatif secara komprehensif (Simon, 1957). Kedua, terdapat **keterbatasan informasi**. Data yang lengkap dan akurat mengenai semua alternatif dan konsekuensinya seringkali tidak tersedia atau terlalu mahal untuk diperoleh. Ketidakpastian masa depan juga membuat prediksi konsekuensi menjadi sangat sulit.

Keterbatasan ketiga adalah **keterbatasan sumber daya**. Pemerintah tidak memiliki waktu, anggaran, dan tenaga ahli yang tak terbatas untuk melakukan analisis komprehensif untuk setiap masalah kebijakan (Birkland, 2020). Keempat, dan mungkin yang paling penting, adalah **pengabaian terhadap politik**. Model ini mengasumsikan adanya konsensus terhadap

tujuan, padahal dalam demokrasi, tujuan itu sendiri adalah arena pertarungan nilai dan kepentingan. Proses politik, lobi, dan tawar menawar seringkali lebih berpengaruh daripada analisis teknokratis dalam menentukan pilihan kebijakan. Singkatnya, model ini mungkin menggambarkan bagaimana robot superkomputer akan membuat kebijakan, bukan bagaimana manusia melakukannya dalam sistem politik yang kompleks.

### c. Kritik terhadap Model Rasional

Kritik paling tajam terhadap Model Rasional Komprehensif datang dari para sarjana yang menekankan aspek keterbatasan manusia dan kompleksitas politik. Herbert Simon (1957) adalah salah satu kritikus awal yang paling berpengaruh. Ia berargumen bahwa pembuat keputusan bukanlah *maximizers* (pencari hasil maksimal) melainkan *satisficers* (pencari hasil yang cukup memuaskan). Karena rasionalitas mereka terbatas, mereka tidak mencari jarum terbaik di tumpukan jerami, melainkan mencari jarum pertama yang cukup tajam untuk menjahit. Mereka menyederhanakan masalah dan hanya mengevaluasi beberapa alternatif yang paling familiar hingga menemukan satu yang memenuhi ambang batas minimum kepuasan.

Charles Lindblom (1959) melanjutkan kritik ini dengan mengajukan Model Inkremental. Ia menyebut pendekatan rasional komprehensif sebagai pendekatan "akar" (*root*) yang mencoba memulai dari dasar untuk setiap masalah.

Sebaliknya, ia mengusulkan pendekatan "cabang" (*branch*) atau *muddling through*, di mana pembuat kebijakan hanya membuat penyesuaian kecil dan bertahap terhadap kebijakan yang sudah ada. Lindblom berpendapat bahwa ini bukan hanya apa yang *sebenarnya* dilakukan pembuat kebijakan, tetapi juga merupakan cara yang lebih bijaksana dalam menghadapi masalah yang kompleks dan dunia yang tidak pasti. Perubahan kecil lebih mudah dianalisis, lebih mudah diterima secara politik, dan lebih mudah dikoreksi jika terjadi kesalahan.

Kritik lain datang dari para sarjana yang berfokus pada peran nilai dan argumen, seperti Deborah Stone (2012). Ia berpendapat bahwa Model Rasional gagal memahami bahwa proses kebijakan adalah perjuangan untuk mendefinisikan realitas itu sendiri. Angka dan data tidak berbicara sendiri, mereka dibingkai dan diinterpretasikan melalui narasi dan argumen untuk mendukung kepentingan tertentu. Masalah seperti "keadilan" atau "keamanan" tidak dapat diukur dan dimaksimalkan seperti keuntungan perusahaan. Oleh karena itu, memandang kebijakan hanya sebagai latihan optimisasi teknis adalah sebuah kesalahan kategori yang mengabaikan esensi dari politik itu sendiri, yaitu pertarungan tentang nilai nilai fundamental.

## **Model Inkremental**

Sebagai respons langsung terhadap ketidakrealistisan Model Rasional Komprehensif, Charles Lindblom pada tahun 1959 memperkenalkan sebuah alternatif yang radikal pada masanya,

yaitu Model Inkremental. Dalam artikelnya yang sangat berpengaruh, "The Science of <Muddling Through>", Lindblom (1959) berargumen bahwa dalam praktiknya, pembuat kebijakan jarang sekali, jika pernah, mengikuti langkah langkah rasional yang sistematis. Sebaliknya, mereka membuat kebijakan dengan cara "meraba raba" atau *muddling through*. Model ini bersifat deskriptif, mencoba menjelaskan bagaimana kebijakan *sebenarnya* dibuat dalam sistem politik yang pluralis dan kompleks, bukan bagaimana kebijakan *seharusnya* dibuat dalam kondisi ideal.

Inti dari Model Inkremental adalah bahwa keputusan kebijakan yang baru merupakan modifikasi kecil atau perubahan marginal dari kebijakan yang sudah ada sebelumnya. Pembuat kebijakan tidak memulai dari nol atau mempertimbangkan ulang semua alternatif secara radikal. Mereka mengambil kebijakan yang ada saat ini sebagai titik awal (*baseline*) dan hanya fokus pada perubahan perubahan kecil di sekitarnya (Cairney, 2019). Hal ini terjadi karena beberapa alasan praktis. Pertama, ini adalah cara untuk mengatasi keterbatasan kognitif dan informasi. Menganalisis perubahan kecil jauh lebih mudah dan lebih murah daripada menganalisis seluruh masalah dari awal. Kedua, ini adalah strategi yang aman secara politik. Perubahan besar cenderung menciptakan pemenang dan pecundang yang jelas, sehingga memicu konflik yang hebat. Perubahan kecil lebih mudah diterima dan dinegosiasikan oleh berbagai pihak.

Model ini juga menekankan bahwa tujuan dan cara seringkali tidak dapat dipisahkan. Dalam model rasional, tujuan ditetapkan

terlebih dahulu baru kemudian dicari cara untuk mencapainya. Dalam model inkremental, pilihan terhadap cara (alternatif kebijakan) dan tujuan saling memengaruhi satu sama lain secara terus menerus (Hayes, 2018). Seorang pembuat kebijakan mungkin memiliki tujuan yang kabur, dan baru memperjelas tujuannya setelah melihat alternatif konkret apa yang tersedia dan layak secara politik. Prosesnya menjadi siklus perbandingan terbatas yang berulang ulang, bukan analisis linear dari awal hingga akhir.

Meskipun memberikan gambaran yang sangat realistis tentang banyak area kebijakan, Model Inkremental tidak luput dari kritik. Para pengkritik berpendapat bahwa pendekatan ini secara inheren bersifat konservatif dan cenderung mempertahankan *status quo*, sehingga menghambat inovasi dan perubahan fundamental yang mungkin diperlukan untuk mengatasi masalah yang serius. Model ini mungkin cocok untuk kondisi yang stabil, tetapi tidak memadai untuk menghadapi krisis atau masalah yang membutuhkan solusi radikal (Birkland, 2020). Walaupun demikian, kontribusi Lindblom sangatlah besar karena ia membawa studi kebijakan turun dari menara gading rasionalitas ke realitas politik yang sebenarnya.

**Contoh Kasus:** Proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di Indonesia setiap tahunnya adalah contoh klasik dari model inkremental dalam praktik. Jarang sekali pemerintah dan DPR melakukan evaluasi ulang secara fundamental terhadap semua pos anggaran dari nol. Sebaliknya, prosesnya dimulai dari anggaran tahun sebelumnya. Setiap

kementerian atau lembaga mengajukan usulan anggaran untuk tahun berikutnya yang sebagian besar merupakan kelanjutan dari anggaran tahun ini, ditambah atau dikurangi sedikit untuk penyesuaian inflasi, program baru berskala kecil, atau pemotongan minor. Debat politik yang terjadi pun biasanya bukan tentang apakah sebuah program harus ada atau tidak, melainkan tentang berapa persen kenaikan atau penurunan anggarannya. Ini adalah bentuk nyata dari "meraba raba" di mana keputusan didasarkan pada penyesuaian kecil dari komitmen yang sudah ada.

#### **a. Konsep "Muddling Through"**

Konsep "muddling through" atau "ilmu meraba raba" adalah jantung dari Model Inkremental yang digagas oleh Charles Lindblom. Istilah ini secara gamblang menggambarkan proses pembuatan kebijakan yang tidak mengikuti jalur lurus dan logis seperti yang dibayangkan model rasional, melainkan bergerak maju secara perlahan, berliku liku, dan melalui serangkaian penyesuaian kecil (Lindblom, 1959). Ini adalah sebuah proses pembelajaran dan adaptasi yang berkelanjutan. Pembuat kebijakan mencoba sedikit, melihat hasilnya, lalu mengoreksi jika perlu. Ini adalah kebalikan dari pendekatan "sekali jadi" yang komprehensif.

Lindblom membedakan metodenya, yang ia sebut "metode perbandingan terbatas berturut turut" (*successive limited comparisons*), dengan metode rasional komprehensif. Dalam metode ini, pemilihan tujuan kebijakan tidak terpisah dari

analisis empiris terhadap cara untuk mencapainya. Keduanya saling terkait erat. Seorang administrator tidak bertanya, "Apa tujuan yang paling penting di sini?" lalu "Apa cara terbaik untuk mencapainya?". Sebaliknya, ia akan membandingkan beberapa alternatif kebijakan yang hanya berbeda sedikit dari *status quo*, dan pada saat yang sama, membandingkan nilai nilai atau tujuan yang akan dicapai oleh setiap alternatif tersebut.

Proses "muddling through" juga menyiratkan bahwa analisis kebijakan sangat disederhanakan. Banyak alternatif kebijakan potensial yang diabaikan. Banyak konsekuensi penting dari alternatif yang dipertimbangkan juga diabaikan. Teori yang memandu analisis pun seringkali tidak memadai. Keberhasilan sebuah kebijakan tidak diukur dari apakah ia mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara abstrak, melainkan dari apakah berbagai analisis dan pemangku kepentingan dapat setuju pada kebijakan tersebut, tanpa harus setuju pada tujuan akhirnya. Kesepakatan pada kebijakan itu sendiri menjadi ujian kelayakan utama.

## **b. Kelebihan Model Inkremental dalam Praktik**

Model Inkremental memiliki sejumlah kelebihan yang menjelaskan mengapa model ini begitu lazim dalam praktik pemerintahan. Kelebihan pertama adalah **realisme**. Model ini mengakui keterbatasan nyata yang dihadapi oleh pembuat kebijakan, seperti waktu yang singkat, informasi yang tidak sempurna, dan tekanan politik yang konstan (Cochran & Malone, 2021). Dengan memfokuskan analisis pada perubahan

kecil dari kebijakan yang sudah dikenal, model ini membuat tugas pengambilan keputusan menjadi lebih dapat dikelola secara kognitif dan organisasional. Ini adalah cara praktis untuk mengatasi kompleksitas.

Kelebihan kedua adalah **stabilitas dan prediktabilitas**. Perubahan yang bersifat inkremental cenderung tidak mengganggu sistem politik dan sosial secara drastis. Hal ini menciptakan lingkungan kebijakan yang lebih stabil dan dapat diprediksi, yang seringkali dihargai oleh para pelaku ekonomi dan masyarakat umum (Peters, 2018). Stabilitas ini juga penting untuk menjaga kesinambungan program-program jangka panjang. Perubahan radikal yang sering terjadi dapat merusak komitmen dan investasi yang telah dibuat pada kebijakan sebelumnya.

Kelebihan ketiga adalah **kelayakan politik**. Dalam sistem yang pluralistis, kebijakan harus dinegosiasikan dan disetujui oleh banyak aktor dengan kepentingan yang berbeda. Perubahan kecil lebih mudah untuk dinegosiasikan dan mencapai kompromi daripada perubahan besar yang akan menciptakan pemenang dan pecundang yang jelas (Hayes, 2018). Model inkremental memungkinkan tercapainya kesepakatan karena ia tidak mengancam kepentingan fundamental dari kelompok-kelompok yang sudah mapan secara drastis. Selain itu, jika sebuah perubahan kecil ternyata merupakan kesalahan, dampaknya tidak terlalu merusak dan lebih mudah untuk diperbaiki atau dibatalkan.

### c. Kritik terhadap Model Inkremental

Meskipun realistis, Model Inkremental menuai banyak kritik tajam. Kritik utama adalah bahwa model ini secara inheren **bersifat konservatif dan anti inovasi**. Dengan hanya fokus pada penyesuaian kecil terhadap *status quo*, model ini menghalangi pertimbangan atas solusi solusi baru yang mungkin jauh lebih baik (Dror, 1964, salah satu kritikus awal yang paling vokal). Jika kebijakan yang ada saat ini sudah sangat buruk atau tidak adil, perubahan inkremental hanya akan melanggengkan masalah tersebut, bukan menyelesaikannya. Model ini tidak cocok untuk situasi yang membutuhkan perubahan fundamental atau terobosan kebijakan.

Kritik kedua adalah bahwa model ini **tidak memadai dalam menghadapi krisis**. Ketika sebuah negara dihadapkan pada krisis yang cepat dan mendalam, seperti pandemi, krisis ekonomi, atau bencana alam, pendekatan "meraba raba" yang lambat dan bertahap bisa menjadi resep untuk kegagalan (Birkland, 2020). Krisis seringkali menuntut tindakan yang cepat, tegas, dan berskala besar, sesuatu yang tidak dapat dihasilkan oleh proses inkremental. Dalam situasi seperti ini, pendekatan yang lebih mendekati rasional atau setidaknya sangat terarah menjadi lebih diperlukan.

Kritik ketiga datang dari perspektif kekuasaan dan keadilan sosial. Model inkremental cenderung **menguntungkan kelompok-kelompok yang kuat dan sudah mapan** yang kepentingannya sudah terakomodasi dalam kebijakan *status quo*. Kelompok-kelompok yang lemah atau terpinggirkan, yang

mebutuhkan perubahan besar untuk memperbaiki nasib mereka, akan kesulitan untuk mendapatkan perhatian dalam sistem yang hanya memungkinkan perubahan kecil (Etzioni, 1967). Dengan demikian, inkrementalisme dapat menjadi penghalang bagi terwujudnya keadilan sosial dan perubahan struktural yang lebih mendasar dalam masyarakat.

## **(Model Kelompok (Group Theory**

Berbeda dengan dua model sebelumnya yang berfokus pada proses kognitif pembuat keputusan, Model Kelompok atau *Group Theory* mengalihkan lensa analisis ke arena politik di sekitar pemerintah. Model ini, yang berakar pada teori politik pluralis, memandang kebijakan publik sebagai hasil dari perjuangan dan kompetisi antar berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat (Truman, 1951, sebuah karya klasik dalam pluralisme). Dalam pandangan ini, politik pada dasarnya adalah tentang pertarungan kelompok. Individu individu dengan kepentingan yang sama akan bersatu membentuk kelompok untuk menyuarakan tuntutan mereka kepada pemerintah secara lebih efektif.

Menurut model ini, peran utama pemerintah adalah sebagai wasit atau penengah yang netral. Pemerintah tidak memiliki kepentingannya sendiri, melainkan bertugas untuk mengelola konflik antar kelompok, mencatat keseimbangan kekuatan di antara mereka, dan kemudian meratifikasi atau melegitimasi kompromi yang dicapai oleh kelompok-kelompok yang paling berpengaruh ke dalam bentuk kebijakan publik (Birkland,

2020). Dengan demikian, sebuah kebijakan pada titik waktu tertentu adalah cerminan dari "keseimbangan" atau *equilibrium* yang dicapai dalam pertarungan kelompok. Jika keseimbangan kekuatan ini berubah, misalnya karena ada kelompok baru yang muncul atau kelompok lama yang menguat, maka kebijakan pun akan berubah.

Pengaruh sebuah kelompok dalam proses kebijakan ditentukan oleh sejumlah faktor, termasuk jumlah anggota, kekayaan finansial, kekuatan organisasi, kepemimpinan, akses ke pembuat keputusan, dan kohesi internal (Cairney, 2019). Kelompok yang lebih terorganisir dan memiliki sumber daya lebih besar cenderung akan lebih berpengaruh daripada kelompok yang longgar dan miskin sumber daya. Perjuangan ini terjadi di semua tingkatan pemerintahan dan di semua tahap siklus kebijakan, mulai dari memasukkan isu ke dalam agenda hingga memengaruhi implementasi di lapangan.

Model Kelompok memberikan wawasan yang kuat tentang bagaimana tekanan dari luar pemerintah membentuk kebijakan. Ia menyoroti pentingnya lobi, advokasi, dan mobilisasi publik dalam proses demokrasi. Namun, model ini juga dikritik karena asumsinya yang terlalu optimis tentang "keseimbangan". Para kritikus, terutama dari kubu Teori Elit, berpendapat bahwa arena pertarungan ini tidaklah setara. Beberapa kelompok, terutama yang mewakili kepentingan bisnis dan korporasi, memiliki sumber daya yang jauh lebih besar dan akses yang istimewa, sehingga "pertarungan" tersebut seringkali sudah ditentukan hasilnya sejak awal (Schattschneider, 1960).

**Contoh Kasus:** Proses perumusan dan revisi Undang Undang Cipta Kerja di Indonesia merupakan contoh yang sangat relevan untuk dianalisis menggunakan Model Kelompok. Di satu sisi, terdapat koalisi kelompok kepentingan bisnis, seperti Kamar Dagang dan Industri (KADIN) dan Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO), yang secara intensif melobi pemerintah dan DPR. Mereka berargumen bahwa undang undang ini diperlukan untuk menyederhanakan regulasi, menarik investasi, dan menciptakan lapangan kerja. Di sisi lain, terdapat koalisi kelompok serikat buruh, organisasi lingkungan, dan aktivis hak asasi manusia yang menentang keras dengan argumen bahwa undang undang tersebut merugikan hak hak pekerja dan merusak lingkungan. Kebijakan akhir yang dihasilkan, serta perdebatan sengit yang menyertainya, dapat dilihat sebagai cerminan dari pertarungan kekuatan antara dua kubu kelompok kepentingan ini di arena politik.

#### **a. Peran Kelompok Kepentingan dalam Pembentukan Kebijakan**

Kelompok kepentingan (*interest groups*) adalah aktor sentral dalam Model Kelompok. Mereka adalah organisasi yang terdiri dari individu individu dengan tujuan atau kepentingan bersama yang berusaha memengaruhi kebijakan publik untuk melindungi atau memajukan kepentingan tersebut (Berry & Wilcox, 2018). Peran mereka sangat beragam. Pertama, mereka berfungsi sebagai **artikulator kepentingan**. Mereka mengumpulkan, mengagregasi, dan menyuarakan aspirasi atau tuntutan dari segmen masyarakat tertentu yang mungkin akan

terabaikan jika individu bertindak sendiri sendiri. Mereka menerjemahkan masalah pribadi menjadi isu politik.

Kedua, kelompok kepentingan berperan sebagai **sumber informasi** bagi pembuat kebijakan. Legislator dan birokrat seringkali tidak memiliki waktu atau keahlian untuk mendalami setiap detail isu kebijakan. Kelompok kepentingan, dengan keahlian spesifik di bidangnya, dapat menyediakan data, analisis, dan informasi teknis yang berharga (seringkali yang menguntungkan posisi mereka) kepada pembuat kebijakan (Nownes, 2020). Informasi ini dapat membantu dalam perumusan kebijakan yang lebih baik, meskipun ada risiko informasi tersebut bias.

Ketiga, mereka memainkan peran dalam **pengawasan implementasi kebijakan**. Setelah sebuah kebijakan disahkan, kelompok kepentingan akan memantau bagaimana kebijakan tersebut dijalankan di lapangan. Jika implementasinya tidak sesuai dengan yang diharapkan atau merugikan kepentingan mereka, mereka dapat menekan lembaga eksekutif atau bahkan menempuh jalur hukum untuk memastikan kepatuhan. Dengan demikian, peran mereka tidak berhenti pada tahap formulasi, melainkan berlanjut sepanjang siklus kebijakan.

## **b. Dinamika Persaingan Antar Kelompok**

Model Kelompok menggambarkan arena kebijakan sebagai tempat persaingan yang dinamis antar berbagai kelompok. Dinamika ini ditentukan oleh distribusi sumber daya dan strategi yang digunakan oleh masing masing kelompok.

Sumber daya yang penting tidak hanya mencakup **sumber daya finansial** untuk mendanai lobi, kampanye media, atau sumbangan politik, tetapi juga **sumber daya manusia** seperti jumlah anggota yang besar yang dapat dimobilisasi untuk demonstrasi atau pemilu (Schlozman et al., 2012). Keahlian teknis dan reputasi sebagai sumber informasi yang kredibel juga merupakan sumber daya yang penting.

Persaingan ini seringkali tidak seimbang. Mancur Olson (1965) dalam karyanya yang klasik, *The Logic of Collective Action*, menjelaskan mengapa kelompok-kelompok yang lebih kecil dengan kepentingan yang terkonsentrasi (misalnya, asosiasi industri) seringkali lebih efektif daripada kelompok besar dengan kepentingan yang tersebar (misalnya, konsumen atau pembayar pajak). Kelompok kecil lebih mudah mengatasi masalah "penunggang bebas" (*free rider*), di mana individu berharap mendapat manfaat tanpa ikut berkontribusi. Hal ini menjelaskan mengapa kepentingan bisnis seringkali lebih terorganisir dan berpengaruh daripada kepentingan publik yang lebih luas.

Dinamika persaingan juga melibatkan pembentukan **koalisi dan aliansi**. Jarang sekali satu kelompok dapat memenangkan pertarungan kebijakan sendirian. Mereka seringkali perlu membangun koalisi dengan kelompok lain yang memiliki kepentingan yang sejalan pada isu tertentu, meskipun mereka mungkin berbeda pandangan pada isu lain. Kemampuan untuk membangun dan mempertahankan koalisi yang efektif adalah kunci keberhasilan dalam politik kelompok. Dinamika

ini membuat lanskap politik menjadi cair dan terus berubah tergantung pada isu yang diperdebatkan.

### c. *Lobbying* dan Advokasi

*Lobbying* dan advokasi adalah dua strategi utama yang digunakan oleh kelompok kepentingan untuk memengaruhi kebijakan. *Lobbying* secara spesifik merujuk pada upaya untuk berkomunikasi secara langsung dengan pembuat keputusan, seperti anggota parlemen, staf ahli, atau pejabat eksekutif, untuk meyakinkan mereka agar mendukung posisi kelompok tersebut (Nownes, 2020). Kegiatan lobi bisa berupa penyediaan informasi, memberikan argumen, membantu merancang draf peraturan, atau bahkan membangun hubungan personal jangka panjang dengan para pejabat.

Advokasi adalah istilah yang lebih luas yang mencakup *lobbying* serta berbagai kegiatan lain yang bertujuan untuk memengaruhi kebijakan dan opini publik. Ini termasuk **advokasi media**, yaitu upaya untuk membentuk pemberitaan di media massa melalui siaran pers, konferensi pers, atau wawancara agar isu mereka mendapat sorotan positif. Ini juga mencakup **advokasi akar rumput** (*grassroots advocacy*), yaitu memobilisasi anggota kelompok dan masyarakat umum untuk menghubungi para pejabat, menandatangani petisi, atau melakukan aksi unjuk rasa. Tujuannya adalah untuk menunjukkan kepada pembuat kebijakan bahwa ada dukungan publik yang luas untuk posisi mereka.

Di era digital, *lobbying* dan advokasi semakin banyak dilakukan melalui platform *online*. Kelompok kepentingan menggunakan media sosial untuk menyebarkan pesan mereka, memobilisasi pendukung, dan memberikan tekanan langsung kepada politisi (*e-advocacy*). Mereka juga menggunakan analisis data untuk menargetkan pesan mereka secara lebih efektif (Bennett & Segerberg, 2012). Pemahaman terhadap berbagai teknik *lobbying* dan advokasi ini sangat penting untuk memahami bagaimana suara kelompok kepentingan diterjemahkan menjadi pengaruh politik yang nyata.

## **Model Lain dalam Studi Kebijakan Publik**

Dunia kebijakan publik terlalu kompleks untuk dijelaskan hanya oleh satu atau dua model. Oleh karena itu, para sarjana telah mengembangkan berbagai model lain yang masing masing menyoroti aspek yang berbeda dari proses kebijakan. Model model ini bukanlah pesaing yang saling meniadakan, melainkan pelengkap yang memberikan perspektif tambahan. Jika model rasional dan inkremental fokus pada proses kognitif, dan model kelompok fokus pada pertarungan kepentingan, maka model model yang akan dibahas di sini mencoba menjelaskan fenomena seperti ketidaksetaraan kekuasaan, interaksi sistemik, serta peran kebetulan dan ambiguitas dalam pembuatan kebijakan.

Memahami model model ini akan melengkapi kotak peralatan analisis kita. Misalnya, Model Elit Massa memberikan koreksi penting terhadap optimisme Model Kelompok dengan menunjukkan bahwa tidak semua kelompok diciptakan setara.

Model Sistem, meskipun abstrak, membantu kita melihat gambaran besar tentang bagaimana sebuah sistem politik merespons tuntutan dari lingkungannya dan bertahan hidup. Sementara itu, Model Tong Sampah dan Model Aliran Ganda adalah alat yang sangat berguna untuk memahami situasi kebijakan yang tampak kacau, tidak terstruktur, dan tidak dapat diprediksi, di mana solusi bisa muncul sebelum masalahnya jelas dan keputusan penting bisa bergantung pada momentum yang kebetulan.

Pengenalan terhadap keragaman model ini penting untuk menghindari "bias model", yaitu kecenderungan untuk selalu menggunakan satu model favorit untuk menjelaskan semua hal. Setiap kasus kebijakan mungkin paling baik dijelaskan oleh kombinasi beberapa model. Sebuah keputusan mungkin menunjukkan elemen elemen inkremental dalam substansinya, tetapi proses penetapan agendanya mungkin lebih baik dijelaskan oleh Model Aliran Ganda (Kingdon, 2011). Kemampuan untuk memilih dan memadukan model yang tepat sesuai dengan konteks kasus adalah ciri dari seorang analis kebijakan yang matang dan canggih.

**Analogi:** Memiliki berbagai model kebijakan ini seperti seorang mekanik mobil yang memiliki set lengkap kunci pas dengan berbagai ukuran dan jenis. Menggunakan hanya satu kunci (misalnya, Model Rasional) untuk mencoba memperbaiki semua jenis masalah pada mobil adalah tindakan yang konyol dan tidak efektif. Kunci yang cocok untuk membuka baut roda (kebijakan yang terstruktur) akan berbeda dengan kunci yang

dibutuhkan untuk memperbaiki sistem kelistrikan yang rumit (kebijakan yang ambigu dan kompleks). Mekanik yang baik tahu persis kunci mana yang harus digunakan untuk setiap pekerjaan. Demikian pula, seorang analis kebijakan yang baik tahu model mana yang paling sesuai untuk "membongkar" dan memahami sebuah kasus kebijakan tertentu.

### **a. Model Elit-Massa**

Model Elit Massa, atau Teori Elit, menawarkan pandangan yang berlawanan secara diametral dengan Model Kelompok. Jika Model Kelompok (pluralisme) melihat kebijakan sebagai hasil kompromi dari banyak kelompok yang bersaing, Model Elit berargumen bahwa kebijakan publik pada dasarnya mencerminkan nilai dan kepentingan dari segelintir elite yang berkuasa, bukan tuntutan dari massa rakyat (Dye, 2017). Dalam model ini, masyarakat terbagi menjadi dua kelompok besar: segelintir orang yang memiliki kekuasaan (para elit) dan mayoritas orang yang tidak memilikinya (massa).

Menurut model ini, alur pengaruh dalam pembuatan kebijakan bersifat dari atas ke bawah (*top down*). Para elit, yang menguasai sumber daya ekonomi, politik, dan sosial, secara bersama-sama membentuk konsensus mengenai nilai-nilai dasar yang harus dijaga dan arah kebijakan yang harus diambil. Kebijakan publik yang dihasilkan kemudian "mengalir" ke bawah untuk diimplementasikan oleh para birokrat dan dipatuhi oleh massa. Partisipasi massa, seperti pemilu atau aksi unjuk rasa, seringkali hanya bersifat simbolis dan tidak secara fundamental

mengubah arah kebijakan yang telah ditetapkan oleh para elit (Mills, 1956).

Model ini berasumsi bahwa para elit, meskipun mungkin berasal dari latar belakang yang berbeda (bisnis, pemerintahan, militer), berbagi konsensus nilai yang sama tentang pentingnya menjaga stabilitas sistem dan properti pribadi. Pergerakan dari massa ke elit jarang terjadi, dan para elit cenderung merekrut anggota baru dari kalangan mereka sendiri. Kritik terhadap model ini adalah bahwa ia mungkin terlalu menyederhanakan dinamika kekuasaan dan meremehkan pengaruh nyata dari gerakan sosial atau oposisi politik. Namun, model ini memberikan penjelasan yang kuat untuk fenomena ketidaksetaraan dan mengapa kebijakan seringkali tampak lebih menguntungkan kelompok kaya dan berkuasa.

## **b. Model Sistem**

Model Sistem, yang dipopulerkan oleh David Easton (1965), tidak berfokus pada bagaimana keputusan dibuat, melainkan pada bagaimana sebuah sistem politik secara keseluruhan berinteraksi dengan lingkungannya untuk bertahan dan menghasilkan kebijakan. Model ini menggunakan analogi dari ilmu biologi, memandang sistem politik seperti sebuah organisme hidup yang terus menerus memproses masukan dari lingkungannya untuk menghasilkan keluaran demi menjaga keseimbangannya. Ini adalah model yang sangat abstrak dan bersifat makro.

Komponen utama model ini adalah **lingkungan**, **input**, **proses konversi (kotak hitam)**, **output**, dan **umpan balik**. **Lingkungan** adalah semua fenomena sosial, ekonomi, dan fisik di luar batas sistem politik. Dari lingkungan ini, muncul **input** ke dalam sistem politik, yang terdiri dari dua jenis: **tuntutan** (*demands*) dari warga negara atau kelompok (misalnya, tuntutan jalan yang lebih baik, pajak yang lebih rendah) dan **dukungan** (*supports*) (misalnya, kepatuhan terhadap hukum, partisipasi dalam pemilu).

Input ini kemudian masuk ke dalam **kotak hitam** sistem politik, di mana lembaga lembaga seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif memprosesnya melalui proses yang tidak dijelaskan secara rinci oleh model ini. Hasil dari proses konversi ini adalah **output**, yaitu kebijakan publik yang mengikat secara otoritatif (undang undang, peraturan, program). **Output** ini kemudian berdampak kembali ke lingkungan, dan informasi mengenai dampak ini kembali masuk ke sistem sebagai **umpan balik** (*feedback*). Umpan balik ini akan memengaruhi tuntutan dan dukungan di masa depan, sehingga menciptakan sebuah siklus yang berkelanjutan. Keunggulan model ini adalah kemampuannya menyajikan gambaran holistik dan dinamis, meskipun kurang detail dalam menjelaskan apa yang terjadi di dalam "kotak hitam".

### c. Model Tong Sampah (*Garbage Can Model*)

Model Tong Sampah, yang dikembangkan oleh Michael Cohen, James March, dan Johan Olsen (1972), memberikan

gambaran yang paling radikal tentang betapa kacaunya proses pengambilan keputusan. Model ini sangat cocok untuk menjelaskan pembuatan kebijakan dalam konteks yang mereka sebut "anarki terorganisasi" (*organized anarchies*), yaitu organisasi (seperti universitas atau lembaga pemerintah) yang dicirikan oleh tujuan yang tidak jelas, teknologi yang tidak dipahami dengan baik, dan partisipasi yang cair (peserta datang dan pergi).

Model ini mengusulkan bahwa keputusan bukanlah hasil dari proses linear yang dimulai dari masalah lalu ke solusi. Sebaliknya, sebuah organisasi dilihat sebagai sebuah "tong sampah" besar di mana berbagai elemen dilemparkan secara acak dan independen satu sama lain. Elemen elemen ini adalah: 1) **aliran masalah** (berbagai masalah yang menjadi perhatian orang), 2) **aliran solusi** (berbagai solusi yang mencari cari masalah untuk dipecahkan), 3) **aliran partisipan** (para pembuat keputusan yang datang dan pergi), dan 4) **peluang untuk memilih** (*choice opportunities*) (kesempatan untuk membuat keputusan, seperti rapat atau tenggat waktu).

Sebuah keputusan atau kebijakan dibuat ketika keempat aliran ini secara kebetulan bertemu atau terhubung di dalam tong sampah pada satu titik waktu. Solusi bisa saja ditemukan sebelum masalahnya didefinisikan dengan jelas. Masalah penting bisa saja tidak pernah mendapatkan perhatian karena tidak ada solusi yang tersedia atau partisipan yang peduli saat itu. Model ini sangat berguna untuk menjelaskan mengapa proses kebijakan seringkali tampak tidak logis, mengapa waktu

(*timing*) begitu penting, dan mengapa hasil kebijakan seringkali tidak dapat diprediksi.

#### d. Model Aliran Ganda (*Multiple Streams Model*)

Dibangun di atas beberapa ide dari Model Tong Sampah, Model Aliran Ganda yang dikembangkan oleh John Kingdon (2011) adalah salah satu model yang paling berpengaruh untuk menjelaskan proses penetapan agenda (*agenda setting*). Kingdon berfokus pada pertanyaan: mengapa beberapa isu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah, sementara sebagian besar isu lainnya diabaikan? Model ini mengusulkan adanya tiga "aliran" (*streams*) yang mengalir secara independen dalam sistem politik.

Aliran pertama adalah **aliran masalah** (*problem stream*). Ini terdiri dari berbagai kondisi yang dianggap sebagai masalah publik. Sebuah kondisi menjadi masalah melalui indikator (misalnya, data statistik yang memburuk), peristiwa fokus (misalnya, bencana atau krisis), atau umpan balik dari program yang ada. Aliran kedua adalah **aliran kebijakan** (*policy stream*). Ini adalah "sup primordial" di mana berbagai ide dan proposal kebijakan terus menerus dikembangkan dan diperdebatkan oleh para ahli, akademisi, dan analis di dalam dan di luar pemerintahan. Hanya proposal yang dianggap layak secara teknis dan sejalan dengan nilai-nilai dominan yang akan bertahan.

Aliran ketiga adalah **aliran politik** (*political stream*). Ini terdiri dari faktor-faktor politik seperti pergeseran sentimen publik, hasil pemilu, perubahan administrasi pemerintahan, dan lobi

dari kelompok kepentingan. Menurut Kingdon, kebijakan besar jarang terjadi kecuali ketiga aliran ini bertemu pada satu titik waktu yang krusial. Pertemuan ini membuka sebuah **jendela kebijakan** (*policy window*), yaitu kesempatan singkat untuk mendorong sebuah isu masuk ke agenda dan mengesahkan sebuah kebijakan. Peran **wirausahawan kebijakan** (*policy entrepreneur*), yaitu individu yang gigih mengadvokasi proposal mereka dan siap untuk menyatukan ketiga aliran ketika jendela kebijakan terbuka, menjadi sangat penting dalam model ini.

## Rangkuman

- ☑ Teori dan model kebijakan adalah alat konseptual yang berfungsi sebagai "lensa" untuk menyederhanakan dan memahami kompleksitas proses pembuatan kebijakan publik.
- ☑ Model Rasional Komprehensif menggambarkan proses kebijakan sebagai serangkaian langkah logis untuk memilih alternatif terbaik, namun model ini sangat tidak realistis karena keterbatasan kognitif, informasi, dan mengabaikan politik.
- ☑ Model Inkremental, sebagai kritik terhadap model rasional, menggambarkan pembuatan kebijakan sebagai proses "me-raba raba" (*muddling through*) yang melibatkan perubahan kecil dan bertahap dari kebijakan yang sudah ada, yang lebih realistis secara politik namun bersifat konservatif.
- ☑ Model Kelompok (*Group Theory*) memandang kebijakan sebagai hasil dari persaingan dan kompromi antar berbagai

kelompok kepentingan, di mana pemerintah bertindak sebagai wasit yang netral.

- ☑ Model Elit Massa berpendapat sebaliknya, bahwa kebijakan ditentukan oleh nilai dan kepentingan segelintir elit yang berkuasa, dengan alur pengaruh dari atas ke bawah.
- ☑ Model Sistem melihat kebijakan sebagai *output* dari sistem politik yang memproses *input* (tuntutan dan dukungan) dari lingkungannya untuk menjaga keseimbangan.
- ☑ Model Tong Sampah dan Model Aliran Ganda menjelaskan proses kebijakan dalam kondisi yang ambigu dan tidak pasti. Model Tong Sampah melihat keputusan sebagai pertemuan acak antara masalah, solusi, dan partisipan, sedangkan Model Aliran Ganda menjelaskan penetapan agenda sebagai pertemuan tiga aliran (masalah, kebijakan, politik) yang membuka "jendela kebijakan".

## BAB 3

# AKTOR DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

### Pendahuluan

Proses pembuatan kebijakan publik bukanlah sebuah proses mekanis atau steril yang terjadi di ruang hampa. Sebaliknya, ia adalah sebuah panggung drama yang hidup, dinamis, dan seringkali penuh konflik, yang diisi oleh berbagai macam aktor. Para aktor ini adalah individu, kelompok, atau organisasi yang berpartisipasi, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam upaya memengaruhi isi dan arah kebijakan publik. Memahami siapa para aktor ini, apa kepentingan mereka, sumber daya apa yang mereka miliki, dan bagaimana mereka berinteraksi satu sama lain adalah kunci untuk membuka "kotak hitam" pemerintahan yang telah kita singgung di bab

sebelumnya. Tanpa memahami para pemainnya, kita tidak akan pernah bisa memahami permainannya.

Aktor aktor ini dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa kategori besar. Pertama, ada **aktor pemerintah** atau aktor resmi, yaitu mereka yang memiliki kewenangan konstitusional untuk membuat keputusan kebijakan yang mengikat. Mereka adalah para pemain yang berada di dalam lapangan permainan, seperti presiden, menteri, anggota parlemen, dan hakim. Mereka memiliki legitimasi formal untuk bertindak atas nama negara. Namun, kekuasaan mereka tidaklah absolut. Mereka terus menerus berinteraksi dan dipengaruhi oleh aktor aktor lain yang berada di luar struktur formal pemerintahan.

Di luar lingkaran formal tersebut, terdapat konstelasi **aktor non pemerintah** yang sangat beragam. Mereka termasuk kelompok kepentingan yang memperjuangkan tujuan spesifik, partai politik yang berusaha merebut kekuasaan, media massa yang membentuk opini publik, hingga para akademisi dan lembaga penelitian yang menyumbangkan gagasan. Lebih jauh lagi, terdapat pula domain **masyarakat sipil**, seperti organisasi non pemerintah (LSM/NGO) dan gerakan sosial, yang seringkali menjadi suara bagi mereka yang terpinggirkan. Dalam dunia yang terglobalisasi, kita juga tidak bisa mengabaikan peran **aktor internasional**, seperti Bank Dunia atau perusahaan multinasional, yang pengaruhnya dapat meresap ke dalam proses kebijakan domestik.

Bab ini akan memetakan secara sistematis "siapa adalah siapa" dalam dunia kebijakan publik. Kita akan membedah setiap kategori aktor, mulai dari yang paling formal hingga yang paling informal, dari tingkat lokal hingga global. Untuk setiap aktor, kita akan menganalisis peran khas mereka, sumber kekuasaan atau pengaruh yang mereka miliki, serta strategi yang biasa mereka gunakan. Dengan mengenali seluruh "pemeran" dalam drama kebijakan ini, kita akan lebih siap untuk memahami alur cerita yang kompleks dalam proses formulasi, adopsi, dan implementasi kebijakan yang akan dibahas di bab bab selanjutnya.

## **Aktor Pemerintah**

Aktor pemerintah adalah individu dan lembaga yang memiliki otoritas legal dan formal untuk terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Mereka adalah para "pemain resmi" dalam arena kebijakan, yang peran dan kewenangannya diatur secara eksplisit dalam konstitusi dan peraturan perundang undangan (Peters, 2018). Keputusan yang mereka buat memiliki kekuatan hukum yang mengikat seluruh warga negara dan dapat ditegakkan dengan sanksi. Meskipun sering dianggap sebagai satu entitas monolitik yang disebut "pemerintah", pada kenyataannya kelompok ini terdiri dari berbagai cabang dan tingkatan dengan kepentingan, perspektif, dan sumber daya yang terkadang saling bersaing. Memahami dinamika internal di antara para aktor pemerintah ini sama pentingnya dengan memahami tekanan dari luar.

Secara tradisional, aktor pemerintah dibagi berdasarkan prinsip *trias politica* menjadi tiga cabang utama, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Cabang eksekutif, yang dipimpin oleh presiden atau perdana menteri, biasanya menjadi motor utama dalam menginisiasi dan mengimplementasikan kebijakan. Cabang legislatif, yaitu parlemen, memiliki peran krusial dalam membahas, mengubah, dan mengesahkan kebijakan menjadi undang-undang, serta melakukan pengawasan. Sementara itu, cabang yudikatif, melalui pengadilan, menafsirkan hukum dan dapat membatalkan kebijakan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi (Birkland, 2020). Interaksi, kerja sama, dan ketegangan di antara ketiga cabang ini membentuk inti dari proses kebijakan formal.

Selain ketiga cabang tersebut, terdapat satu aktor pemerintah lain yang sangat vital namun seringkali kurang terlihat, yaitu birokrasi publik. Birokrasi, yang terdiri dari jutaan pegawai negeri sipil di berbagai kementerian dan lembaga, adalah mesin yang menjalankan roda pemerintahan sehari-hari (Hill & Varone, 2021). Mereka bukan hanya pelaksana pasif, tetapi juga merupakan sumber keahlian teknis, informasi, dan pengalaman yang sangat memengaruhi desain dan keberhasilan sebuah kebijakan. Bahkan, pada tingkat paling bawah, para birokrat jalanan memiliki diskresi yang signifikan dalam menerapkan kebijakan secara langsung kepada masyarakat.

Kekuasaan dan pengaruh masing-masing aktor pemerintah ini tidaklah statis. Ia dapat berubah tergantung pada sistem politik yang dianut (presidensial atau parlementer), konfigurasi koalisi

partai politik, serta isu kebijakan yang sedang dibahas. Dalam beberapa isu, presiden mungkin sangat dominan, sementara dalam isu lain, parlemen atau bahkan mahkamah konstitusi bisa menjadi pemain utamanya. Oleh karena itu, analisis kebijakan yang baik harus mampu memetakan konstelasi kekuatan para aktor pemerintah ini secara spesifik untuk setiap kasus.

**Analogi:** Para aktor pemerintah dalam proses kebijakan dapat dianalogikan seperti para pemain inti dalam sebuah tim sepak bola. **Cabang eksekutif** adalah sang kapten dan penyerang utama, yang paling sering memegang bola, menentukan arah serangan, dan berusaha mencetak gol (menginisiasi dan melaksanakan kebijakan). **Cabang legislatif** adalah para pemain tengah (gelandang) dan pemain belakang (bek), yang tugasnya adalah mengatur ritme permainan, memberikan umpan matang kepada penyerang, tetapi juga bertahan dan mencegah serangan lawan (membahas, mengesahkan, dan mengawasi kebijakan). **Cabang yudikatif** adalah wasit dan hakim garis, yang memastikan permainan berjalan sesuai aturan dan dapat menganulir gol jika terjadi pelanggaran (melakukan *judicial review*). Sementara itu, **birokrasi** adalah seluruh staf pendukung tim, mulai dari pelatih fisik hingga manajer perlengkapan, yang memastikan semua pemain dalam kondisi prima dan strategi dapat berjalan dengan baik di lapangan. Kemenangan tim bergantung pada kerja sama dan koordinasi semua elemen ini.

**a. Cabang Eksekutif (Presiden, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non-Kementerian)**

Cabang eksekutif, yang dipimpin oleh Presiden di negara dengan sistem presidensial seperti Indonesia, seringkali merupakan aktor yang paling dominan dalam proses kebijakan. Presiden, sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, memegang peran sentral sebagai inisiator utama dan penentu agenda kebijakan nasional. Dengan sumber daya politik yang besar, termasuk mandat langsung dari rakyat (dalam pemilu), serta kendali atas aparatur birokrasi dan anggaran, presiden memiliki kapasitas yang luar biasa untuk mendorong isu-isu prioritasnya ke dalam agenda pemerintah (Jones & Baumgartner, 2012). Visi, misi, dan janji kampanye presiden seringkali menjadi cetak biru bagi arah kebijakan pemerintah selama masa jabatannya.

Di bawah presiden, terdapat jajaran kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian (LPNK) yang berfungsi sebagai mesin utama dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan teknis di berbagai sektor. Para menteri, sebagai pembantu presiden, memimpin departemen yang memiliki keahlian, data, dan sumber daya manusia yang spesifik di bidangnya, seperti pendidikan, kesehatan, keuangan, atau pertahanan. Mereka memainkan peran ganda, yaitu menerjemahkan arahan politik presiden menjadi proposal kebijakan yang operasional, sekaligus memberikan masukan teknis dan informasi dari sektor mereka kepada presiden (Peters, 2018). Dengan

demikian, kementerian adalah sumber utama dari sebagian besar draf peraturan dan program pemerintah.

Selain kementerian, terdapat pula Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) di Indonesia, seperti Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN), atau Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Lembaga lembaga ini dibentuk untuk menjalankan tugas tugas pemerintahan tertentu yang sangat spesifik dan membutuhkan keahlian teknis tingkat tinggi. Bappenas, misalnya, memiliki peran krusial dalam menyusun rencana pembangunan jangka panjang dan menengah yang menjadi pedoman bagi semua kementerian. BPOM memiliki otoritas untuk menetapkan standar keamanan pangan dan obat obatan. Kekuatan LPNK terletak pada otoritas teknis dan keahlian spesialis mereka dalam arena kebijakan tertentu.

#### **b. Cabang Legislatif (Parlemen/DPR, DPD, DPRD)**

Cabang legislatif, yang di Indonesia terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat lokal, memegang peran fundamental dalam melegitimasi kebijakan. Fungsi utamanya adalah mengubah proposal kebijakan menjadi produk hukum yang mengikat, yaitu undang undang, melalui proses legislasi (King, 2017). Meskipun eksekutif seringkali menjadi inisiator utama rancangan undang undang (RUU), tidak ada RUU yang dapat menjadi hukum tanpa persetujuan dari legislatif. Dalam proses pembahasan di parlemen, para

legislator dapat menerima, mengubah, atau bahkan menolak usulan dari pemerintah, menjadikannya arena negosiasi dan kompromi yang krusial.

Selain fungsi legislasi, parlemen memiliki dua fungsi penting lainnya yang menjadikannya aktor kebijakan yang kuat, yaitu **fungsi anggaran** dan **fungsi pengawasan**. Melalui fungsi anggaran, legislatif memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Daerah (APBD) yang diajukan oleh eksekutif. Ini memberikan mereka pengaruh yang sangat besar, karena tanpa dana, kebijakan secanggih apapun tidak akan bisa berjalan. Legislator dapat menggunakan kekuasaan anggaran ini untuk "menghukum" atau "memberi hadiah" kepada lembaga eksekutif, serta untuk memperjuangkan program-program yang menjadi kepentingan konstituen di daerah pemilihan mereka.

Fungsi pengawasan memungkinkan legislatif untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah. Ini dilakukan melalui berbagai mekanisme, seperti rapat dengar pendapat dengan para menteri, pembentukan panitia khusus (pansus) untuk menyelidiki isu tertentu, atau penggunaan hak interpelasi dan angket (Cheibub et al., 2020). Melalui pengawasan, legislatif dapat memastikan bahwa kebijakan diimplementasikan sesuai dengan tujuan undang-undang, serta membongkar praktik penyimpangan atau kegagalan dalam pemerintahan. Dinamika di dalam legislatif sangat dipengaruhi oleh konstelasi partai politik, di mana partai pendukung

pemerintah dan partai oposisi akan memiliki sikap yang berbeda dalam menjalankan fungsi fungsinya.

### c. Cabang Yudikatif (Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi)

Cabang yudikatif, yang terdiri dari pengadilan, seringkali dianggap sebagai aktor yang pasif dan hanya menerapkan hukum. Namun, pandangan ini tidak sepenuhnya akurat. Pengadilan, terutama pada tingkat Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), dapat menjadi aktor kebijakan yang sangat berpengaruh melalui dua cara utama, yaitu **interpretasi** dan **judicial review** (Stone Sweet, 2021). Dalam proses interpretasi, hakim memutuskan makna dari sebuah undang undang atau peraturan yang multitafsir dalam sebuah kasus konkret. Keputusan interpretasi ini, terutama pada tingkat kasasi atau peninjauan kembali di MA, dapat menciptakan yurisprudensi yang menjadi preseden dan secara efektif membentuk bagaimana kebijakan tersebut diterapkan di masa depan.

Peran yang lebih dramatis dimainkan oleh Mahkamah Konstitusi (di negara negara yang memilikinya, termasuk Indonesia) melalui mekanisme **judicial review** atau hak uji materiil. MK memiliki kewenangan untuk menguji apakah isi sebuah undang undang bertentangan dengan Undang Undang Dasar (UUD). Jika MK memutuskan bahwa sebuah undang undang, atau bahkan hanya satu pasal di dalamnya, terbukti inkonstitusional, maka undang undang atau pasal tersebut

menjadi tidak memiliki kekuatan hukum mengikat (Ginsburg, 2003). Dengan demikian, MK dapat secara efektif membatalkan kebijakan yang telah dibuat dan disahkan oleh presiden dan DPR. Putusan MK bersifat final dan mengikat, menjadikannya "pemain veto" yang sangat kuat dalam sistem politik.

Melalui putusan putusannya, pengadilan tidak hanya memengaruhi kebijakan yang sudah ada, tetapi juga dapat mendorong lahirnya kebijakan baru. Sebuah putusan yang menyatakan bahwa hak hak kelompok tertentu telah dilanggar dapat memaksa pemerintah dan legislatif untuk merumuskan kebijakan baru yang melindungi hak hak tersebut. Meskipun pengadilan tidak dapat menginisiasi kebijakan secara proaktif, peran mereka dalam menafsirkan, membatalkan, dan mendorong perubahan menjadikan mereka aktor yang tidak dapat diabaikan dalam arena kebijakan, terutama dalam isu isu yang berkaitan dengan hak hak dasar warga negara dan konstitusionalitas.

#### **d. Birokrasi Publik**

Birokrasi publik, yang terdiri dari seluruh aparatur sipil negara (ASN) yang bekerja di kementerian dan lembaga pemerintah, merupakan aktor kunci yang seringkali diremehkan. Secara teoretis, birokrasi adalah pelaksana kebijakan yang netral dan profesional. Namun dalam praktiknya, mereka adalah aktor kebijakan yang sangat berpengaruh (Wilson, 1989). Pengaruh ini bersumber dari beberapa hal. Pertama, birokrasi adalah **pemilik informasi dan keahlian teknis**. Mereka telah

berurusan dengan isu-isu kebijakan tertentu selama bertahun-tahun dan memiliki data serta pengetahuan mendalam yang tidak dimiliki oleh para politisi yang datang dan pergi. Informasi ini memberikan mereka kekuatan untuk membentuk pilihan-pilihan yang tersedia bagi pembuat kebijakan di tingkat atas.

Kedua, birokrasi berperan penting dalam **tahap formulasi kebijakan**. Draf awal dari sebagian besar undang-undang dan peraturan pemerintah disiapkan oleh para birokrat di kementerian terkait sebelum diajukan ke level politik. Dalam proses penyusunan draf ini, para birokrat dapat memasukkan detail-detail teknis dan preferensi mereka sendiri yang akan sangat menentukan bagaimana kebijakan tersebut akan beroperasi di lapangan. Mereka menerjemahkan ide-ide politik yang abstrak menjadi bahasa hukum dan program yang konkret.

Ketiga, dan yang paling penting, adalah peran birokrasi dalam **implementasi kebijakan**. Di sinilah konsep **diskresi** menjadi sangat relevan. Tidak ada kebijakan yang dapat ditulis dengan begitu rinci sehingga mencakup setiap kemungkinan situasi di lapangan. Oleh karena itu, para birokrat, terutama mereka yang berinteraksi langsung dengan publik seperti guru, polisi, atau petugas layanan sosial (yang disebut **birokrat jalanan** atau *street-level bureaucrats* oleh Michael Lipsky), memiliki ruang untuk membuat keputusan sendiri tentang bagaimana menerapkan aturan (Lipsky, 2010). Akumulasi dari jutaan tindakan diskresioner ini pada dasarnya adalah kebijakan publik dalam praktiknya, yang terkadang bisa sangat berbeda dari apa yang tertulis dalam dokumen resmi.

## Aktor Non-Pemerintah

Proses kebijakan publik di negara demokrasi tidak pernah menjadi monopoli aktor pemerintah. Arena kebijakan selalu dipenuhi oleh berbagai aktor non pemerintah yang secara aktif berusaha untuk memengaruhi keputusan dan tindakan pemerintah. Aktor aktor ini, yang sering disebut sebagai aktor tidak resmi (*unofficial actors*), tidak memiliki otoritas formal untuk membuat kebijakan, namun mereka memiliki berbagai sumber daya lain seperti informasi, dukungan publik, uang, dan organisasi yang dapat mereka gunakan untuk memberikan tekanan pada para pembuat kebijakan resmi (Birkland, 2020). Kehadiran dan partisipasi mereka adalah ciri vital dari sistem politik yang sehat dan terbuka, yang memastikan bahwa berbagai suara dan kepentingan di masyarakat dapat didengar.

Kelompok aktor ini sangatlah heterogen, mulai dari organisasi yang sangat terstruktur dan memiliki sumber daya besar hingga entitas yang lebih cair dan informal. Di antaranya adalah **kelompok kepentingan** yang mewakili segmen ekonomi atau sosial tertentu, **partai politik** yang menjadi jembatan antara masyarakat dan negara, **media massa** yang berfungsi sebagai pembentuk opini dan anjing penjaga (*watchdog*), serta **komunitas akademisi dan lembaga penelitian** yang menyumbangkan ide dan analisis (Howlett et al., 2020). Masing masing memiliki cara kerja dan sumber pengaruh yang berbeda.

Peran utama aktor non pemerintah adalah untuk mengartikulasikan dan mengagregasi kepentingan dari

masyarakat, lalu membawanya ke dalam proses politik. Mereka berfungsi sebagai perantara yang vital antara warga negara biasa dengan koridor kekuasaan (Schlozman et al., 2012). Tanpa mereka, pemerintah mungkin tidak akan menyadari banyak masalah yang dihadapi oleh masyarakat atau tidak akan memiliki cukup informasi dan alternatif untuk merumuskan kebijakan yang efektif. Mereka menciptakan "pasar gagasan" yang kompetitif di mana berbagai proposal kebijakan dapat diperdebatkan.

Penting untuk dicatat bahwa pengaruh aktor non pemerintah tidaklah selalu setara. Beberapa aktor, seperti asosiasi bisnis besar, mungkin memiliki akses dan sumber daya yang jauh lebih besar daripada, misalnya, kelompok petani kecil. Dinamika kekuasaan yang tidak seimbang inilah yang seringkali menjadi fokus kritik dalam studi kebijakan, seperti yang telah dibahas dalam Model Kelompok versus Model Elit di Bab 2. Namun, terlepas dari ketidaksetaraan ini, keberadaan aktor non pemerintah yang aktif tetap merupakan elemen krusial yang membuat pemerintah lebih responsif dan akuntabel.

**Analogi:** Jika aktor pemerintah adalah tim inti di lapangan sepak bola, maka aktor non pemerintah adalah ekosistem yang mengelilingi dan sangat memengaruhi pertandingan. **Kelompok kepentingan** adalah sponsor utama tim, yang menyediakan dana dan sumber daya, tetapi juga memiliki tuntutan tertentu mengenai strategi yang harus dipakai. **Partai politik** adalah klub penggemar resmi (*fan club*) yang sangat terorganisir, yang tujuannya adalah memastikan tim mereka

menang dan menguasai stadion. **Media massa** adalah para komentator dan jurnalis olahraga yang meliput pertandingan, yang ulasan dan analisisnya dapat membentuk opini puluhan ribu penonton tentang bagus atau tidaknya permainan tim. **Akademisi dan lembaga penelitian** adalah para analis taktik dan statistik, yang berada di luar lapangan tetapi menyediakan data dan analisis mendalam tentang strategi terbaik untuk memenangkan pertandingan, yang seringkali didengarkan oleh pelatih dan manajemen tim.

#### **a. Kelompok Kepentingan (*Interest Groups*) dan Asosiasi Profesional**

Kelompok kepentingan adalah organisasi yang bertujuan untuk memengaruhi kebijakan pemerintah demi memajukan kepentingan spesifik anggotanya tanpa berusaha untuk menempatkan anggotanya di dalam pemerintahan itu sendiri. Mereka adalah salah satu aktor non pemerintah yang paling umum dan berpengaruh (Berry & Wilcox, 2018). Kelompok ini dapat diklasifikasikan secara luas menjadi dua jenis utama. Pertama, **kelompok kepentingan ekonomi**, yang mewakili kepentingan finansial dari segmen tertentu. Contohnya termasuk asosiasi bisnis seperti Kamar Dagang dan Industri (KADIN), serikat buruh seperti Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI), dan asosiasi petani. Kelompok ini seringkali sangat kuat karena mereka mengendalikan sumber daya ekonomi yang vital bagi negara.

Jenis kedua adalah **kelompok kepentingan non ekonomi** atau **kelompok warga** (*citizen groups*). Kelompok ini dibentuk berdasarkan tujuan, nilai, atau isu tertentu, bukan berdasarkan kepentingan ekonomi anggotanya. Contohnya meliputi organisasi lingkungan seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), organisasi hak asasi manusia seperti Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), atau kelompok yang peduli pada isu tunggal seperti Masyarakat Anti Fitnah Indonesia (MAFINDO). Kekuatan mereka seringkali tidak terletak pada sumber daya finansial, melainkan pada keahlian, komitmen moral, dan kemampuan untuk memobilisasi dukungan publik.

Selain itu, terdapat pula **asosiasi profesional**, seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI) atau Persatuan Insinyur Indonesia (PII). Kelompok ini memiliki pengaruh yang unik karena mereka terdiri dari para ahli di bidangnya masing-masing. Mereka seringkali diminta oleh pemerintah untuk memberikan masukan teknis dan menetapkan standar profesional, etika, dan sertifikasi dalam profesi mereka. Dengan demikian, mereka memainkan peran kuasi regulasi yang signifikan dalam area kebijakan yang relevan. Strategi utama yang digunakan oleh semua kelompok ini adalah lobi, advokasi media, dan mobilisasi anggota.

## **b. Partai Politik**

Partai politik adalah aktor non pemerintah yang unik karena tujuan utamanya adalah untuk menjadi aktor pemerintah.

Mereka adalah organisasi yang bertujuan untuk merebut dan mempertahankan kendali atas jabatan-jabatan di pemerintahan melalui mekanisme pemilihan umum (Aldrich, 2011). Dalam perannya sebagai aktor non pemerintah (terutama bagi partai oposisi), partai politik memiliki beberapa fungsi krusial dalam proses kebijakan. Fungsi pertama adalah **agregasi kepentingan**. Partai politik menyederhanakan spektrum kepentingan yang sangat luas di masyarakat menjadi beberapa platform atau ideologi kebijakan yang lebih koheren. Mereka menawarkan "paket" kebijakan kepada pemilih.

Fungsi kedua adalah **rekrutmen dan sosialisasi politik**. Partai politik merekrut, melatih, dan menyeleksi calon-calon pemimpin yang akan mengisi jabatan publik. Mereka juga mendidik masyarakat tentang isu-isu politik dan memobilisasi pemilih untuk berpartisipasi dalam pemilu. Platform partai yang diumumkan selama kampanye adalah sebuah dokumen kebijakan yang penting, karena ia menyatakan niat dan prioritas partai jika berhasil memenangkan kekuasaan. Ini menjadi alat penting bagi pemilih untuk menilai dan memilih.

Sebagai aktor dalam proses kebijakan sehari-hari, peran partai sangat terasa di lembaga legislatif. Fraksi-fraksi partai di DPR menjadi kendaraan utama bagi para legislator untuk menyuarakan sikap partainya terhadap sebuah RUU. Disiplin partai, di mana anggota parlemen diharapkan untuk mengikuti garis kebijakan partainya, sangat memengaruhi hasil pemungutan suara (Hazan & Rahat, 2010). Bagi partai yang berkuasa, mereka berfungsi untuk mengamankan dukungan

bagi kebijakan eksekutif di parlemen. Bagi partai oposisi, mereka berperan sebagai pengkritik utama pemerintah, menawarkan alternatif kebijakan, dan berusaha untuk memenangkan dukungan publik demi pemilu berikutnya.

### c. Media Massa dan Opini Publik

Media massa, baik yang konvensional (televisi, koran, radio) maupun yang baru (portal berita *online*, media sosial), adalah aktor yang sangat berpengaruh dalam proses kebijakan, terutama pada tahap penetapan agenda. Peran media yang paling utama adalah sebagai **pembentuk agenda** (*agenda setter*). Dengan memutuskan isu mana yang akan diliput secara intensif dan mana yang akan diabaikan, media memiliki kekuatan besar untuk menentukan apa yang dipikirkan dan dibicarakan oleh publik dan para pembuat kebijakan (McCombs, 2014). Sebuah masalah yang tidak mendapatkan liputan media kemungkinan besar tidak akan pernah masuk ke dalam agenda pemerintah.

Selain memilih isu, media juga berperan dalam **membingkai** (*framing*) isu tersebut. Cara sebuah berita disajikan, sudut pandang yang ditonjolkan, narasumber yang dikutip, dan bahasa yang digunakan dapat secara signifikan memengaruhi bagaimana publik memahami sebuah masalah kebijakan. Misalnya, isu kenaikan harga BBM dapat dibingkai sebagai "beban bagi rakyat kecil" atau sebagai "langkah yang diperlukan untuk menyelamatkan anggaran negara". Setiap bingkai akan memicu respons publik dan politik yang berbeda.

Media massa juga berfungsi sebagai **anjing penjaga** (*watchdog*) bagi kekuasaan. Jurnalisme investigatif dapat membongkar skandal, korupsi, atau kegagalan kebijakan yang coba ditutupi oleh pemerintah, sehingga memaksa adanya akuntabilitas dan perbaikan. Terakhir, media adalah penghubung antara pembuat kebijakan dan **opini publik**. Pembuat kebijakan terus memantau media untuk mengukur sentimen publik terhadap isu tertentu. Opini publik yang kuat dan terartikulasi dengan baik di media dapat menjadi sumber tekanan yang signifikan atau sebaliknya, menjadi sumber dukungan bagi sebuah kebijakan. Di era digital, peran ini semakin kompleks dengan munculnya *influencer* dan penyebaran disinformasi yang cepat.

#### **d. Akademisi dan Lembaga Penelitian (*Think Tanks*)**

Akademisi di universitas dan peneliti di lembaga penelitian atau *think tanks* memainkan peran penting sebagai produsen dan penyebar gagasan, analisis, dan data dalam proses kebijakan. Mereka seringkali disebut sebagai bagian dari "komunitas kebijakan" (*policy community*) yang berkontribusi dalam perdebatan dengan menyediakan fondasi intelektual dan bukti empiris (Rich, 2004). Akademisi di universitas biasanya melakukan penelitian dasar yang bersifat jangka panjang dan teoretis. Meskipun mungkin tidak secara langsung relevan dengan kebijakan saat ini, penelitian mereka dapat secara fundamental mengubah cara kita memahami suatu masalah dalam jangka panjang.

*Think tanks* atau lembaga kajian, di sisi lain, lebih berorientasi pada kebijakan praktis dan jangka pendek. Mereka adalah organisasi nirlaba yang melakukan penelitian tentang isu-isu kebijakan dengan tujuan eksplisit untuk memengaruhi perdebatan publik dan keputusan pemerintah. *Think tanks* dapat memiliki berbagai orientasi, mulai dari yang sangat non-partisan dan objektif seperti The SMERU Research Institute di Indonesia, hingga yang memiliki ideologi yang jelas dan bertujuan untuk mengadvokasi agenda kebijakan tertentu (Stone & Glover, 2017). Mereka memproduksi laporan kebijakan, ringkasan kebijakan (*policy briefs*), dan mengadakan seminar untuk menyebarkan temuan mereka kepada audiens yang relevan.

Kontribusi utama dari aktor ini adalah meningkatkan kualitas perdebatan kebijakan. Dengan menyediakan analisis berbasis data dan bukti, mereka dapat menantang asumsi yang salah, mengevaluasi efektivitas program yang ada, dan mengusulkan alternatif kebijakan yang inovatif. Para pembuat kebijakan, staf ahli, dan jurnalis seringkali mengandalkan publikasi dari akademisi dan *think tanks* sebagai sumber informasi dan ide yang kredibel. Mereka adalah "pemasok amunisi intelektual" dalam pertarungan kebijakan.

## **Masyarakat Sipil**

Masyarakat sipil atau *civil society* merujuk pada arena kehidupan sosial yang terorganisir, bersifat sukarela, mandiri, dan berada di luar ranah negara, pasar, dan keluarga. Arena ini diisi oleh

berbagai macam organisasi dan gerakan yang dibentuk oleh warga negara untuk memajukan kepentingan atau nilai-nilai bersama (Putnam, 2000). Dalam konteks kebijakan publik, masyarakat sipil memainkan peran yang sangat krusial, terutama sebagai penyeimbang kekuatan negara dan pasar. Mereka seringkali menjadi suara bagi kelompok-kelompok yang tidak terwakili atau terpinggirkan dalam proses politik formal, serta menjadi pengawas kritis terhadap tindakan pemerintah.

Kekuatan utama aktor masyarakat sipil biasanya tidak terletak pada sumber daya finansial atau otoritas formal, melainkan pada legitimasi moral, pengetahuan lokal, jaringan akar rumput, dan kemampuan untuk melakukan mobilisasi publik (Edwards, 2014). Mereka berfungsi sebagai "sekolah demokrasi", tempat warga belajar untuk berpartisipasi, berorganisasi, dan menyuarakan pendapat mereka secara kolektif. Kehadiran masyarakat sipil yang kuat dan aktif seringkali dianggap sebagai salah satu indikator utama dari demokrasi yang sehat dan substantif.

Aktor masyarakat sipil terlibat dalam berbagai tahapan proses kebijakan. Mereka dapat berperan dalam mengidentifikasi masalah di tingkat akar rumput dan mendorongnya masuk ke dalam agenda publik. Mereka juga dapat berpartisipasi dalam proses formulasi melalui mekanisme konsultasi publik atau dengan melakukan advokasi langsung. Selama tahap implementasi, banyak organisasi masyarakat sipil yang menjadi mitra pemerintah dalam penyampaian layanan atau justru menjadi pengawas independen untuk memastikan kebijakan berjalan dengan baik dan tidak terjadi penyimpangan.

Dalam konteks Indonesia, peran masyarakat sipil meledak setelah era Reformasi 1998. Organisasi seperti Indonesia Corruption Watch (ICW) dalam isu anti korupsi, LBH Jakarta dalam isu bantuan hukum, atau Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) dalam isu lingkungan, telah menjadi aktor-aktor penting yang secara konsisten menantang dan memengaruhi kebijakan pemerintah. Mereka memastikan bahwa perspektif hak asasi manusia, keadilan sosial, dan kelestarian lingkungan selalu menjadi bagian dari perdebatan kebijakan.

**Contoh Kasus:** Peran koalisi masyarakat sipil dalam menolak dan mengadvokasi revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2019 adalah contoh nyata kekuatan aktor ini. Berbagai organisasi non pemerintah, aktivis, mahasiswa, dan akademisi bersatu membentuk aliansi untuk menentang revisi yang mereka anggap akan melemahkan KPK. Mereka melakukan berbagai strategi advokasi: merilis hasil kajian yang menunjukkan pasal-pasal bermasalah, melakukan kampanye massal di media sosial dengan tagar seperti #ReformasiDikorupsi, mengadakan diskusi publik, serta mengorganisir aksi unjuk rasa besar-besaran di berbagai kota. Meskipun pada akhirnya UU tersebut tetap disahkan, tekanan publik yang sangat besar yang dimobilisasi oleh masyarakat sipil ini menunjukkan peran mereka sebagai kekuatan pengawas yang signifikan dan mampu membentuk wacana publik secara dominan.

### a. Organisasi Non-Pemerintah (NGOs) dan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)

Organisasi Non Pemerintah (*Non-Governmental Organizations* atau NGOs), yang di Indonesia lebih sering disebut Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), adalah komponen inti dari masyarakat sipil. Mereka adalah organisasi nirlaba yang terstruktur dan seringkali memiliki staf profesional yang bekerja untuk mencapai tujuan sosial, lingkungan, atau politik tertentu (Lewis, 2020). Berbeda dengan gerakan sosial yang lebih cair, LSM biasanya memiliki struktur formal, kantor, dan program kerja yang terencana. Peran mereka dalam proses kebijakan sangat beragam, mulai dari advokasi, penelitian, hingga penyediaan layanan.

Banyak LSM yang fokus pada **advokasi kebijakan**. Mereka melakukan lobi kepada pemerintah dan parlemen, membangun koalisi, dan berkampanye untuk mendorong perubahan undang-undang atau peraturan. LSM lain fokus pada **penelitian dan pemantauan**. Mereka melakukan riset mendalam tentang dampak kebijakan tertentu, memantau alokasi anggaran, atau menyelidiki kasus pelanggaran hak asasi manusia dan lingkungan. Hasil penelitian ini kemudian digunakan sebagai bahan advokasi berbasis bukti. Ada pula LSM yang berperan dalam **pemberdayaan masyarakat**, yaitu bekerja langsung dengan komunitas di tingkat akar rumput untuk meningkatkan kesadaran dan kapasitas mereka dalam memperjuangkan hak-haknya.

Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) adalah istilah yang lebih luas yang mencakup LSM serta berbagai bentuk organisasi berbasis komunitas lainnya. Ini bisa termasuk organisasi keagamaan, kelompok adat, perkumpulan pemuda, atau koperasi desa. OMS seringkali memiliki keunggulan dalam hal legitimasi dan jaringan di tingkat lokal (Anheier, 2014). Mereka memiliki pemahaman yang mendalam tentang konteks dan kebutuhan komunitas mereka, menjadikan mereka mitra yang penting dalam desain dan implementasi kebijakan yang partisipatif dan responsif, terutama dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah.

## **b. Gerakan Sosial**

Gerakan sosial adalah bentuk aksi kolektif yang lebih informal, tidak terstruktur, dan seringkali bersifat sporadis dibandingkan dengan LSM. Gerakan ini muncul ketika sejumlah besar orang merasa tidak puas dengan kondisi sosial atau politik tertentu dan bersatu untuk menuntut atau menolak perubahan (Tarrow & Tilly, 2007). Gerakan sosial tidak selalu memiliki pemimpin tunggal, kantor, atau keanggotaan formal. Kekuatan mereka terletak pada kemampuan untuk memobilisasi ribuan orang dalam waktu singkat untuk melakukan aksi kolektif, seperti demonstrasi, boikot, atau kampanye viral di media sosial.

Peran utama gerakan sosial dalam proses kebijakan adalah sebagai "**pendobrak agenda**". Mereka sangat efektif dalam mengangkat isu-isu yang selama ini diabaikan oleh para elit politik dan media massa. Aksi-aksi mereka yang dramatis

dan masif mampu menciptakan krisis atau "peristiwa fokus" yang memaksa para pembuat kebijakan untuk memberikan perhatian. Gerakan hak sipil di Amerika Serikat, gerakan anti apartheid di Afrika Selatan, atau gerakan Reformasi 1998 di Indonesia adalah contoh-contoh historis bagaimana gerakan sosial dapat secara fundamental mengubah arah kebijakan sebuah negara.

Di era digital, gerakan sosial telah bertransformasi. Penggunaan media sosial memungkinkan mobilisasi yang lebih cepat dan luas, melintasi batas geografis. Gerakan seperti Arab Spring, #BlackLivesMatter, atau #MeToo menunjukkan bagaimana platform digital dapat digunakan untuk mengorganisir protes global dan mengubah wacana publik secara drastis (Zunes, 2022). Meskipun seringkali sulit untuk mempertahankan momentum dalam jangka panjang, kemampuan gerakan sosial untuk mengganggu *status quo* dan menyuarakan kemarahan publik menjadikannya aktor kebijakan yang kuat dan tidak dapat diprediksi.

### **c. Peran Warga Negara Individu**

Di tengah kerumunan organisasi dan lembaga, peran warga negara sebagai individu terkadang terlupakan. Padahal, dalam sistem demokrasi, individu adalah unit fundamental dari kedaulatan. Ada berbagai cara bagi seorang warga negara untuk bertindak sebagai aktor kebijakan. Cara yang paling dasar dan universal adalah melalui **partisipasi dalam pemilihan umum**. Dengan memberikan suara, warga negara secara

kolektif memilih para pemimpin dan partai yang dianggap paling mewakili kepentingan dan preferensi kebijakan mereka. Hasil pemilu adalah sinyal kebijakan yang paling kuat dari masyarakat kepada para elit.

Selain memilih, individu dapat berpartisipasi secara lebih langsung. Mereka dapat **menghubungi pejabat publik** yang mewakili mereka, baik melalui surat, email, maupun media sosial, untuk menyampaikan pendapat mereka tentang isu tertentu. Mereka juga dapat **berpartisipasi dalam mekanisme konsultasi publik**, seperti rapat dengar pendapat umum (RDPU) di DPR atau musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di tingkat daerah. Meskipun seringkali bersifat formalitas, partisipasi aktif dalam forum forum ini dapat memberikan masukan yang berharga bagi pembuat kebijakan.

Lebih jauh lagi, seorang individu dapat menjadi **wirausahawan kebijakan** (*policy entrepreneur*), sebuah konsep dari John Kingdon yang telah kita singgung. Wirausahawan kebijakan adalah individu yang gigih, memiliki komitmen, dan bersedia menginvestasikan waktu dan sumber dayanya untuk mempromosikan solusi kebijakan tertentu (Mintrom, 2019). Mereka tidak harus memiliki jabatan formal. Mereka bisa jadi seorang aktivis, seorang akademisi, atau bahkan seorang warga biasa yang peduli, yang tak kenal lelah melobi, menulis, dan berbicara untuk memperjuangkan gagasannya hingga berhasil masuk ke dalam agenda kebijakan.

## Aktor Internasional

Di era globalisasi yang ditandai oleh interkoneksi yang mendalam antar negara, tidak ada lagi proses kebijakan domestik yang sepenuhnya terisolasi dari pengaruh eksternal. Aktor internasional, yaitu entitas yang berbasis di luar batas negara, telah menjadi pemain yang semakin penting dalam membentuk kebijakan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Pengaruh mereka dapat bersifat langsung, seperti melalui pinjaman dengan syarat kebijakan tertentu, atau tidak langsung, seperti melalui penyebaran norma dan ide global (Stone, 2019). Mengabaikan peran aktor internasional dalam analisis kebijakan modern berarti kehilangan sebagian besar dari gambaran utuh.

Sumber pengaruh aktor internasional sangat beragam. **Organisasi internasional antar pemerintah** (*Inter-Governmental Organizations* atau IGOs) seperti Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), Bank Dunia, dan Dana Moneter Internasional (IMF) memiliki pengaruh melalui mandat global, sumber daya finansial, dan keahlian teknis. PBB menetapkan norma global seperti Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) yang diadopsi oleh banyak negara sebagai kerangka kebijakan nasional. Bank Dunia dan IMF dapat memberikan pinjaman besar, tetapi seringkali disertai dengan paket reformasi kebijakan yang harus dijalankan oleh negara penerima, sebuah mekanisme yang dikenal sebagai *policy conditionality* (Vreeland, 2003).

**Negara asing** lain, terutama negara negara besar dan kuat, dapat memengaruhi kebijakan suatu negara melalui hubungan bilateral. Ini bisa dilakukan melalui program bantuan pembangunan, perjanjian perdagangan, kerja sama militer, atau tekanan diplomatik. Lembaga donor bilateral seperti USAID dari Amerika Serikat atau JICA dari Jepang seringkali mendanai proyek proyek di negara berkembang yang sejalan dengan kepentingan kebijakan luar negeri mereka. Selain itu, **perusahaan multinasional** (*Multinational Corporations* atau MNCs) menjadi aktor internasional yang sangat kuat. Dengan kekuatan investasi mereka yang masif, MNCs dapat memengaruhi kebijakan perpajakan, perburuhan, dan lingkungan di negara tempat mereka beroperasi, seringkali dengan melobi pemerintah secara langsung atau dengan mengancam akan memindahkan investasinya ke negara lain.

Pengaruh aktor internasional ini seringkali menjadi sumber perdebatan yang pelik, terutama terkait isu kedaulatan nasional. Di satu sisi, keterlibatan mereka dapat membawa sumber daya, teknologi, dan praktik terbaik yang sangat dibutuhkan. Di sisi lain, hal ini dapat membatasi ruang gerak pemerintah nasional untuk membuat kebijakan yang benar benar sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi rakyatnya. Menyeimbangkan antara peluang dari kerja sama internasional dan tantangan terhadap kedaulatan nasional adalah salah satu dilema utama dalam pembuatan kebijakan di abad ke 21.

**Analogi:** Jika arena kebijakan domestik adalah sebuah pertandingan sepak bola liga nasional, maka aktor internasional

adalah lembaga sepak bola dunia (seperti FIFA), klub klub raksasa dari liga asing, dan para sponsor global. **Organisasi internasional** seperti PBB atau WHO adalah FIFA yang menetapkan "aturan main global" (*laws of the game*) dan standar yang harus diikuti oleh semua liga nasional (misalnya, standar hak asasi manusia atau protokol kesehatan). **Bank Dunia dan IMF** adalah lembaga keuangan yang bisa memberikan "dana talangan" kepada klub yang bangkrut, tetapi dengan syarat mereka harus merombak manajemen dan menjual pemain bintangnya (*policy conditionality*). **Negara asing yang kuat** adalah klub raksasa dari liga lain yang bisa "membeli" pemain terbaik dari liga nasional kita (melalui bantuan atau investasi) dan memengaruhi cara klub kita bermain. **Perusahaan multinasional** adalah sponsor global yang logonya terpampang di kostum pemain, yang memberikan dana besar tetapi juga memiliki suara dalam keputusan keputusan komersial klub.

#### **a. Organisasi Internasional (PBB, Bank Dunia, IMF)**

Organisasi internasional antar pemerintah (IGOs) adalah entitas yang dibentuk melalui perjanjian antar negara untuk bekerja sama dalam isu isu tertentu. **Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB)** dan badan badan khususnya, seperti Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), UNESCO, atau UNICEF, berperan penting sebagai **penentu norma dan standar global**. Mereka tidak memiliki kekuatan untuk memaksa negara, tetapi rekomendasi, konvensi, dan kerangka kerja yang mereka hasilkan memiliki bobot moral dan politik yang kuat (Barnett & Finnemore, 2004). Contohnya, Tujuan Pembangunan

Berkelanjutan (SDGs) PBB telah menjadi acuan utama bagi banyak negara, termasuk Indonesia, dalam menyusun rencana pembangunan nasionalnya. Selama pandemi COVID-19, panduan dan protokol dari WHO sangat memengaruhi kebijakan kesehatan publik di seluruh dunia.

Di bidang ekonomi, **lembaga keuangan internasional** seperti Bank Dunia (*World Bank*) dan Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund* atau IMF) memiliki pengaruh yang lebih langsung dan keras. IMF biasanya berurusan dengan krisis neraca pembayaran dan stabilitas makroekonomi jangka pendek, sementara Bank Dunia fokus pada proyek dan reformasi struktural untuk pembangunan jangka panjang. Pengaruh terbesar mereka datang melalui **pinjaman bersyarat** (*conditional loans*). Ketika sebuah negara mengalami krisis ekonomi dan meminta bantuan finansial, lembaga ini akan memberikan pinjaman dengan serangkaian syarat kebijakan yang harus dipenuhi, seperti privatisasi BUMN, liberalisasi perdagangan, atau pemotongan subsidi (Woods, 2006). Pengalaman Indonesia selama krisis finansial Asia 1997-1998 adalah contoh klasik bagaimana IMF dapat secara mendalam mendikte arah kebijakan ekonomi sebuah negara.

Selain itu, organisasi regional seperti Perhimpunan Bangsa Bangsa Asia Tenggara (ASEAN) atau Uni Eropa (UE) juga merupakan aktor internasional yang penting. Meskipun ASEAN bekerja berdasarkan prinsip non intervensi, kesepakatan kesepakatan yang dibuat di tingkat regional, seperti

Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA), secara langsung memengaruhi kebijakan perdagangan dan tarif di negara negara anggota. Dalam kasus Uni Eropa, pengaruhnya jauh lebih dalam, di mana hukum UE seringkali mengesampingkan hukum nasional negara anggota dalam banyak bidang kebijakan.

## **b. Negara Asing dan Lembaga Donor**

Negara asing secara individu, terutama negara negara adidaya atau negara tetangga yang berpengaruh, dapat menjadi aktor penting dalam proses kebijakan domestik negara lain. Pengaruh ini disalurkan melalui berbagai instrumen **kebijakan luar negeri dan diplomasi**. Salah satu instrumen yang paling umum adalah **bantuan pembangunan luar negeri** (*official development assistance*). Negara donor, melalui lembaga bantuannya seperti USAID (AS), AusAID (Australia), atau JICA (Jepang), memberikan hibah atau pinjaman lunak untuk mendanai program program tertentu di negara penerima. Program program ini biasanya dirancang untuk sejalan dengan prioritas kebijakan luar negeri negara donor, misalnya untuk mempromosikan demokrasi, membuka pasar, atau memerangi terorisme (Lancaster, 2007).

**Perjanjian bilateral** di bidang perdagangan, investasi, atau keamanan juga merupakan mekanisme pengaruh yang kuat. Sebuah perjanjian perdagangan bebas dengan negara yang ekonominya jauh lebih besar dapat memaksa sebuah negara untuk mengubah peraturan domestiknya terkait standar produk, hak kekayaan intelektual, atau kebijakan investasi agar

sesuai dengan isi perjanjian tersebut. Dalam bidang keamanan, kerja sama militer atau aliansi pertahanan dapat memengaruhi kebijakan pertahanan dan pengadaan alutsista suatu negara.

Selain mekanisme formal, **tekanan diplomatik** juga sering digunakan. Sebuah negara kuat dapat secara informal menekan negara lain untuk mengadopsi atau membatalkan kebijakan tertentu dengan iming iming insentif (misalnya, dukungan di forum internasional) atau ancaman (misalnya, sanksi ekonomi). Pengaruh ini seringkali terjadi di balik layar dalam pertemuan pertemuan diplomatik. Kekuatan relatif sebuah negara di panggung dunia sangat menentukan seberapa besar kemampuannya untuk menahan atau menyerah pada tekanan semacam ini.

### c. Perusahaan Multinasional

Perusahaan multinasional (*Multinational Corporations* atau MNCs) adalah perusahaan yang memiliki atau mengendalikan fasilitas produksi dan layanan di lebih dari satu negara. Dalam ekonomi global, MNCs telah menjadi aktor non negara yang sangat kuat, dengan kekuatan ekonomi yang terkadang melampaui PDB negara negara kecil (Gilpin, 2001). Pengaruh mereka terhadap kebijakan domestik terutama berasal dari **kekuatan investasi** mereka. Keputusan sebuah MNC besar untuk menanamkan modal miliaran dolar di suatu negara dapat menciptakan ribuan lapangan kerja dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, ancaman untuk memindahkan investasi (*capital flight*) ke negara lain

dapat menjadi alat tawar yang sangat kuat untuk menekan pemerintah agar memberikan perlakuan khusus.

MNCs secara aktif berusaha memengaruhi kebijakan di negara tempat mereka beroperasi (*host country*) agar sesuai dengan kepentingan bisnis mereka. Mereka melakukan **lobi langsung** kepada pejabat pemerintah dan politisi untuk mendapatkan insentif pajak, kemudahan perizinan, peraturan lingkungan yang longgar, atau upah buruh yang rendah. Mereka juga seringkali mendanai *think tanks* atau asosiasi bisnis untuk mempromosikan wacana kebijakan yang pro pasar dan pro investasi (Fuchs, 2007).

Selain itu, MNCs dapat memengaruhi kebijakan melalui **penetapan standar swasta**. Dalam beberapa industri, seperti teknologi atau pangan, standar yang ditetapkan oleh beberapa MNC dominan dapat menjadi standar *de facto* di tingkat global, yang kemudian diadopsi atau harus diikuti oleh pemerintah nasional jika ingin produknya bisa masuk ke pasar internasional. Pengaruh MNCs ini menimbulkan dilema "perlombaan menuju dasar" (*race to the bottom*), di mana negara-negara mungkin saling bersaing untuk menawarkan regulasi yang paling longgar demi menarik investasi, yang berpotensi mengorbankan perlindungan buruh dan lingkungan.

## Rangkuman

- Proses kebijakan publik melibatkan interaksi kompleks antara berbagai aktor, yang secara umum dapat diklasifikasi-

kan menjadi aktor pemerintah, non pemerintah, masyarakat sipil, dan internasional.

- ☑ Aktor pemerintah (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan birokrasi) adalah pemain resmi yang memiliki otoritas legal untuk membuat dan melaksanakan kebijakan. Eksekutif seringkali menjadi inisiator, legislatif sebagai legitimator, yudikatif sebagai penafsir, dan birokrasi sebagai implementator.
- ☑ Aktor non pemerintah (kelompok kepentingan, partai politik, media, akademisi) adalah pemain tidak resmi yang berusaha memengaruhi kebijakan melalui lobi, advokasi, pembentukan opini, dan penyediaan gagasan. Mereka adalah perantara vital antara masyarakat dan negara.
- ☑ Masyarakat sipil (LSM/OMS, gerakan sosial, warga negara individu) memainkan peran krusial sebagai pengawas kekuasaan, suara bagi yang terpinggirkan, dan pendorong agenda dari bawah. Kekuatan mereka terletak pada legitimasi moral dan kemampuan mobilisasi.
- ☑ Aktor internasional (organisasi internasional, negara asing, perusahaan multinasional) semakin berpengaruh dalam kebijakan domestik melalui mekanisme seperti pinjaman bersyarat, bantuan pembangunan, perjanjian internasional, dan kekuatan investasi.
- ☑ Tidak ada satu aktor pun yang memonopoli proses kebijakan. Hasil kebijakan adalah produk dari negosiasi, persaingan, dan koalisi di antara semua aktor ini, yang masing-masing membawa kepentingan dan sumber daya yang berbeda.

## BAB 4

# PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: AGENDA SETTING

### Pendahuluan

Sebelum sebuah kebijakan dapat dirumuskan, diadopsi, atau diimplementasikan, ada satu langkah krusial yang harus dilalui terlebih dahulu, yaitu ia harus mendapatkan perhatian dari para pembuat kebijakan. Di tengah lautan masalah yang dihadapi oleh masyarakat, mengapa hanya segelintir isu yang berhasil menarik perhatian serius pemerintah pada satu waktu tertentu? Mengapa pemerintah memutuskan untuk menangani isu stunting, tetapi tidak isu kesehatan mental? Mengapa polusi udara tiba tiba menjadi prioritas, padahal masalah tersebut sudah ada sejak lama? Pertanyaan pertanyaan inilah yang menjadi inti dari studi tentang penetapan agenda atau *agenda setting*. Tahap ini adalah

gerbang pertama dan paling kompetitif dalam keseluruhan siklus kebijakan.

Penetapan agenda adalah proses di mana masalah masalah dan solusi solusi alternatif mendapatkan atau kehilangan perhatian dari publik dan para pejabat pemerintah. Ini adalah arena pertarungan politik yang sengit, di mana berbagai aktor yang telah kita bahas di Bab 3, mulai dari kelompok kepentingan, media, hingga gerakan sosial, berjuang untuk menyoroti isu mereka dan membingkainya sedemikian rupa sehingga dianggap layak mendapatkan tindakan dari negara (Birkland, 2020). Memahami *agenda setting* berarti memahami bagaimana perhatian (*attention*), sumber daya yang paling langka dalam politik, dialokasikan. Isu yang gagal melewati gerbang ini akan tetap menjadi masalah pribadi atau sosial, tidak akan pernah menjadi masalah publik yang ditangani oleh pemerintah.

Dalam bab ini, kita akan membongkar proses yang seringkali tampak misterius ini. Kita akan memulai dengan mendefinisikan konsep dasar *agenda setting* dan membedakan antara agenda yang lebih luas di masyarakat (agenda sistem) dengan daftar prioritas pemerintah (agenda pemerintah). Selanjutnya, kita akan mendalami salah satu model paling berpengaruh dalam menjelaskan proses ini, yaitu Model Aliran Ganda (*Multiple Streams Model*) dari John Kingdon, yang telah diperkenalkan di Bab 2. Kita akan membedah tiga aliran utamanya, yaitu masalah, kebijakan, dan politik, serta bagaimana pertemuan ketiganya dapat membuka "jendela kebijakan".

Terakhir, kita akan mengkaji berbagai mekanisme konkret yang dapat melontarkan sebuah isu ke dalam agenda, mulai dari peran krisis yang dramatis, advokasi yang gigih, hingga pengaruh kekuatan politik dan ekonomi yang seringkali tidak terlihat. Dengan memahami dinamika penetapan agenda, kita akan mendapatkan wawasan yang sangat berharga tentang bagaimana prioritas nasional dibentuk dan mengapa pemerintah bertindak atau tidak bertindak terhadap masalah masalah tertentu yang kita hadapi sehari-hari.

## **Konsep dan Pentingnya Agenda Setting**

*Agenda setting* adalah tahap fundamental dalam proses kebijakan yang berfokus pada bagaimana masalah didefinisikan dan diangkat menjadi perhatian serius para pembuat kebijakan. John Kingdon (2011) mendefinisikan agenda sebagai daftar subjek atau masalah yang mendapatkan perhatian serius dari para pejabat pemerintah dan orang-orang di luar pemerintahan pada satu waktu. Dengan kata lain, dari ribuan kemungkinan masalah yang ada, agenda adalah sekelompok kecil isu yang berhasil "naik kelas" dan dianggap penting untuk dibahas. Proses ini sangatlah penting karena ia menentukan isu apa saja yang memiliki kesempatan untuk ditindaklanjuti dengan kebijakan, dan isu apa saja yang akan diabaikan atau ditunda.

Pentingnya *agenda setting* terletak pada fungsinya sebagai filter utama dalam proses kebijakan. Pemerintah, seperti halnya individu, memiliki keterbatasan perhatian, waktu, dan sumber daya. Mereka tidak mungkin bisa menangani semua masalah

secara bersamaan. Oleh karena itu, harus ada proses seleksi, dan *agenda setting* adalah proses seleksi tersebut (Baumgartner & Jones, 2009). Siapa pun yang berhasil mengendalikan agenda, berarti berhasil mengendalikan pilihan-pilihan yang akan dipertimbangkan. Pertarungan untuk masuk ke dalam agenda seringkali lebih sulit dan lebih menentukan daripada pertarungan untuk memilih alternatif kebijakan setelah isu tersebut ada di atas meja.

Proses ini juga sangat berkaitan erat dengan pendefinisian masalah (*problem definition*). Bagaimana sebuah isu dibingkai atau didefinisikan akan sangat menentukan apakah ia akan menarik perhatian dan masuk ke dalam agenda. Rochefort dan Cobb (1994) berpendapat bahwa pendefinisian masalah adalah inti dari *agenda setting*. Misalnya, jika kecanduan narkoba dibingkai sebagai masalah kriminalitas, maka solusi yang muncul adalah penegakan hukum. Namun, jika dibingkai sebagai masalah kesehatan masyarakat, maka solusi yang relevan adalah rehabilitasi dan pengobatan. Pertarungan untuk membingkai isu ini adalah pertarungan politik yang melibatkan penggunaan bahasa, simbol, dan narasi untuk meyakinkan publik dan pembuat kebijakan.

Memahami *agenda setting* memberikan kita wawasan mengapa beberapa masalah yang tampak jelas dan mendesak bagi sebagian masyarakat bisa bertahun-tahun diabaikan oleh pemerintah. Hal ini bisa terjadi bukan karena pemerintah tidak tahu adanya masalah tersebut, tetapi karena masalah itu gagal bersaing dengan isu-isu lain untuk mendapatkan perhatian, atau karena tidak ada

aktor yang cukup kuat untuk mendorongnya, atau karena kondisi politik yang tidak mendukung. Dengan demikian, *agenda setting* adalah tentang bagaimana masalah mendapatkan status "publik" dan menjadi tanggung jawab pemerintah.

**Contoh Kasus:** Isu kekerasan seksual di Indonesia telah lama ada, namun selama bertahun-tahun ia gagal menjadi prioritas dalam agenda legislasi nasional. Isu ini seringkali dianggap sebagai masalah pribadi atau domestik. Namun, melalui advokasi yang tak kenal lelah dari kelompok perempuan dan masyarakat sipil, serta munculnya kasus-kasus yang menjadi sorotan media (peristiwa fokus), isu ini secara bertahap berhasil diangkat ke dalam agenda publik. Pembingkai ulang isu ini dari masalah moralitas individu menjadi masalah kesehatan publik dan pelanggaran hak asasi manusia yang membutuhkan intervensi negara menjadi kunci keberhasilannya. Puncaknya, setelah perjuangan panjang, isu ini berhasil masuk ke agenda pemerintah dan legislatif, yang kemudian melahirkan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) pada tahun 2022. Ini adalah contoh klasik bagaimana sebuah isu bergerak dari agenda sistem menuju agenda pemerintah.

### **a. Definisi Agenda Setting**

Secara formal, *agenda setting* adalah proses di mana perhatian para pembuat kebijakan publik yang serius dan aktif terfokus pada suatu masalah tertentu dari sekian banyak masalah publik yang ada. Cobb dan Elder (1983), para pelopor studi ini, mendefinisikan *agenda setting* sebagai proses di mana tuntutan

dari berbagai kelompok dalam populasi diartikulasikan dan dipertimbangkan untuk ditindaklanjuti oleh para pembuat kebijakan. Definisi ini menekankan aspek kompetitif dari proses tersebut, di mana berbagai kelompok bersaing untuk membuat masalah mereka dianggap penting oleh pemerintah. Ini adalah proses penyaringan di mana isu-isu disaring dan diprioritaskan.

Definisi ini juga menyiratkan adanya dua level agenda yang berbeda, yang akan dibahas lebih lanjut di subbab berikutnya. Konsep "perhatian" (*attention*) adalah kata kunci dalam definisi *agenda setting*. Para sarjana seperti Baumgartner dan Jones (2009) berpendapat bahwa sistem politik hanya dapat menangani sejumlah kecil isu pada satu waktu karena keterbatasan kognitif dan institusional. Oleh karena itu, perhatian pemerintah adalah sumber daya yang paling berharga dan langka. Proses *agenda setting* pada dasarnya adalah tentang alokasi sumber daya perhatian yang terbatas ini.

Penting juga untuk memahami bahwa *agenda setting* tidak hanya tentang mengangkat isu baru. Ia juga mencakup proses mempertahankan isu agar tetap berada di agenda atau bahkan menurunkan isu dari agenda. Kelompok yang diuntungkan oleh *status quo* mungkin akan bekerja keras untuk mencegah isu tertentu dibahas atau untuk mengalihkannya dengan isu lain. Dengan demikian, *agenda setting* adalah proses yang dinamis yang melibatkan perjuangan berkelanjutan untuk mendapatkan, mempertahankan, atau menolak perhatian dari pemerintah.

## **b. Perbedaan Agenda Sistem dan Agenda Pemerintah**

Untuk memahami proses *agenda setting* secara lebih baik, Cobb dan Elder (1983) memperkenalkan perbedaan krusial antara dua jenis agenda, yaitu agenda sistem dan agenda pemerintah. **Agenda sistem** (*systemic agenda*), yang juga sering disebut agenda publik atau agenda diskusi, terdiri dari semua isu yang dianggap oleh para anggota komunitas politik sebagai isu yang pantas mendapatkan perhatian publik dan berada dalam yurisdiksi otoritas pemerintah yang sah. Ini adalah daftar isu yang luas yang menjadi bahan pembicaraan umum di masyarakat, di media, dan di kalangan akademisi. Isu-isu dalam agenda sistem adalah masalah-masalah yang dianggap sebagai masalah "publik", bukan lagi masalah "pribadi".

Namun, tidak semua isu dalam agenda sistem akan ditindaklanjuti secara aktif oleh pemerintah. Dari daftar isu yang luas tersebut, hanya segelintir yang akan berhasil masuk ke level berikutnya, yaitu **agenda pemerintah** (*governmental agenda*), yang juga dikenal sebagai agenda institusional atau agenda formal. Agenda pemerintah adalah daftar isu atau subjek yang secara eksplisit sedang dipertimbangkan secara aktif dan serius oleh para pembuat kebijakan pada satu waktu tertentu (Kingdon, 2011). Isu yang berhasil masuk ke agenda pemerintah ditandai dengan adanya alokasi waktu dan sumber daya, misalnya dengan dibentuknya panitia khusus, diadakannya rapat dengar pendapat, atau disusunnya draf rancangan undang-undang.

Tantangan utama bagi para aktor kebijakan adalah bagaimana memindahkan isu mereka dari agenda sistem ke agenda pemerintah. Sebuah isu mungkin sudah ramai dibicarakan di media sosial dan menjadi keprihatinan luas di masyarakat (berada di agenda sistem), tetapi jika pemerintah tidak menganggapnya sebagai prioritas dan tidak mengambil langkah konkret untuk mem bahas nya, maka isu tersebut belum masuk ke agenda pemerintah. Pergerakan dari agenda sistem ke agenda pemerintah inilah yang menjadi titik fokus utama dari pertarungan *agenda setting*.

### c. Mengapa Suatu Isu Masuk atau Tidak Masuk Agenda?

Pertanyaan sentral dalam *agenda setting* adalah mengapa beberapa isu berhasil melakukan lompatan dari agenda sistem ke agenda pemerintah, sementara yang lain tidak. Tidak ada jawaban tunggal untuk pertanyaan ini, tetapi ada beberapa faktor kunci yang dapat menjelaskannya. Faktor pertama adalah **karakteristik inheren dari isu itu sendiri**. Isu yang memiliki jangkauan dampak yang luas, dramatis, emosional, dan baru cenderung lebih mudah menarik perhatian daripada isu yang teknis, kompleks, dan sudah berlangsung lama (Birkland & DeYoung, 2012). Isu yang dapat dipersonalisasi melalui cerita korban yang menyentuh juga lebih mungkin mendapatkan sorotan.

Faktor kedua adalah **peran aktor kebijakan**, seperti yang telah dibahas di Bab 3. Kehadiran **wirausahawan kebijakan** yang

gigih dan terampil sangatlah krusial. Mereka adalah individu atau kelompok yang menginvestasikan sumber dayanya untuk "menjual" sebuah isu kepada pembuat kebijakan dan publik (Kingdon, 2011). Selain itu, dukungan dari kelompok kepentingan yang kuat, liputan media yang intensif, atau adopsi isu oleh partai politik yang berpengaruh juga sangat meningkatkan peluang sebuah isu untuk masuk ke agenda.

Faktor ketiga adalah **kondisi politik dan sosial yang lebih luas**. Sebuah isu mungkin baru akan masuk ke agenda ketika terjadi perubahan dalam sentimen publik, pergantian pemerintahan setelah pemilu, atau ketika sebuah **peristiwa fokus** (*focusing event*) seperti bencana alam, krisis ekonomi, atau skandal besar terjadi (Birkland, 2020). Peristiwa ini dapat secara tiba-tiba membuka mata publik dan pembuat kebijakan terhadap masalah yang selama ini terabaikan. Sebaliknya, sebuah isu mungkin gagal masuk agenda karena ditentang oleh kelompok yang kuat, dianggap terlalu mahal untuk diatasi, atau karena perhatian pemerintah sedang tersedot oleh isu lain yang dianggap lebih mendesak.

#### **d. Model-model Agenda Setting**

Para sarjana telah mengembangkan beberapa model untuk menjelaskan bagaimana isu bergerak ke dalam agenda. Model yang paling sederhana adalah **model inisiatif dari luar** (*outside initiation model*). Dalam model ini, isu muncul dari kelompok-kelompok di luar struktur pemerintah, seperti kelompok masyarakat sipil atau gerakan sosial. Mereka

mengartikulasikan tuntutan dan berupaya memperluasnya hingga menjadi perhatian di agenda sistem, dengan harapan tekanan publik akan memaksa isu tersebut masuk ke agenda pemerintah (Cobb et al., 1976). Ini adalah model *bottom up* klasik yang sering terjadi dalam demokrasi pluralis.

Model kedua adalah **model mobilisasi** (*mobilization model*). Dalam model ini, isu diinisiasi oleh aktor di dalam pemerintahan itu sendiri. Pembuat kebijakan memutuskan untuk menangani suatu masalah, tetapi mereka membutuhkan dukungan publik agar kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dengan sukses. Oleh karena itu, mereka secara proaktif "menjual" atau memobilisasi dukungan untuk isu tersebut agar masuk ke dalam agenda sistem. Ini adalah model *top down* di mana pemerintah mencoba membentuk opini publik, bukan sebaliknya. Kampanye pemerintah tentang program tertentu seringkali mengikuti model ini.

Model ketiga adalah **model inisiatif dari dalam** (*inside initiation model*). Model ini menggambarkan situasi di mana isu diinisiasi oleh kelompok-kelompok yang berpengaruh yang memiliki akses istimewa ke pembuat kebijakan, tetapi mereka ingin menghindari publisitas yang luas. Isu ini langsung masuk ke agenda pemerintah tanpa melalui agenda sistem terlebih dahulu, karena para pendukungnya tidak ingin memicu oposisi dari publik. Lobi yang dilakukan oleh kelompok bisnis untuk mendapatkan regulasi yang menguntungkan mereka, yang dilakukan secara diam-diam, adalah contoh dari model ini.

Memahami ketiga model ini membantu kita melihat bahwa tidak ada satu jalur tunggal untuk masuk ke dalam agenda.

#### e. Dimensi Kekuasaan dalam Agenda Setting

Analisis *agenda setting* tidak akan lengkap tanpa memahami dimensi kekuasaan yang bekerja di dalamnya. Steven Lukes (1974) dalam karyanya yang klasik, mengidentifikasi tiga "wajah" kekuasaan yang sangat relevan di sini. Wajah pertama adalah kekuasaan untuk **membuat keputusan**, yaitu kemampuan untuk memenangkan perdebatan ketika sebuah isu sudah berada di agenda. Ini adalah bentuk kekuasaan yang paling terlihat, di mana aktor A membuat aktor B melakukan sesuatu yang tidak ingin dilakukannya.

Namun, ada bentuk kekuasaan yang lebih halus dan lebih kuat, yang disebut oleh Bachrach dan Baratz (1962) sebagai **wajah kedua kekuasaan**, yaitu **kekuasaan untuk tidak membuat keputusan** (*non-decision making*). Ini adalah kemampuan untuk mencegah isu-isu tertentu yang mengancam kepentingan kelompok yang berkuasa untuk dibahas sama sekali. Dengan kata lain, ini adalah kekuasaan untuk mengontrol agenda itu sendiri. Kelompok yang kuat tidak perlu memenangkan perdebatan jika mereka bisa mencegah perdebatan itu terjadi sejak awal. Ini menjelaskan mengapa isu-isu seperti reformasi agraria yang radikal atau pengenaan pajak kekayaan yang sangat tinggi seringkali sulit sekali masuk ke agenda pemerintah, karena ditentang oleh elit yang kuat.

Wajah ketiga kekuasaan, menurut Lukes, adalah yang paling subtil. Ini adalah **kekuasaan ideologis**, yaitu kemampuan untuk membentuk preferensi dan keinginan orang lain sehingga mereka menerima *status quo* sebagai sesuatu yang wajar dan tidak mempertanyakannya. Dalam konteks *agenda setting*, ini berarti membuat masyarakat bahkan tidak menyadari bahwa ada masalah atau bahwa kondisi mereka bisa diubah. Kekuasaan ini bekerja dengan membentuk budaya dan norma sosial sehingga potensi konflik bahkan tidak pernah muncul ke permukaan. Memahami ketiga dimensi kekuasaan ini menunjukkan bahwa pertarungan agenda tidak hanya tentang apa yang dibicarakan, tetapi juga, dan yang lebih penting, tentang apa yang tidak dibicarakan.

## Aliran-aliran dalam Agenda Setting

Salah satu kerangka kerja yang paling komprehensif dan berpengaruh untuk memahami kompleksitas *agenda setting* adalah Model Aliran Ganda atau *Multiple Streams Framework* yang dikembangkan oleh John Kingdon (2011). Model ini dibangun di atas metafora Model Tong Sampah (Cohen et al., 1972) yang melihat proses kebijakan sebagai sesuatu yang cair dan tidak terduga. Kingdon mengadaptasi ide ini untuk fokus secara spesifik pada tahap pra keputusan, yaitu bagaimana isu mendapatkan tempat di agenda pemerintah. Ia berpendapat bahwa proses ini bukanlah hasil dari satu jalur linear, melainkan hasil dari pertemuan atau kopling antara tiga "aliran" proses

yang sebagian besar berjalan secara independen satu sama lain di dalam sistem politik.

Ketiga aliran tersebut adalah **aliran masalah** (*problem stream*), **aliran kebijakan** (*policy stream*), dan **aliran politik** (*political stream*). Bayangkan ketiga aliran ini mengalir secara paralel, masing masing dengan dinamika dan aturannya sendiri. Aliran masalah berkaitan dengan bagaimana suatu kondisi sosial diakui dan didefinisikan sebagai masalah publik. Aliran kebijakan adalah "sup gagasan" di mana berbagai alternatif solusi dikembangkan dan diperdebatkan oleh para ahli. Sementara itu, aliran politik terdiri dari denyut nadi kehidupan politik, seperti perubahan sentimen publik, hasil pemilu, dan dinamika kekuasaan antar kelompok kepentingan.

Menurut Kingdon, momen kritis dalam *agenda setting* terjadi ketika ketiga aliran ini bertemu. Pertemuan ini, yang seringkali bersifat kebetulan dan tidak dapat diprediksi, membuka apa yang ia sebut **jendela kebijakan** (*policy window*). Jendela ini adalah kesempatan yang singkat dan terbatas bagi para pendukung suatu isu (yang disebut Kingdon sebagai **wirausahawan kebijakan**) untuk mendorong proposal mereka agar mendapatkan perhatian serius dari pemerintah. Jika kesempatan ini terlewatkan, jendela akan tertutup, dan isu tersebut mungkin harus menunggu lama lagi hingga ketiga aliran tersebut bertemu kembali.

Kerangka kerja ini sangat berguna karena ia mampu mengakomodasi baik elemen rasionalitas (misalnya, analisis dalam aliran kebijakan) maupun elemen politik dan bahkan

kebetulan dalam proses *agenda setting*. Ia menunjukkan bahwa analisis teknis yang hebat saja tidak cukup. Sebuah proposal kebijakan yang cemerlang tidak akan diadopsi jika tidak ada masalah yang bisa dipecahkannya atau jika kondisi politiknya tidak mendukung. Sebaliknya, sebuah masalah yang mendesak tidak akan ditangani jika tidak ada solusi yang tersedia atau jika tidak ada kemauan politik. Model ini menekankan pentingnya *timing* dan peran aktor yang terampil dalam menyatukan semua elemen pada saat yang tepat.

**Analogi:** Proses *agenda setting* menurut Kingdon dapat dianalogikan seperti seorang mak comblang yang berusaha menjodohkan tiga orang yang berbeda. Orang pertama adalah **Tuan Masalah**, seseorang yang sedang menghadapi kesulitan besar dan butuh pertolongan. Orang kedua adalah **Nona Solusi**, seorang ahli yang cerdas dan memiliki banyak ide cemerlang, tetapi ide idenya belum tentu cocok untuk masalah siapa pun. Orang ketiga adalah **Tuan Politisi**, seseorang yang sangat populer dan suasana hatinya terus berubah, terkadang ia ingin membantu orang, terkadang tidak. Ketiganya menjalani hidup mereka sendiri sendiri (aliran independen). Tugas mak comblang (**wirausahawan kebijakan**) adalah mengenali ketika ketiganya secara kebetulan berada di tempat yang sama pada waktu yang sama dengan suasana hati yang tepat (**jendela kebijakan terbuka**). Pada saat itulah, sang mak comblang harus segera bertindak, memperkenalkan Tuan Masalah kepada Nona Solusi, dan meyakinkan Tuan Politisi untuk merestui hubungan

mereka. Jika ia berhasil, maka "perjodohan" (kebijakan) itu terjadi.

**a. Aliran Masalah (*Problem Stream*): Bagaimana Isu Didefinisikan**

Aliran masalah adalah tentang bagaimana dan mengapa para pembuat kebijakan memperhatikan masalah tertentu dan bukan yang lain. Sebuah kondisi, seburuk apapun, tidak akan menjadi masalah kebijakan sampai ia didefinisikan dan diartikulasikan sebagai masalah yang memerlukan intervensi pemerintah (Kingdon, 2011). Ada beberapa mekanisme yang dapat mengangkat sebuah kondisi menjadi masalah yang menonjol. Mekanisme pertama adalah melalui **indikator**. Indikator adalah data atau statistik yang memantau suatu kondisi secara rutin. Perubahan mendadak atau terlampauinya ambang batas kritis pada sebuah indikator (misalnya, lonjakan angka kemiskinan, penurunan tajam cadangan devisa, atau meningkatnya prevalensi suatu penyakit) dapat menjadi sinyal kuat bagi pembuat kebijakan bahwa ada sesuatu yang salah.

Mekanisme kedua yang sangat kuat adalah **peristiwa fokus** (*focusing events*). Ini adalah peristiwa yang dramatis, seringkali berupa bencana atau krisis, yang menarik perhatian media dan publik secara luas ke suatu masalah. Contohnya termasuk kecelakaan pesawat yang besar yang menyoroti masalah keamanan penerbangan, banjir dahsyat yang mengangkat isu perubahan iklim dan tata ruang, atau skandal korupsi besar yang mendorong agenda reformasi birokrasi (Birkland,

2020). Peristiwa ini memberikan bukti nyata dan cerita yang emosional yang membuat masalah menjadi lebih sulit untuk diabaikan.

Mekanisme ketiga adalah **umpan balik** (*feedback*) dari program pemerintah yang sudah ada, baik yang formal maupun informal. Evaluasi program formal dapat menunjukkan bahwa suatu kebijakan tidak berhasil atau bahkan menimbulkan masalah baru. Umpan balik informal bisa datang dari keluhan warga atau laporan media tentang implementasi kebijakan yang buruk di lapangan. Terakhir, bagaimana masalah ini **dibingkai** atau **didefinisikan** sangatlah krusial. Seperti yang telah dibahas, membingkai pengangguran sebagai masalah kurangnya keterampilan akan menghasilkan solusi yang berbeda dengan membingkainya sebagai masalah kurangnya investasi. Pertarungan untuk mendefinisikan masalah adalah pertarungan untuk mengontrol solusi.

#### **b. Aliran Kebijakan (*Policy Stream*): Solusi yang Tersedia**

Aliran kebijakan beroperasi secara independen dari aliran masalah. Kingdon (2011) menggambarkan sebagai "sup primordial kebijakan" (*primeval soup of policy*) di mana berbagai macam ide dan proposal kebijakan terus menerus dihasilkan, diperdebatkan, dan dikombinasikan ulang. "Sup" ini dihuni oleh para spesialis dan ahli di dalam dan di luar pemerintahan, yang tergabung dalam apa yang disebut **komunitas kebijakan** (*policy communities*). Komunitas ini terdiri dari akademisi,

peneliti di *think tanks*, staf ahli di parlemen, birokrat di kementerian, dan konsultan.

Dalam "sup" ini, ide ide saling bersaing satu sama lain dalam proses yang mirip dengan seleksi alam. Ide ide yang akan bertahan dan mengapung ke permukaan adalah ide ide yang memenuhi beberapa kriteria. Kriteria pertama adalah **kelayakan teknis**. Apakah proposal tersebut dapat diimplementasikan dengan teknologi dan pengetahuan yang ada? Kriteria kedua adalah **kesesuaian dengan nilai nilai dominan** dalam masyarakat dan komunitas kebijakan. Proposal yang dianggap terlalu radikal atau bertentangan dengan nilai nilai fundamental (misalnya, keadilan atau efisiensi) cenderung akan tersingkir. Kriteria ketiga adalah **antisipasi terhadap kendala di masa depan**, termasuk kendala anggaran, penerimaan publik, dan tantangan politik.

Para spesialis dalam komunitas kebijakan ini terus menerus bekerja, menulis makalah, mengadakan seminar, dan berdiskusi, tanpa harus menunggu adanya masalah tertentu. Mereka adalah para pengembang "solusi". Akibatnya, ketika sebuah masalah tiba tiba muncul di aliran masalah, para wirausahawan kebijakan tidak perlu menciptakan solusi dari nol. Mereka dapat mengambil salah satu solusi yang sudah matang dan teruji dari "sup" kebijakan ini dan menawarkannya sebagai jawaban atas masalah tersebut. Dengan kata lain, aliran

kebijakan adalah gudang yang berisi berbagai alternatif solusi yang siap pakai.

### c. Aliran Politik (*Political Stream*): Kondisi Politik yang Memungkinkan

Aliran politik terdiri dari faktor faktor yang berkaitan dengan kekuasaan dan iklim politik, yang juga berjalan dengan logikanya sendiri, terpisah dari aliran masalah dan kebijakan. Kingdon (2011) mengidentifikasi tiga elemen utama dalam aliran politik. Elemen pertama adalah **suasana hati nasional** (*national mood*) atau sentimen publik. Pergeseran yang signifikan dalam opini publik mengenai suatu isu dapat menciptakan tekanan atau justru peluang bagi para politisi untuk bertindak. Jika publik tiba tiba merasa sangat cemas tentang perubahan iklim, politisi akan lebih termotivasi untuk mengusulkan kebijakan lingkungan. Suasana hati ini bisa sulit diukur, tetapi para politisi sangat peka merasakannya.

Elemen kedua adalah **kekuatan kelompok kepentingan dan dinamika koalisi**. Seperti yang dibahas dalam Model Kelompok, pertarungan antara kelompok pro dan kontra suatu isu sangat memengaruhi kemauan politik untuk bertindak. Jika kelompok yang mendukung suatu perubahan jauh lebih kuat dan terorganisir daripada kelompok yang menentangnya, maka kondisi politik dianggap lebih menguntungkan (Baumgartner et al., 2009). Lobi yang efektif dan pembentukan koalisi yang solid adalah bagian penting dari aliran politik.

Elemen ketiga, dan yang paling kuat, adalah **perubahan di dalam pemerintahan itu sendiri**. Ini termasuk hasil pemilihan umum yang mengubah komposisi kekuasaan di parlemen atau membawa presiden baru dengan agenda yang berbeda. Pergantian personel di posisi kunci, seperti menteri atau ketua komisi di DPR, juga dapat secara drastis mengubah prioritas kebijakan. Aliran politik pada dasarnya menjawab pertanyaan: "Apakah iklim politik saat ini kondusif untuk perubahan kebijakan di area ini?". Jika jawabannya adalah ya, maka aliran politik dianggap "matang" untuk bertemu dengan dua aliran lainnya.

#### **d. Wirausahawan Kebijakan (*Policy Entrepreneurs*)**

Model Aliran Ganda tidak akan lengkap tanpa kehadiran aktor kunci yang disebut wirausahawan kebijakan (*policy entrepreneurs*). Mereka adalah individu atau kelompok yang tidak hanya bersedia, tetapi juga mampu untuk menginvestasikan sumber daya mereka, seperti waktu, energi, reputasi, dan uang, untuk mengadvokasi sebuah proposal kebijakan (Kingdon, 2011). Mereka bisa datang dari dalam atau luar pemerintahan, bisa seorang anggota parlemen, seorang birokrat, seorang akademisi, atau seorang aktivis LSM. Yang membedakan mereka adalah kegigihan dan keterampilan politik mereka.

Wirausahawan kebijakan memiliki beberapa karakteristik utama. Pertama, mereka memiliki **klaim atas suatu isu**. Mereka dikenal sebagai ahli atau orang yang sangat peduli pada masalah tertentu. Kedua, mereka dikenal karena **koneksi**

**politik dan kemampuan negosiasi** mereka. Mereka pandai membangun jaringan dan berbicara dengan berbagai macam aktor. Ketiga, dan yang paling penting, mereka memiliki **kegigihan yang luar biasa**. Mereka siap untuk mendorong proposal mereka selama bertahun-tahun, menunggu saat yang tepat untuk bertindak (Mintrom, 2019).

Peran krusial wirausahawan kebijakan adalah sebagai **agen penghubung** atau *broker* yang menyatukan ketiga aliran. Ketika mereka melihat sebuah masalah mendapatkan sorotan (aliran masalah), mereka segera menempelkan solusi favorit mereka yang sudah matang (dari aliran kebijakan) ke masalah tersebut. Kemudian, ketika mereka merasakan bahwa iklim politik sedang kondusif (aliran politik), mereka secara agresif mendorong "paket" masalah dan solusi mereka kepada para pembuat keputusan. Mereka adalah aktor yang secara aktif berusaha membuka dan memanfaatkan jendela kebijakan. Tanpa mereka, pertemuan ketiga aliran mungkin hanya akan menjadi kebetulan yang berlalu begitu saja.

#### **e. Jendela Kebijakan (*Policy Window*)**

Konsep jendela kebijakan (*policy window*) adalah metafora sentral dalam kerangka kerja Kingdon. Jendela kebijakan adalah sebuah kesempatan singkat dan sementara di mana para pendukung proposal tertentu memiliki peluang besar untuk mendorong isu mereka agar mendapatkan perhatian dan persetujuan. Jendela ini terbuka ketika ketiga aliran (masalah, kebijakan, dan politik) bertemu atau terhubung (*coupled*). Saat

jendela terbuka, kondisi menjadi sangat matang untuk sebuah isu masuk ke agenda pemerintah dan bahkan untuk sebuah keputusan dibuat (Kingdon, 2011).

Jendela kebijakan dapat terbuka karena dua alasan utama. Pertama, jendela dapat terbuka di **aliran masalah**. Sebuah peristiwa fokus yang dramatis, seperti bencana alam atau krisis ekonomi, dapat secara tiba-tiba membuka jendela untuk isu-isu yang berkaitan dengan manajemen bencana atau reformasi ekonomi. Kedua, jendela dapat terbuka di **aliran politik**. Pergantian pemerintahan setelah pemilu, misalnya, seringkali membuka jendela bagi agenda-agenda baru yang dibawa oleh pemenang pemilu. Pergeseran suasana hati nasional juga dapat membuka jendela untuk isu-isu tertentu.

Penting untuk dipahami bahwa jendela kebijakan tidak terbuka selamanya. Ia bisa tertutup dengan cepat. Jendela bisa tertutup karena masalah yang membukanya dianggap sudah teratasi (atau setidaknya, pemerintah telah mengambil tindakan simbolis). Jendela juga bisa tertutup karena peristiwa fokus lain yang lebih baru datang dan merebut perhatian publik. Atau, jendela bisa tertutup karena para partisipan kunci yang mendukung isu tersebut berganti posisi atau kehilangan minat. Oleh karena itu, para wirausahawan kebijakan harus selalu siap siaga. Ketika mereka melihat jendela kebijakan terbuka, mereka harus segera bertindak untuk mendorong proposal mereka melewatinya sebelum jendela itu tertutup kembali.

## Mekanisme Agenda Setting

Selain melalui pertemuan tiga aliran seperti yang digambarkan oleh Kingdon, ada berbagai mekanisme atau pemicu konkret yang dapat melontarkan sebuah isu dari ketidakjelasan menuju pusat perhatian pemerintah. Mekanisme mekanisme ini adalah jalur atau kendaraan yang digunakan oleh para aktor kebijakan untuk membawa isu mereka ke depan pintu pembuat kebijakan. Memahami mekanisme ini secara lebih detail akan memberikan kita gambaran yang lebih operasional tentang bagaimana *agenda setting* bekerja di dunia nyata. Beberapa mekanisme ini bersifat dramatis dan tidak terduga, sementara yang lain lebih terencana dan sistematis.

Salah satu mekanisme yang paling kuat adalah terjadinya **krisis atau peristiwa penting**. Seperti yang telah disinggung dalam konsep peristiwa fokus, sebuah kejadian yang luar biasa dapat secara instan mengubah lanskap agenda kebijakan. Krisis memiliki kekuatan untuk menyapu bersih isu-isu lain dari perhatian publik dan memfokuskan semua energi politik pada satu masalah. Namun, tidak semua krisis akan menghasilkan perubahan kebijakan. Kehadiran aktor yang mampu menafsirkan krisis tersebut dan menghubungkannya dengan solusi kebijakan yang tersedia menjadi sangat menentukan (Boin et al., 2005).

Mekanisme lain yang lebih terencana adalah **advokasi yang berkelanjutan** oleh berbagai aktor. Kelompok kepentingan dan media massa, seperti yang dibahas di Bab 3, secara konstan bekerja untuk membentuk agenda. Kelompok kepentingan

menggunakan lobi, kampanye, dan penelitian untuk menjaga agar isu mereka tetap hidup dalam perdebatan. Media massa, melalui liputan investigatif atau kampanye media, dapat menciptakan tekanan publik yang besar. Mekanisme ini menunjukkan bahwa *agenda setting* seringkali bukan peristiwa tunggal, melainkan hasil dari upaya jangka panjang yang gigih. Terakhir, **inisiatif dari dalam pemerintahan** itu sendiri juga merupakan mekanisme yang penting, di mana presiden atau birokrasi secara proaktif mengangkat suatu isu berdasarkan prioritas politik atau keahlian teknis mereka.

**Contoh Kasus:** Kebijakan penanganan pandemi COVID-19 di seluruh dunia adalah ilustrasi sempurna dari berbagai mekanisme *agenda setting* yang bekerja secara bersamaan. Munculnya virus baru yang menyebar cepat adalah sebuah **krisis global** dan **peristiwa fokus** yang tak terbantahkan, yang secara instan menempatkan isu kesehatan publik di puncak agenda setiap negara. **Advokasi oleh para ilmuwan dan organisasi kesehatan** (seperti WHO) menyediakan data dan proposal kebijakan (aliran kebijakan). **Liputan media yang masif** setiap hari menjaga perhatian publik tetap tinggi. **Inisiatif pemerintah** kemudian terwujud dalam pembentukan gugus tugas, alokasi anggaran darurat, dan pemberlakuan berbagai kebijakan seperti pembatasan sosial berskala besar (PSBB). Kasus ini menunjukkan bagaimana berbagai mekanisme dapat berkonvergensi untuk menghasilkan perubahan agenda yang sangat cepat dan dramatis.

### a. Peran Krisis dan Peristiwa Penting

Krisis dan peristiwa penting, atau *focusing events*, adalah salah satu pemicu agenda yang paling kuat dan dramatis. Birkland (2020) mendefinisikan *focusing event* sebagai peristiwa yang tiba tiba, relatif jarang terjadi, dan berpotensi merusak, yang menarik perhatian publik dan pemerintah ke suatu masalah publik. Peristiwa ini bisa berupa bencana alam (gempa bumi, tsunami), bencana teknologi (kecelakaan industri, jatuhnya pesawat), atau tindakan kekerasan yang disengaja (serangan teroris, kerusuhan sosial). Kekuatan utama dari peristiwa ini adalah kemampuannya untuk memberikan gambaran nyata dan emosional dari sebuah masalah yang selama ini mungkin hanya dianggap abstrak.

Peristiwa fokus berfungsi sebagai "alarm" yang menyadarkan semua orang bahwa ada sesuatu yang salah dengan sistem yang ada. Setelah jatuhnya pesawat, publik dan pemerintah akan mempertanyakan keamanan regulasi penerbangan. Setelah banjir besar, perhatian akan tertuju pada masalah tata ruang dan perubahan iklim. Namun, tidak semua peristiwa fokus akan mengarah pada perubahan kebijakan. Agar dapat mengubah agenda, peristiwa tersebut harus disertai dengan **atribusi tanggung jawab**. Artinya, para aktor kebijakan harus berhasil meyakinkan publik bahwa peristiwa tersebut bukanlah sekadar "nasib buruk", melainkan hasil dari kegagalan kebijakan atau kelalaian pemerintah (Stone, 2012).

Selain itu, dampak dari peristiwa fokus juga bergantung pada apakah ada solusi yang tersedia di "sup kebijakan". Jika tidak

ada alternatif kebijakan yang dianggap layak untuk mencegah peristiwa serupa di masa depan, maka perhatian yang muncul mungkin akan memudar tanpa menghasilkan perubahan apa pun. Peran media dalam meliput dan membingkai peristiwa fokus ini juga sangat menentukan dalam menjaga momentum dan tekanan publik kepada pemerintah untuk segera bertindak.

## **b. Advokasi oleh Kelompok Kepentingan dan Media**

Berbeda dengan krisis yang bersifat sporadis, advokasi oleh kelompok kepentingan dan media adalah mekanisme *agenda setting* yang lebih sistematis dan berkelanjutan. Kelompok kepentingan, baik yang berbasis ekonomi maupun isu, secara konstan bekerja untuk menjaga agar masalah mereka tetap berada dalam radar pembuat kebijakan. Mereka melakukan ini melalui **lobi langsung**, memberikan kesaksian di parlemen, mempublikasikan laporan penelitian, dan membangun koalisi dengan aktor lain. Tujuannya adalah untuk meyakinkan pembuat kebijakan bahwa masalah mereka penting dan solusi yang mereka tawarkan adalah yang terbaik (Schlozman et al., 2012).

Media massa memainkan peran komplementer yang sangat penting. Melalui fungsi **agenda setting** dan *framing*, media dapat memperkuat suara kelompok advokasi dan menyebarkannya ke audiens yang lebih luas. Sebuah liputan investigatif yang mendalam atau serangkaian berita utama tentang suatu isu dapat menciptakan iklim opini publik yang

mendukung atau menekan perubahan kebijakan. Hubungan antara kelompok kepentingan dan media seringkali bersifat simbiosis. Kelompok kepentingan menyediakan informasi, narasumber, dan sudut pandang cerita kepada jurnalis, sementara media memberikan platform dan legitimasi kepada tuntutan kelompok kepentingan tersebut.

Namun, pengaruh media dan kelompok kepentingan tidak selalu mengarah pada agenda yang representatif. Media cenderung lebih tertarik pada isu yang dramatis dan memiliki nilai berita, sehingga mungkin mengabaikan masalah masalah kronis yang tidak "seksi". Demikian pula, kelompok kepentingan dengan sumber daya yang lebih besar seringkali memiliki suara yang lebih keras dan akses yang lebih baik ke media dan pemerintah, yang dapat mendistorsi agenda publik dan meminggirkan suara kelompok yang lebih lemah.

### **c. Inisiatif Pemerintah dan Birokrasi**

Tidak semua isu dalam agenda didorong dari luar. Seringkali, inisiatif untuk mengangkat suatu masalah datang dari dalam pemerintahan itu sendiri. **Presiden atau kepala eksekutif** adalah aktor *agenda setting* yang sangat kuat. Dengan status dan perhatian media yang melekat pada jabatannya, presiden dapat menggunakan pidato kenegaraan, konferensi pers, atau kunjungan kerja untuk menyoroti isu-isu yang menjadi prioritasnya. Agenda yang ditetapkan oleh presiden seringkali menjadi agenda dominan yang harus direspons oleh seluruh aparat pemerintah dan parlemen (Cohen, 1995).

**Birokrasi** juga merupakan sumber inisiatif agenda yang penting, meskipun seringkali kurang terlihat. Para birokrat dan ahli di kementerian atau lembaga teknis memiliki pemahaman mendalam tentang masalah di sektor mereka. Berdasarkan data, pengalaman, dan keahlian mereka, mereka dapat mengidentifikasi masalah masalah baru atau kegagalan dari kebijakan yang ada dan kemudian mengusulkan perubahan kepada atasan politik mereka (Peters, 2018). Karena mereka menguasai detail teknis, proposal yang datang dari birokrasi seringkali sudah dalam bentuk yang matang dan siap dipertimbangkan.

Inisiatif dari dalam ini seringkali mengikuti **model mobilisasi** atau **model inisiatif dari dalam** yang telah dibahas sebelumnya. Pemerintah mungkin mengangkat suatu isu karena itu adalah bagian dari janji kampanye partai yang berkuasa, atau karena mereka melihat adanya peluang politik untuk mendapatkan dukungan dengan mengatasi masalah tersebut. Terkadang, pemerintah juga mengangkat suatu isu untuk mengalihkan perhatian dari masalah lain yang lebih pelik atau memalukan. Memahami inisiatif internal ini penting agar tidak selalu memandang pemerintah sebagai aktor yang hanya pasif merespons tekanan dari luar.

#### **d. Peran Indikator dan Data**

Dalam dunia kebijakan yang semakin didorong oleh bukti (*evidence-based*), peran indikator dan data sebagai pemicu agenda menjadi semakin penting. Indikator adalah serangkaian

statistik yang dikumpulkan secara rutin untuk mengukur suatu aspek dari masyarakat, seperti tingkat inflasi, angka pengangguran, prevalensi penyakit, atau tingkat polusi udara (Moynihan, 2008). Ketika sebuah indikator menunjukkan perubahan yang signifikan, baik memburuk secara drastis maupun membaik secara tak terduga, ia dapat memicu perhatian pembuat kebijakan. Data ini memberikan sinyal objektif bahwa ada sesuatu yang perlu diselidiki lebih lanjut.

Indikator berfungsi sebagai sistem peringatan dini. Misalnya, jika data menunjukkan bahwa angka putus sekolah di suatu daerah tiba-tiba melonjak, ini akan menjadi sinyal bagi dinas pendidikan untuk mencari tahu penyebabnya dan mungkin merumuskan kebijakan baru. Kekuatan data terletak pada kemampuannya untuk mengubah masalah yang bersifat anekdotal menjadi masalah yang sistemik dan terukur. Argumen yang didukung oleh data yang valid cenderung lebih persuasif di arena kebijakan daripada argumen yang hanya berdasarkan opini.

Namun, data tidak berbicara sendiri. Ia perlu diinterpretasikan dan dibingkai. Pertarungan politik seringkali terjadi di seputar data itu sendiri. Aktor yang berbeda mungkin akan menyoroti indikator yang berbeda untuk mendukung argumen mereka. Mereka juga bisa memperdebatkan metodologi pengumpulan data, validitasnya, atau cara interpretasinya. Munculnya gerakan "pemerintahan berbasis data" (*data-driven government*) dan ketersediaan *big data* semakin memperkuat peran

indikator, tetapi sekaligus membuka tantangan baru terkait privasi, etika, dan kemampuan pemerintah untuk menganalisis dan menggunakan data tersebut secara bijak.

#### e. Difusi Kebijakan

Mekanisme *agenda setting* tidak selalu berasal dari dalam negeri. Seringkali, sebuah isu masuk ke agenda suatu negara karena negara tersebut belajar atau meniru dari negara lain. Proses ini disebut **difusi kebijakan** atau **transfer kebijakan**, yaitu proses di mana pilihan kebijakan di suatu unit pemerintahan dipengaruhi oleh pilihan yang dibuat oleh unit pemerintahan lain sebelumnya (Braun & Gilardi, 2006). Difusi ini bisa terjadi antar negara, atau antar provinsi dan kabupaten di dalam satu negara.

Ada beberapa mekanisme yang mendorong difusi. Pertama adalah **pembelajaran** (*learning*). Pembuat kebijakan secara aktif mencari informasi tentang bagaimana negara atau daerah lain menangani masalah serupa. Jika mereka menemukan bahwa kebijakan tertentu terbukti berhasil di tempat lain, mereka mungkin akan terinspirasi untuk mengadopsinya. Kedua adalah **kompetisi** (*competition*). Negara atau daerah mungkin mengadopsi kebijakan tertentu (misalnya, insentif pajak) agar tidak kalah bersaing dengan tetangganya dalam menarik investasi atau sumber daya manusia berkualitas.

Ketiga adalah **pemaksaan** (*coercion*). Seperti yang dibahas pada aktor internasional, organisasi yang lebih kuat (misalnya, Bank Dunia) dapat memaksa unit pemerintahan lain untuk

mengadopsi kebijakan tertentu sebagai syarat pinjaman. Keempat adalah **peniruan normatif** (*normative emulation*). Sebuah negara mungkin mengadopsi kebijakan tertentu (misalnya, kebijakan tentang kesetaraan gender) bukan karena analisis rasional, tetapi karena kebijakan tersebut dianggap sebagai tanda sebagai negara yang "modern" dan sesuai dengan norma norma global. Memahami difusi kebijakan penting untuk melihat bahwa agenda di satu tempat seringkali sangat terkait dengan apa yang terjadi di tempat lain.

## Tantangan dalam Agenda Setting

Meskipun kita telah mengidentifikasi berbagai model dan mekanisme yang dapat mendorong isu ke dalam agenda, proses ini penuh dengan tantangan dan rintangan. Keberhasilan sebuah isu untuk mendapatkan perhatian bukanlah sesuatu yang mudah atau terjamin. Arena *agenda setting* adalah medan yang sangat kompetitif, di mana hanya sedikit pemenang yang akan muncul. Memahami tantangan tantangan ini akan memberikan kita perspektif yang lebih realistis dan seimbang tentang betapa sulitnya memperjuangkan sebuah perubahan kebijakan.

Tantangan yang paling fundamental adalah **keterbatasan sumber daya dan perhatian**. Seperti yang ditekankan oleh teori *bounded rationality* dan *punctuated equilibrium*, kapasitas pemrosesan informasi dari individu maupun institusi pemerintah sangatlah terbatas. Mereka tidak bisa fokus pada banyak hal sekaligus. Akibatnya, perhatian menjadi komoditas yang paling langka dan diperebutkan (Baumgartner & Jones,

2009). Ketika perhatian pemerintah sudah tersedot oleh satu krisis besar (misalnya, pandemi atau resesi ekonomi), akan sangat sulit bagi isu-isu lain, meskipun penting, untuk mendapatkan porsi perhatian yang memadai.

Tantangan berikutnya adalah **persaingan antar isu** itu sendiri. Setiap hari, pembuat kebijakan dibombardir dengan ratusan masalah yang semuanya diklaim "penting" dan "mendesak" oleh para pendukungnya. Masalah kemiskinan bersaing dengan masalah pertahanan. Masalah lingkungan bersaing dengan masalah pertumbuhan ekonomi. Dalam kompetisi ini, isu yang memiliki pendukung yang lebih kuat, lebih terorganisir, dan memiliki sumber daya lebih besar cenderung akan menang, terlepas dari urgensi objektif dari isu itu sendiri.

Terakhir, terdapat tantangan yang berasal dari **pengaruh kekuatan politik dan ekonomi** yang mapan. Kelompok-kelompok yang diuntungkan oleh *status quo* akan secara aktif bekerja untuk menghalangi isu-isu yang dapat mengancam kepentingan mereka. Mereka dapat menggunakan kekuatan finansial dan akses politik mereka untuk mendanai kampanye tandingan, melobi pembuat kebijakan untuk tidak bertindak, atau bahkan membingkai isu tersebut sebagai sesuatu yang tidak penting atau terlalu mahal untuk diatasi. Tantangan ini berkaitan dengan konsep "wajah kedua kekuasaan" atau *non decision making*, di mana kemenangan politik terbesar adalah dengan mencegah pertarungan terjadi sama sekali.

**Analogi:** Proses *agenda setting* dapat dianalogikan seperti sebuah audisi pencarian bakat berskala nasional. Ribuan orang dari seluruh negeri (**berbagai macam isu**) datang untuk mengikuti audisi. Namun, para juri (**pemerintah**) hanya memiliki waktu dan energi yang terbatas (**keterbatasan perhatian**). Mereka tidak bisa melihat semua peserta. Para peserta harus **bersaing** satu sama lain untuk bisa tampil di panggung utama. Peserta yang memiliki penampilan paling dramatis (**krisis**), yang didukung oleh klub penggemar yang besar dan vokal (**kelompok kepentingan dan media**), atau yang kebetulan memiliki cerita yang sedang tren (**suasana hati nasional**) memiliki peluang lebih besar. Namun, ada juga **pengaruh kekuatan di belakang panggung (elit politik dan ekonomi)** yang bisa menentukan siapa saja yang boleh atau tidak boleh naik panggung, terlepas dari bakat mereka. Pada akhirnya, hanya segelintir peserta yang akan mendapatkan kontrak rekaman (masuk ke **agenda pemerintah**).

#### **a. Keterbatasan Sumber Daya dan Perhatian**

Tantangan paling mendasar dalam *agenda setting* adalah kelangkaan perhatian. Pemerintah, seperti halnya individu, tidak dapat memproses semua informasi yang datang dan tidak dapat menangani semua masalah secara bersamaan. Herbert Simon (1957) menyebutnya sebagai "rasionalitas terbatas". Dalam konteks *agenda setting*, Bryan Jones dan Frank Baumgartner (2009) mengembangkan ini menjadi Teori Keseimbangan Terputus (*Punctuated Equilibrium Theory*). Mereka berargumen bahwa sistem kebijakan seringkali

ditandai oleh periode stabilitas yang panjang di mana perhatian terfokus pada beberapa isu yang itu itu saja, dan perubahan kebijakan hanya bersifat inkremental.

Periode stabilitas ini sesekali "terputus" oleh lonjakan perhatian yang tiba tiba dan masif terhadap isu baru, yang mengarah pada perubahan kebijakan yang cepat dan besar. Ini terjadi karena kapasitas pemrosesan sistem kebijakan yang terbatas. Ketika sebuah isu berhasil "menembus" batas perhatian, ia cenderung akan mendominasi agenda sepenuhnya untuk sementara waktu, menyingkirkan isu isu lainnya. Pandemi COVID-19 adalah contoh sempurna dari "lonjakan" ini. Selama puncak pandemi, hampir semua perhatian dan sumber daya pemerintah tercurah ke sana, membuat isu isu lain seperti pendidikan atau lingkungan menjadi prioritas yang lebih rendah.

Keterbatasan sumber daya yang nyata, seperti anggaran dan personel, juga menjadi penghalang besar. Sebuah masalah mungkin diakui penting, tetapi jika solusi yang diusulkan dianggap terlalu mahal atau membutuhkan kapasitas birokrasi yang tidak dimiliki pemerintah, maka isu tersebut kemungkinan besar akan ditunda atau tidak dimasukkan ke dalam agenda aktif. Pembuat kebijakan harus selalu membuat pilihan sulit tentang alokasi sumber daya yang terbatas, dan ini secara langsung memengaruhi isu mana yang akan ditindaklanjuti.

## **b. Persaingan Antar Isu**

Arena kebijakan adalah pasar yang sangat ramai di mana berbagai isu bersaing untuk mendapatkan perhatian. Setiap

isu memiliki pendukungnya masing masing, yang semuanya berusaha meyakinkan pembuat kebijakan dan publik bahwa masalah merekalah yang paling penting dan paling mendesak untuk ditangani. Dalam persaingan ini, keberhasilan sebuah isu seringkali bergantung pada bagaimana ia dibingkai dan dipasarkan (Stone, 2012). Para wirausahawan kebijakan menggunakan berbagai taktik retorik untuk membuat isu mereka tampak lebih menarik daripada isu saingannya.

Persaingan ini juga terjadi antar level pemerintahan dan antar lembaga. Kementerian Keuangan mungkin menganggap isu defisit anggaran sebagai prioritas utama, sementara Kementerian Sosial lebih fokus pada isu kemiskinan. Pemerintah daerah mungkin sibuk dengan masalah infrastruktur lokal, sementara pemerintah pusat sedang fokus pada isu kebijakan luar negeri. Persaingan kelembagaan ini menciptakan fragmentasi perhatian dan membuat isu-isu yang membutuhkan kerja sama lintas sektor menjadi lebih sulit untuk masuk ke agenda.

Selain itu, ada fenomena yang disebut **siklus perhatian isu** (*issue-attention cycle*) yang dikemukakan oleh Anthony Downs (1972). Downs berpendapat bahwa banyak isu publik, terutama isu lingkungan, melewati siklus lima tahap: (1) tahap pra masalah, (2) penemuan yang mengkhawatirkan dan antusiasme publik, (3) kesadaran akan biaya yang besar untuk menyelesaikan masalah, (4) penurunan minat publik secara bertahap, dan (5) tahap pasca masalah di mana isu tersebut menghilang dari pusat perhatian. Siklus ini menunjukkan bahwa bahkan isu yang berhasil masuk ke agenda pun harus

terus berjuang untuk mempertahankan posisinya di tengah persaingan dengan isu-isu baru yang muncul.

### **c. Pengaruh Kekuatan Politik dan Ekonomi**

Tantangan yang paling sulit diatasi seringkali datang dari perlawanan kelompok-kelompok kuat yang kepentingannya terancam oleh suatu proposal kebijakan. Kekuatan politik dan ekonomi yang mapan seringkali lebih memilih *status quo* di mana mereka telah diuntungkan. Mereka akan menggunakan berbagai sumber daya mereka untuk mencegah isu-isu tertentu masuk ke agenda pemerintah. Ini adalah manifestasi dari "wajah kedua kekuasaan" atau *non-decision making* yang digagas oleh Bachrach dan Baratz (1962).

Kelompok bisnis yang kuat, misalnya, dapat melobi secara intensif untuk mencegah pembahasan peraturan lingkungan yang lebih ketat yang akan menambah biaya produksi mereka. Mereka dapat mendanai kampanye hubungan masyarakat yang membingkai peraturan tersebut sebagai "pembunuh lapangan kerja". Mereka juga dapat memberikan sumbangan kampanye kepada politisi yang bersedia untuk memblokir pembahasan isu tersebut di parlemen. Dalam kasus seperti ini, masalah lingkungan gagal masuk ke agenda bukan karena tidak penting, tetapi karena dilawan secara aktif oleh kekuatan ekonomi yang dominan.

Pengaruh ini tidak selalu bersifat negatif. Terkadang, kelompok yang kuat juga bisa menjadi pendorong agenda. Jika sebuah kelompok bisnis melihat peluang keuntungan dari kebijakan

baru (misalnya, pengembangan energi terbarukan), mereka justru akan menjadi pendorong utama agar isu tersebut masuk ke agenda. Namun, secara umum, distribusi kekuasaan yang tidak seimbang dalam masyarakat menciptakan "bias mobilisasi" (*mobilizational bias*), di mana isu-isu yang menjadi kepentingan kelompok kaya dan terorganisir lebih mungkin untuk didengar daripada isu-isu yang menjadi kepentingan kelompok miskin dan tidak terorganisir (Schattschneider, 1960).

#### **d. Politik Simbolis dalam Agenda**

Tantangan lain dalam *agenda setting* adalah kecenderungan pemerintah untuk merespons suatu masalah dengan tindakan simbolis daripada tindakan substantif. Ketika tekanan publik terhadap suatu isu menjadi sangat besar, pemerintah mungkin merasa perlu untuk "melakukan sesuatu" untuk menunjukkan bahwa mereka peduli dan responsif. Namun, "sesuatu" ini tidak selalu berupa kebijakan yang efektif untuk menyelesaikan akar masalah. Seringkali, tindakan tersebut hanya bersifat simbolis, dirancang untuk menenangkan publik dan meredakan tekanan (Edelman, 1964).

Tindakan simbolis ini bisa bermacam-macam bentuknya. Pemerintah bisa membentuk sebuah komite atau gugus tugas baru untuk "mengkaji masalah lebih dalam", sebuah taktik yang efektif untuk menunda tindakan nyata. Mereka juga bisa mengeluarkan pidato yang berapi-api atau menandatangani sebuah deklarasi tanpa alokasi anggaran atau rencana implementasi yang jelas. Tindakan-tindakan ini berhasil

menempatkan isu di agenda pemerintah untuk sesaat, tetapi tidak mengarah pada perubahan kebijakan yang berarti.

Politik simbolis ini menjadi tantangan karena ia dapat menciptakan ilusi bahwa masalah sudah ditangani, padahal tidak ada yang berubah secara fundamental. Hal ini dapat memadamkan momentum gerakan advokasi dan mengalihkan perhatian publik ke isu lain. Bagi para wirausahawan kebijakan, tantangannya bukan hanya memasukkan isu ke dalam agenda, tetapi juga memastikan bahwa isu tersebut ditindaklanjuti dengan komitmen dan sumber daya yang nyata, bukan hanya dengan gestur simbolis.

#### **e. Kegagalan Agenda (*Non-decisions*)**

Kegagalan agenda, atau yang lebih dikenal sebagai *non-decisions*, adalah hasil akhir dari banyak tantangan yang telah dibahas. Konsep *non-decision* merujuk pada keputusan untuk tidak membuat keputusan. Ini adalah proses di mana tuntutan untuk perubahan dalam distribusi keuntungan dan kerugian yang ada dalam masyarakat ditahan, dibungkam, atau dicegah untuk mendapatkan tempat dalam arena politik (Bachrach & Baratz, 1962). Kegagalan sebuah isu untuk masuk ke agenda bukanlah sebuah kebetulan atau proses yang netral, melainkan hasil dari pertarungan kekuasaan di mana kelompok tertentu berhasil mempertahankan *status quo*.

Mekanisme *non-decision* bisa sangat halus. Ia bisa berupa penggunaan mitos atau ritual untuk menekan partisipasi, atau penguatan bias institusional yang membatasi ruang

lingkup perdebatan. Misalnya, sebuah prosedur birokrasi yang sangat rumit untuk mengajukan keluhan dapat secara efektif mencegah banyak masalah untuk sampai ke telinga pembuat kebijakan. Demikian pula, dominasi sebuah ideologi (misalnya, neoliberalisme) dapat membuat alternatif kebijakan sosialis bahkan tidak dianggap sebagai pilihan yang "serius" untuk diperdebatkan.

Menganalisis kegagalan agenda sama pentingnya dengan menganalisis keberhasilan agenda. Dengan mempelajari isu-isu apa saja yang secara sistematis tidak pernah dibahas, kita dapat memperoleh wawasan yang mendalam tentang distribusi kekuasaan yang sesungguhnya dalam sebuah sistem politik. Tantangan bagi para analis dan aktivis adalah bagaimana membuat isu-isu "tersembunyi" ini menjadi terlihat dan bagaimana membongkar mekanisme kekuasaan yang selama ini telah menekan isu tersebut dari perdebatan publik. Ini adalah perjuangan untuk memperluas batas-batas dari apa yang dianggap mungkin secara politik.

## Rangkuman

- ☑ *Agenda setting* adalah tahap pertama dan paling kompetitif dalam siklus kebijakan, di mana masalah mendapatkan atau kehilangan perhatian dari pemerintah. Ini adalah proses alokasi sumber daya perhatian yang langka.
- ☑ Terdapat dua jenis agenda: agenda sistem (isu yang dibicarakan luas di masyarakat) dan agenda pemerintah (isu yang se-

cara aktif dipertimbangkan oleh pembuat kebijakan). Tantangan utama adalah memindahkan isu dari agenda sistem ke agenda pemerintah.

- ☑ Model Aliran Ganda (*Multiple Streams Model*) dari John Kingdon adalah kerangka kerja utama untuk memahami *agenda setting*. Model ini menjelaskan bahwa agenda terbentuk ketika tiga aliran independen, yaitu aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik, bertemu dan membuka "jendela kebijakan".
- ☑ Peran wirausahawan kebijakan sangat krusial sebagai agen yang secara aktif menghubungkan ketiga aliran tersebut dan memanfaatkan momentum saat jendela kebijakan terbuka.
- ☑ Mekanisme konkret yang dapat memicu agenda antara lain adalah krisis atau peristiwa fokus, advokasi berkelanjutan oleh kelompok kepentingan dan media, inisiatif dari dalam pemerintah, perubahan pada indikator data, serta proses difusi kebijakan dari yurisdiksi lain.
- ☑ Proses *agenda setting* menghadapi berbagai tantangan, termasuk keterbatasan perhatian dan sumber daya pemerintah, persaingan ketat antar isu, dan pengaruh kekuatan politik dan ekonomi yang berusaha mempertahankan *status quo* melalui *non-decision making*.
- ☑ Kekuasaan dalam *agenda setting* tidak hanya tentang memenangkan perdebatan (wajah pertama), tetapi juga tentang kemampuan untuk mencegah perdebatan terjadi (wajah kedua) dan membentuk preferensi masyarakat agar tidak mempertanyakan *status quo* (wajah ketiga).

## BAB 5

# PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: FORMULASI KEBIJAKAN

### Pendahuluan

Setelah sebuah isu berhasil melewati gerbang kompetitif penetapan agenda yang telah kita bahas di Bab 4, ia tiba di tahap berikutnya yang tidak kalah krusial, yaitu formulasi kebijakan. Jika *agenda setting* adalah tentang memutuskan *masalah apa* yang akan dibicarakan, maka formulasi kebijakan adalah tentang memutuskan *apa yang akan dilakukan* terhadap masalah tersebut. Tahap ini adalah "dapur" dari proses kebijakan, tempat berbagai "resep" atau alternatif solusi diracik, diuji, dan dipertimbangkan sebelum salah satunya dihidangkan untuk diadopsi secara resmi. Ini adalah fase di mana masalah yang seringkali masih abstrak dan politis mulai diterjemahkan menjadi proposal tindakan yang konkret dan dapat diimplementasikan.

Formulasi kebijakan adalah proses yang melibatkan pencarian dan pengembangan serangkaian alternatif atau opsi kebijakan yang dianggap relevan untuk mengatasi suatu masalah publik. Proses ini merupakan perpaduan unik antara sains dan seni. Di satu sisi, ia menuntut analisis yang rigoros, sistematis, dan berbasis bukti untuk dapat memprediksi konsekuensi dari setiap alternatif. Di sisi lain, ia juga membutuhkan kreativitas, imajinasi, dan inovasi untuk dapat melahirkan solusi baru yang belum pernah terpikirkan sebelumnya (Howlett, 2019). Menemukan keseimbangan antara analisis teknis dan kreativitas politik adalah tantangan utama dalam tahap formulasi.

Dalam bab ini, kita akan menjelajahi seluk beluk tahap formulasi kebijakan secara mendalam. Kita akan mulai dengan memahami konsep dasar dan tujuan dari formulasi, serta pentingnya inovasi dalam proses ini. Selanjutnya, kita akan membedah tahapan-tahapan logis yang idealnya dilalui dalam merancang sebuah kebijakan, mulai dari pendefinisian masalah yang lebih tajam hingga analisis dampak dari setiap pilihan. Kita juga akan membuka "kotak peralatan" analisis kebijakan dengan mempelajari beberapa teknik analisis kuantitatif yang populer, seperti Analisis Biaya Manfaat.

Terakhir, kita akan kembali mempertemukan proses teknis ini dengan realitas politik dengan membahas peran berbagai aktor dalam formulasi. Siapa yang sebenarnya merancang kebijakan? Apakah para ahli dan birokrat yang dominan, atau adakah ruang bagi partisipasi publik dan kelompok kepentingan? Memahami dinamika ini akan memberikan kita gambaran yang utuh bahwa

formulasi kebijakan bukanlah sekadar latihan akademis yang steril, melainkan sebuah proses negosiasi yang kompleks untuk menemukan solusi yang tidak hanya efektif secara teknis, tetapi juga dapat diterima secara politik dan sosial.

## **Konsep dan Tujuan Formulasi Kebijakan**

Formulasi kebijakan adalah tahap dalam siklus kebijakan di mana berbagai rencana aksi yang mungkin untuk mengatasi suatu masalah dikembangkan, dianalisis, dan diperdebatkan. Ini adalah proses merancang dan menyusun serangkaian alternatif kebijakan yang dapat dipilih oleh para pembuat keputusan (Birkland, 2020). Tahap ini berfungsi sebagai jembatan antara identifikasi masalah (di tahap *agenda setting*) dan legitimasi kebijakan (di tahap adopsi). Tanpa adanya formulasi yang baik, kebijakan yang diadopsi mungkin tidak akan efektif, tidak efisien, atau bahkan memperburuk masalah yang ada. Oleh karena itu, kualitas dari tahap formulasi sangat menentukan kualitas dari kebijakan yang dihasilkan.

Tujuan utama dari formulasi kebijakan adalah untuk mencari dan merancang solusi yang dianggap "terbaik" untuk masalah yang telah masuk ke dalam agenda pemerintah. Definisi "terbaik" ini sendiri sangatlah kompleks dan bisa memiliki banyak arti. Dari perspektif teknis atau rasional, "terbaik" berarti solusi yang paling efektif dalam mencapai tujuan dengan biaya yang paling efisien (Weimer & Vining, 2017). Namun, dari perspektif politik, "terbaik" bisa berarti solusi yang paling mungkin untuk mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen, atau yang paling

dapat diterima oleh kelompok kepentingan yang kuat. Formulasi kebijakan yang berhasil harus mampu menyeimbangkan kedua pertimbangan ini.

Proses formulasi tidak selalu dilakukan oleh aktor yang sama. Terkadang, proses ini didominasi oleh para ahli dan birokrat di dalam kementerian yang memiliki keahlian teknis. Di waktu lain, prosesnya bisa lebih terbuka dan melibatkan konsultasi dengan akademisi, *think tanks*, kelompok kepentingan, dan bahkan publik secara luas (Fischer et al., 2015). Tingkat partisipasi ini seringkali bergantung pada sifat isu dan sistem politik yang berlaku. Namun, secara umum, ada tren global menuju proses formulasi yang lebih inklusif dan partisipatif untuk meningkatkan legitimasi dan efektivitas kebijakan.

Pada intinya, formulasi kebijakan adalah tentang pilihan. Ini adalah tentang memperluas cakrawala pemikiran untuk mengidentifikasi berbagai cara yang mungkin untuk mengatasi suatu masalah, lalu menyaringnya melalui analisis yang cermat untuk menyajikan beberapa opsi yang paling menjanjikan kepada para pembuat keputusan politik. Kegagalan untuk mempertimbangkan alternatif yang cukup luas adalah salah satu penyebab umum dari kegagalan kebijakan. Oleh karena itu, kreativitas dalam menghasilkan alternatif sama pentingnya dengan ketelitian dalam menganalisisnya.

**Analogi:** Proses formulasi kebijakan dapat dianalogikan dengan pekerjaan seorang arsitek yang ditugaskan untuk merancang sebuah rumah di atas sebidang tanah yang telah ditentukan

(masalah di agenda). Pertama, arsitek harus memahami dengan jelas kebutuhan dan keinginan klien (tujuan kebijakan). Kemudian, ia tidak langsung menggambar satu denah saja. Sebaliknya, ia akan membuat beberapa sketsa desain alternatif (alternatif kebijakan). Desain A mungkin rumah minimalis dua lantai yang hemat biaya. Desain B mungkin rumah tropis satu lantai dengan taman yang luas. Desain C mungkin rumah modern dengan teknologi canggih. Setiap desain memiliki kelebihan dan kekurangan dalam hal biaya, fungsi, dan estetika. Arsitek kemudian akan menganalisis setiap desain, membuat maket, dan menghitung perkiraan biayanya (analisis konsekuensi). Akhirnya, ia akan menyajikan 2-3 desain terbaik kepada klien (pembuat keputusan) untuk dipilih.

#### **a. Definisi Formulasi Kebijakan**

Formulasi kebijakan secara definitif adalah proses perancangan, pengembangan, dan penyusunan serangkaian alternatif yang relevan dan dapat diterima untuk mengatasi suatu masalah publik (Howlett, 2019). Ini adalah kegiatan intelektual sekaligus politik. Aspek intelektualnya melibatkan pengumpulan informasi, analisis, dan perancangan solusi. Aspek politiknya melibatkan negosiasi, tawar menawar, dan kompromi di antara berbagai aktor yang memiliki preferensi dan kepentingan yang berbeda. Formulasi adalah tahap di mana tujuan kebijakan yang terkadang masih umum diterjemahkan menjadi opsi program yang spesifik dan operasional.

Formulasi kebijakan berbeda dengan tahap sebelumnya, *agenda setting*. Jika *agenda setting* adalah tentang mengangkat sebuah masalah ke tingkat perhatian pemerintah, formulasi adalah tentang apa yang dilakukan setelah masalah itu ada di sana. Formulasi juga berbeda dengan tahap sesudahnya, adopsi kebijakan. Formulasi menghasilkan proposal atau rancangan kebijakan, sedangkan adopsi adalah proses di mana satu dari proposal tersebut dipilih dan diberi status hukum resmi oleh lembaga yang berwenang, seperti parlemen atau presiden (Hill & Varone, 2021).

Penting untuk dicatat bahwa formulasi bukanlah proses yang terjadi satu kali dan selesai. Seringkali, ini adalah proses yang iteratif. Sebuah proposal kebijakan mungkin dirumuskan, lalu mendapat kritik, kemudian direvisi, dan dirumuskan kembali. Proses ini dapat berlanjut hingga ditemukan sebuah proposal yang dianggap cukup matang secara teknis dan cukup dapat diterima secara politik untuk diajukan ke tahap adopsi. Dengan demikian, formulasi adalah proses yang dinamis dari penyempurnaan gagasan secara terus menerus.

## **b. Tujuan Ganda: Solusi Teknis dan Legitimasi Politik**

Formulasi kebijakan yang ideal harus memenuhi dua tujuan yang seringkali saling tarik menarik, yaitu menghasilkan solusi yang unggul secara teknis dan solusi yang memiliki legitimasi politik. **Keunggulan teknis** merujuk pada kualitas intrinsik dari proposal kebijakan itu sendiri. Proposal yang baik secara

teknis adalah proposal yang didasarkan pada pemahaman yang akurat tentang penyebab masalah, menggunakan teori perubahan yang logis, dan diprediksi akan efektif dan efisien dalam mencapai tujuannya (Weimer & Vining, 2017). Pencapaian tujuan ini memerlukan analisis yang cermat, penggunaan data yang valid, dan pertimbangan atas berbagai kemungkinan dampak yang tidak diinginkan.

Di sisi lain, **legitimasi politik** merujuk pada tingkat penerimaan dan dukungan terhadap sebuah proposal kebijakan dari para aktor kunci dan publik. Sebuah solusi yang paling cerdas sekalipun akan menjadi tidak berguna jika tidak ada yang mau mengadopsi atau melaksanakannya. Legitimasi politik diperoleh melalui proses yang inklusif, transparan, dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang relevan (Bovens et al., 2014). Ini seringkali melibatkan kompromi, di mana solusi yang "sempurna" secara teknis mungkin harus disesuaikan agar dapat diterima oleh koalisi mayoritas atau untuk meredakan penolakan dari kelompok yang kuat.

Tantangan terbesar dalam formulasi kebijakan adalah menavigasi ketegangan antara dua tujuan ini. Pendekatan yang terlalu teknokratis, yang hanya fokus pada solusi optimal tanpa mempertimbangkan realitas politik, berisiko menghasilkan proposal yang akan ditolak mentah mentah. Sebaliknya, pendekatan yang terlalu politis, yang hanya fokus pada kompromi jangka pendek tanpa analisis yang mendalam, berisiko menghasilkan kebijakan yang tidak efektif atau bahkan kontraproduktif. Formulasi kebijakan yang canggih adalah

seni menemukan titik temu yang kreatif antara apa yang benar secara analitis dan apa yang mungkin secara politis.

### c. Kreativitas dan Inovasi dalam Formulasi

Meskipun analisis yang sistematis sangat penting, formulasi kebijakan tidak boleh hanya menjadi latihan teknis yang kaku. Kreativitas dan inovasi memainkan peran yang sangat vital dalam menghasilkan solusi yang lebih baik untuk masalah masalah publik yang semakin kompleks (Nghiem et al., 2021). Kreativitas dalam formulasi berarti kemampuan untuk berpikir di luar kebiasaan, menantang asumsi asumsi lama, dan menghasilkan alternatif kebijakan yang tidak konvensional. Inovasi kebijakan adalah adopsi gagasan atau praktik yang secara substansial baru bagi suatu yurisdiksi, dengan tujuan untuk meningkatkan hasil kebijakan.

Inovasi dapat muncul dari berbagai sumber. Ia bisa berasal dari **transfer kebijakan**, yaitu meminjam dan mengadaptasi ide ide sukses dari negara atau daerah lain, seperti yang telah dibahas pada Bab 4. Ia juga bisa berasal dari **kolaborasi lintas sektor**, di mana pemerintah bekerja sama dengan sektor swasta atau masyarakat sipil untuk bersama sama merancang solusi baru. Selain itu, kemajuan teknologi, seperti kecerdasan buatan dan analisis *big data*, membuka peluang besar untuk inovasi dalam perancangan dan penargetan kebijakan publik.

Mendorong kreativitas dan inovasi seringkali membutuhkan perubahan budaya di dalam birokrasi, dari budaya yang menghindari risiko menjadi budaya yang lebih toleran terhadap

eksperimen dan kegagalan. Konsep seperti laboratorium kebijakan (*policy labs*) atau pendekatan desain berpikir (*design thinking*), yang menempatkan pengguna sebagai pusat dari proses perancangan, adalah beberapa metode yang semakin populer untuk menstimulasi inovasi dalam formulasi kebijakan (Bason, 2018). Tanpa adanya pasokan ide ide baru yang segar, pemerintah berisiko terjebak dalam solusi solusi lama yang mungkin tidak lagi relevan untuk menghadapi tantangan zaman.

## Tahapan dalam Formulasi Kebijakan

Meskipun dalam praktiknya proses formulasi kebijakan seringkali berantakan dan tidak linear, secara konseptual kita dapat membaginya ke dalam serangkaian tahapan yang logis. Kerangka kerja tahapan ini, yang sangat dipengaruhi oleh pendekatan rasional dalam analisis kebijakan, berfungsi sebagai panduan atau peta jalan ideal bagi para analis dan pembuat kebijakan. Ia membantu memastikan bahwa tidak ada langkah penting yang terlewatkan dalam upaya merancang solusi yang komprehensif dan beralasan (Dunn, 2018). Meskipun realitas politik mungkin akan memaksa adanya jalan pintas atau pengulangan, memahami urutan ideal ini tetap sangat berguna sebagai landasan analisis.

Tahap pertama dan yang paling fundamental adalah **perumusan masalah dan tujuan kebijakan secara lebih mendalam**. Meskipun masalah sudah masuk ke agenda, di tahap formulasi ia perlu dibedah lebih lanjut. Ini melibatkan upaya untuk

memahami penyebab utama dari masalah, mengidentifikasi populasi yang paling terdampak, dan menetapkan tujuan yang spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan berbatas waktu (*SMART goals*). Cara masalah didefinisikan pada tahap ini akan sangat menentukan arah dari solusi yang akan dikembangkan. Kesalahan dalam mendiagnosis masalah akan menyebabkan kesalahan dalam meresepkan "obatnya".

Setelah masalah dan tujuan dipahami dengan baik, tahap berikutnya adalah **identifikasi alternatif kebijakan**. Pada tahap ini, analisis kebijakan ditantang untuk berpikir kreatif dan terbuka untuk menghasilkan sebanyak mungkin pilihan solusi yang masuk akal. Ini bisa dilakukan melalui curah pendapat (*brainstorming*), studi perbandingan dengan negara lain, atau konsultasi dengan para ahli dan pemangku kepentingan. Penting untuk tidak terlalu cepat terpaku pada satu solusi saja, karena hal ini dapat menyebabkan pengabaian terhadap opsi lain yang mungkin lebih baik (Mintrom, 2012).

Tahap terakhir dalam siklus formulasi ini adalah **analisis konsekuensi dari setiap alternatif**. Setiap alternatif yang telah diidentifikasi kemudian dievaluasi secara sistematis berdasarkan serangkaian kriteria, seperti efektivitas, efisiensi, keadilan, dan kelayakan politik. Analisis mencoba memproyeksikan atau meramalkan dampak positif dan negatif dari setiap opsi. Hasil dari analisis ini biasanya berupa sebuah matriks perbandingan atau ringkasan kebijakan yang menyajikan kelebihan dan kekurangan dari setiap alternatif, yang kemudian diserahkan kepada pembuat keputusan politik sebagai dasar untuk memilih.

Proses ini memastikan bahwa pilihan yang dibuat didasarkan pada pertimbangan yang matang, bukan sekadar intuisi.

**Contoh Kasus:** Pemerintah sebuah kota besar menghadapi masalah kemacetan lalu lintas parah yang telah masuk ke dalam agenda utama. Dalam tahap formulasi, tim kebijakan pertama tama akan **merumuskan masalah** lebih dalam: apakah masalahnya adalah volume kendaraan pribadi yang terlalu banyak, kurangnya kapasitas jalan, atau buruknya layanan transportasi publik? Mereka menetapkan tujuan untuk "mengurangi waktu tempuh rata rata pada jam sibuk sebesar 20% dalam 3 tahun". Selanjutnya, mereka **mengidentifikasi alternatif**, misalnya: (A) membangun lebih banyak jalan layang, (B) menerapkan sistem jalan berbayar elektronik (*ERP*), (C) memperbaiki dan mensubsidi transportasi publik secara masif, (D) kombinasi B dan C. Terakhir, mereka **menganalisis konsekuensi** setiap alternatif. Alternatif A mahal dan hanya solusi jangka pendek. Alternatif B efektif mengurangi kemacetan tapi tidak populer secara politik. Alternatif C populer tapi butuh investasi besar dan waktu lama. Hasil analisis ini kemudian disajikan kepada Walikota dan DPRD untuk dipilih.

#### **a. Perumusan Masalah dan Tujuan Kebijakan**

Tahap perumusan atau pendefinisian masalah adalah titik awal yang paling kritis dalam formulasi kebijakan. Bagaimana sebuah masalah dibingkai akan membentuk seluruh proses selanjutnya, termasuk alternatif apa yang dipertimbangkan dan kriteria apa yang digunakan untuk mengevaluasinya

(Rocheffort & Cobb, 1994). Definisi masalah yang baik harus melampaui sekadar gejala dan mencoba mengidentifikasi akar penyebabnya. Misalnya, masalah "banyaknya pengangguran lulusan SMK" bisa didefinisikan ulang secara lebih mendalam sebagai masalah "ketidakesesuaian (*mismatch*) antara kurikulum SMK dengan kebutuhan industri".

Definisi masalah yang efektif seringkali bersifat kuantitatif dan dapat diukur. Alih alih mengatakan "kemiskinan adalah masalah serius", definisi yang lebih baik adalah "10% populasi hidup di bawah garis kemiskinan nasional, dengan konsentrasi tertinggi di wilayah pedesaan timur". Kuantifikasi ini membantu dalam menetapkan *baseline* untuk mengukur keberhasilan kebijakan di kemudian hari. Selain itu, definisi masalah juga harus mengidentifikasi secara jelas siapa yang paling terpengaruh oleh masalah tersebut, yang akan menjadi kelompok sasaran utama dari kebijakan.

Bersamaan dengan perumusan masalah, tujuan kebijakan juga harus ditetapkan dengan jelas. Tujuan adalah pernyataan tentang keadaan di masa depan yang ingin dicapai melalui kebijakan. Tujuan yang baik harus mengikuti kriteria SMART: **S**pesifik (jelas apa yang ingin dicapai), **M**easurable (dapat diukur keberhasilannya), **A**chievable (realistis untuk dicapai), **R**elevant (berkaitan langsung dengan masalah yang dihadapi), dan **T**ime-bound (memiliki kerangka waktu yang jelas) (Doran, 1981). Menetapkan tujuan yang jelas sejak awal akan memberikan arah yang koheren bagi seluruh proses formulasi dan menjadi dasar bagi tahap evaluasi di masa depan.

## b. Identifikasi Alternatif Kebijakan

Setelah masalah dan tujuan didefinisikan, langkah berikutnya adalah menghasilkan serangkaian alternatif atau opsi kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut. Ini adalah fase yang menuntut kreativitas dan pemikiran yang luas. Salah satu kesalahan umum dalam formulasi adalah terjebak pada solusi pertama yang terpikirkan atau hanya mempertimbangkan variasi kecil dari kebijakan yang sudah ada (*inkrementalisme*). Formulasi yang baik harus secara sadar berusaha untuk memperluas ruang pilihan (Howlett & Mukherjee, 2021).

Ada beberapa sumber untuk mendapatkan alternatif kebijakan. Sumber pertama adalah **kebijakan yang sudah ada**, baik di yurisdiksi itu sendiri maupun di tempat lain. Analis dapat melihat kebijakan yang sedang berjalan dan mempertimbangkan opsi untuk melanjutkannya, memodifikasinya, atau menghentikannya. Mereka juga dapat melakukan *benchmarking* atau studi perbandingan untuk melihat solusi apa yang telah diterapkan oleh negara atau daerah lain yang menghadapi masalah serupa. Sumber kedua adalah **komunitas kebijakan**. Diskusi dengan para ahli, akademisi, dan praktisi di bidang terkait dapat memunculkan ide ide baru dan inovatif.

Sumber ketiga adalah **imajinasi dan analogi**. Analis dapat mencoba berpikir secara kreatif dengan bertanya, "Bagaimana jika kita melakukan kebalikan dari apa yang biasa dilakukan?" atau "Apakah ada solusi dari sektor lain yang dapat diadaptasi untuk masalah ini?". Setelah daftar panjang alternatif berhasil dikumpulkan, biasanya akan dilakukan penyaringan awal untuk

menghilangkan opsi opsi yang jelas jelas tidak layak secara teknis, finansial, atau politik. Hasilnya adalah daftar pendek yang terdiri dari beberapa alternatif yang paling menjanjikan untuk dianalisis lebih lanjut.

### **c. Analisis Konsekuensi dari Setiap Alternatif**

Ini adalah inti analisis dari tahap formulasi, di mana setiap alternatif yang ada di daftar pendek dievaluasi secara sistematis. Tujuannya adalah untuk memproyeksikan atau meramalkan konsekuensi yang mungkin timbul jika setiap alternatif tersebut diimplementasikan (Weimer & Vining, 2017). Proyeksi ini harus mencakup berbagai jenis dampak, termasuk dampak ekonomi (biaya, manfaat), dampak sosial (terhadap kesetaraan, kohesi sosial), dampak lingkungan, dan dampak administratif (kemudahan implementasi). Penting juga untuk memikirkan dampak yang tidak diinginkan (*unintended consequences*).

Untuk melakukan analisis ini, para analis menggunakan berbagai macam alat dan teknik. Beberapa teknik bersifat kuantitatif, seperti Analisis Biaya Manfaat atau Analisis Efektivitas Biaya, yang mencoba mengukur dampak dalam satuan moneter atau fisik. Teknik lain bersifat kualitatif, seperti pembangunan skenario, di mana analis mencoba membayangkan berbagai kemungkinan masa depan di bawah setiap alternatif kebijakan. Analisis dampak regulasi (*Regulatory Impact Analysis* atau RIA) adalah pendekatan komprehensif yang sering digunakan untuk mengevaluasi dampak dari proposal peraturan baru.

Hasil dari analisis konsekuensi ini idealnya disajikan dalam format yang mudah dipahami oleh pembuat keputusan, yang seringkali bukan merupakan ahli teknis. Salah satu cara yang efektif adalah dengan menggunakan **matriks kriteria alternatif**. Matriks ini menampilkan daftar alternatif kebijakan pada satu sumbu dan daftar kriteria evaluasi (efektivitas, biaya, keadilan, dll.) pada sumbu lainnya. Setiap sel dalam matriks kemudian diisi dengan penilaian (bisa berupa angka, skor, atau deskripsi kualitatif) tentang seberapa baik setiap alternatif berkinerja pada setiap kriteria. Ini memungkinkan pembuat keputusan untuk melihat perbandingan antar alternatif secara jelas dan membuat pilihan yang lebih terinformasi.

## **Teknik dan Alat Formulasi Kebijakan**

Untuk melaksanakan tahapan analisis konsekuensi secara rigoros, para analis kebijakan dibekali dengan berbagai teknik dan alat bantu. Alat alat ini dirancang untuk memberikan struktur pada proses berpikir, membantu mengorganisir informasi yang kompleks, dan memungkinkan perbandingan yang sistematis antar alternatif kebijakan. Meskipun tidak ada alat yang sempurna dan setiap alat memiliki asumsi serta keterbatasannya sendiri, penggunaannya dapat secara signifikan meningkatkan kualitas analisis dan objektivitas dalam formulasi kebijakan (Munger, 2018). Alat alat ini dapat berkisar dari yang sangat kuantitatif dan berbasis ekonomi hingga yang lebih kualitatif dan partisipatif.

Dua alat yang paling klasik dan sering digunakan, yang berakar pada ilmu ekonomi, adalah **Analisis Biaya Manfaat** (*Cost-Benefit Analysis* atau CBA) dan **Analisis Efektivitas Biaya** (*Cost-Effectiveness Analysis* atau CEA). CBA mencoba untuk mengukur semua dampak dari sebuah kebijakan, baik positif (manfaat) maupun negatif (biaya), dan menilainya dalam satuan moneter yang sama. Tujuannya adalah untuk menentukan apakah total manfaat dari sebuah proyek melebihi total biayanya, dan untuk memilih proyek dengan manfaat bersih (*net benefit*) tertinggi (Boardman et al., 2018). CEA, di sisi lain, digunakan ketika manfaat sulit diukur dengan uang. Alat ini membandingkan biaya dari beberapa alternatif yang memiliki tujuan yang sama, untuk menemukan cara yang paling murah untuk mencapai satu unit hasil tertentu.

Selain alat yang berbasis ekonomi, terdapat pula alat analisis lain yang semakin populer. **Benchmarking** atau studi perbandingan adalah teknik di mana sebuah organisasi atau pemerintah membandingkan proses dan kinerjanya dengan praktik terbaik (*best practices*) dari organisasi lain. Tujuannya adalah untuk belajar dari keberhasilan orang lain dan mengidentifikasi area untuk perbaikan (Vifell & Sjögren, 2021). Dalam formulasi kebijakan, ini berarti mempelajari bagaimana negara atau daerah lain yang sukses mengatasi masalah serupa. Alat ini sangat praktis dan dapat memberikan inspirasi untuk inovasi kebijakan.

Pemilihan alat yang tepat sangat bergantung pada jenis masalah, ketersediaan data, dan sumber daya yang dimiliki. Untuk proyek infrastruktur besar, CBA mungkin sangat sesuai. Untuk

kebijakan kesehatan di mana hasilnya adalah "tahun kehidupan yang diselamatkan", CEA lebih relevan. Untuk reformasi pelayanan publik, *benchmarking* bisa sangat berguna. Seorang analis kebijakan yang baik harus memahami kekuatan dan kelemahan dari setiap alat dan mampu memilih atau bahkan mengkombinasikan beberapa alat untuk menghasilkan analisis yang paling komprehensif dan relevan.

**Analogi:** Teknik dan alat formulasi kebijakan dapat dianalogikan seperti peralatan diagnostik di bengkel mobil modern. Ketika seorang pelanggan datang dengan keluhan "mobil saya tidak bertenaga" (masalah), mekanik tidak hanya menebak nebak. Ia menggunakan serangkaian alat canggih. Ia mungkin menggunakan **komputer pemindai** untuk membaca kode kesalahan dari mesin (mirip dengan **Analisis Biaya Manfaat** yang memberikan angka konkret). Ia mungkin menggunakan **alat uji emisi** untuk melihat seberapa efisien pembakaran mesin (mirip dengan **Analisis Efektivitas Biaya**). Ia juga mungkin akan membuka **buku manual pabrik** atau basis data *online* untuk melihat bagaimana mekanik lain di seluruh dunia menangani masalah serupa pada model mobil yang sama (mirip dengan *Benchmarking*). Dengan menggunakan kombinasi alat-alat ini, mekanik dapat mendiagnosis masalah dengan akurat dan merekomendasikan perbaikan yang paling efektif dan efisien.

#### **a. Analisis Biaya-Manfaat (*Cost-Benefit Analysis*)**

Analisis Biaya Manfaat atau *Cost Benefit Analysis* (CBA) adalah alat analisis kebijakan yang bertujuan untuk mengevaluasi

kelayakan suatu proyek atau kebijakan dengan membandingkan total biaya dengan total manfaatnya, di mana semuanya diukur dalam satuan moneter (Boardman et al., 2018). Prinsip dasarnya sederhana: sebuah kebijakan layak untuk diadopsi jika total manfaatnya lebih besar dari total biayanya. Jika ada beberapa alternatif kebijakan, maka yang dipilih adalah yang memberikan manfaat bersih (Total Manfaat dikurangi Total Biaya) terbesar. CBA sangat berguna untuk membantu pembuat keputusan memilih alokasi sumber daya yang paling efisien.

Proses melakukan CBA melibatkan beberapa langkah. Pertama, **identifikasi semua dampak** dari kebijakan, baik yang positif (manfaat) maupun negatif (biaya), dan siapa saja yang akan menerimanya. Kedua, **monetisasi** atau memberikan nilai uang pada setiap dampak tersebut. Ini adalah langkah yang paling sulit dan kontroversial, terutama untuk dampak yang tidak memiliki harga pasar, seperti penyelamatan nyawa manusia, penurunan polusi udara, atau penghematan waktu tempuh. Para analis menggunakan berbagai teknik, seperti kesediaan untuk membayar (*willingness to pay*), untuk menaksir nilai moneter dari dampak dampak ini.

Ketiga, karena biaya dan manfaat seringkali terjadi pada waktu yang berbeda di masa depan, nilainya harus **didiskontokan** ke nilai sekarang (*present value*) menggunakan tingkat diskonto tertentu. Ini didasarkan pada prinsip bahwa uang satu dolar hari ini lebih berharga daripada satu dolar tahun depan. Setelah semua biaya dan manfaat masa depan didiskontokan ke nilai sekarang, barulah keduanya dapat dijumlahkan dan

dibandingkan. Meskipun sangat kuat, CBA dikritik karena kesulitan dalam memonetisasi dampak non pasar dan karena isu etika terkait pemberian nilai uang pada hal hal seperti kehidupan atau lingkungan.

## **b. Analisis Efektivitas Biaya (*Cost-Effectiveness Analysis*)**

Analisis Efektivitas Biaya atau *Cost-Effectiveness Analysis* (CEA) adalah alat analisis alternatif yang digunakan ketika manfaat dari sebuah kebijakan sulit atau tidak etis untuk diukur dalam nilai moneter (Levin et al., 2017). Alih alih membandingkan biaya dan manfaat dalam satuan uang, CEA membandingkan biaya dari beberapa alternatif kebijakan yang berbeda untuk mencapai satu unit hasil atau efektivitas yang sama. Hasilnya biasanya dinyatakan dalam bentuk rasio efektivitas biaya, misalnya "biaya per siswa yang lulus" atau "biaya per nyawa yang diselamatkan".

Tujuan utama CEA adalah untuk menemukan cara yang paling murah atau paling efisien untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Misalnya, Kementerian Kesehatan ingin mengurangi angka kematian akibat penyakit jantung. Ada beberapa alternatif intervensi: (A) kampanye media tentang gaya hidup sehat, (B) program skrining kolesterol gratis, (C) subsidi untuk obat penurun kolesterol. CEA akan menghitung biaya total dari setiap program dan membaginya dengan jumlah kematian yang berhasil dicegah oleh program tersebut. Program dengan rasio "biaya per kematian yang

dicegah" terendah akan dianggap sebagai yang paling efektif dari segi biaya.

Berbeda dengan CBA yang dapat memberitahu kita apakah sebuah proyek layak dilakukan atau tidak (jika manfaat bersihnya positif), CEA tidak bisa melakukannya. CEA hanya bisa memberitahu kita **mana cara yang paling murah** di antara beberapa alternatif untuk mencapai tujuan yang sama. Ia tidak bisa menjawab apakah tujuan itu sendiri sepadan dengan biayanya. Meskipun demikian, CEA sangat berguna dalam sektor sektor seperti kesehatan dan pendidikan, di mana tujuan kebijakannya jelas tetapi sulit untuk dinilai dengan uang.

### c. *Benchmarking* dan Studi Perbandingan

*Benchmarking* adalah proses sistematis untuk mengidentifikasi, memahami, dan mengadaptasi praktik praktik unggul dari organisasi atau yurisdiksi lain untuk membantu meningkatkan kinerja (Camp, 1989). Dalam konteks formulasi kebijakan, ini berarti secara sadar melihat ke luar untuk belajar dari pengalaman orang lain. Alih alih mencoba menemukan solusi dari nol, pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi negara, provinsi, atau kota yang telah berhasil menangani masalah serupa dan kemudian mempelajari kebijakan dan proses implementasi mereka secara mendalam.

Proses *benchmarking* biasanya melibatkan beberapa langkah. Pertama, **identifikasi masalah dan area kinerja** yang ingin diperbaiki. Kedua, **identifikasi mitra pembanding** yang diakui sebagai pemimpin atau inovator di area tersebut. Ketiga,

**kumpulkan dan analisis data** tentang bagaimana mitra perbandingan tersebut merancang dan menerapkan kebijakan mereka, serta apa hasilnya. Keempat, **adaptasi praktik terbaik** tersebut agar sesuai dengan konteks lokal. Langkah adaptasi ini sangat krusial, karena kebijakan yang berhasil di satu tempat belum tentu berhasil di tempat lain jika konteks sosial, politik, dan budayanya berbeda.

Studi perbandingan atau *comparative policy analysis* adalah pendekatan akademis yang lebih luas yang menjadi dasar bagi *benchmarking*. Tujuannya adalah untuk memahami bagaimana dan mengapa negara-negara yang berbeda mengembangkan solusi kebijakan yang berbeda untuk masalah yang sama, dan apa pelajaran yang bisa ditarik dari perbedaan tersebut (Dolowitz & Marsh, 2000). Alat ini sangat berguna untuk memperluas wawasan dan repertoar alternatif kebijakan, mencegah pemikiran yang sempit dan hanya berorientasi ke dalam (*inward-looking*).

#### **d. Analisis Multi Kriteria (*Multi-Criteria Analysis*)**

Analisis Multi Kriteria (*Multi-Criteria Analysis* atau MCA) adalah sebuah kerangka kerja pengambilan keputusan yang dirancang untuk mengevaluasi alternatif kebijakan berdasarkan beberapa kriteria yang berbeda secara eksplisit dan transparan. Alat ini sangat berguna ketika sebuah kebijakan memiliki tujuan yang beragam dan seringkali saling bertentangan (misalnya, pertumbuhan ekonomi versus kelestarian lingkungan), dan ketika dampak kebijakan tidak dapat semuanya diukur dalam

satuan moneter seperti dalam CBA (Belton & Stewart, 2002). MCA memungkinkan integrasi data kuantitatif dan penilaian kualitatif dalam satu analisis.

Proses MCA dimulai dengan **mengidentifikasi tujuan dan kriteria evaluasi** yang relevan. Kriteria ini bisa mencakup aspek ekonomi (biaya, manfaat), sosial (keadilan, penerimaan publik), dan lingkungan (dampakekologis). Langkah selanjutnya adalah **memberikan bobot** pada setiap kriteria untuk mencerminkan prioritas relatifnya. Pembobotan ini seringkali dilakukan melalui proses partisipatif yang melibatkan para pemangku kepentingan. Kemudian, setiap alternatif kebijakan **dinilai kinerjanya** terhadap setiap kriteria. Penilaian ini bisa menggunakan skala numerik (misalnya, 1 sampai 5) atau deskripsi kualitatif (misalnya, sangat baik, baik, buruk).

Terakhir, skor dari setiap alternatif dihitung dengan mengalikan nilai kinerjanya dengan bobot kriterianya, lalu menjumlahkannya untuk mendapatkan skor total. Alternatif dengan skor total tertinggi dianggap sebagai yang paling disukai. Keunggulan utama MCA adalah transparansinya. Seluruh proses, mulai dari pemilihan kriteria, pembobotan, hingga penilaian, dilakukan secara terbuka, sehingga memungkinkan perdebatan dan justifikasi yang jelas atas pilihan yang dibuat. Ini menjadikannya alat yang sangat baik untuk memfasilitasi diskusi dan membangun konsensus di antara para aktor dengan pandangan yang berbeda.

#### e. Analisis Dampak Regulasi (*Regulatory Impact Analysis*)

Analisis Dampak Regulasi (*Regulatory Impact Analysis* atau RIA), yang di Indonesia dikenal sebagai Analisis Dampak Peraturan Perundang undangan, adalah proses sistematis untuk mengkaji kemungkinan dampak positif dan negatif dari sebuah peraturan baru atau perubahan peraturan yang sudah ada (OECD, 2021). RIA telah menjadi persyaratan wajib di banyak negara maju sebelum sebuah peraturan dapat disahkan. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa peraturan dibuat berdasarkan bukti yang kuat, lebih efisien, dan tidak menimbulkan beban yang tidak perlu bagi masyarakat atau dunia usaha.

RIA adalah sebuah kerangka kerja yang komprehensif, bukan satu alat tunggal. Ia seringkali menggabungkan beberapa teknik analisis di dalamnya, termasuk CBA, CEA, dan analisis pemangku kepentingan. Proses RIA yang ideal mencakup beberapa elemen kunci. Pertama, **perumusan masalah yang jelas** yang menunjukkan mengapa intervensi pemerintah dalam bentuk regulasi diperlukan. Kedua, **identifikasi berbagai alternatif**, termasuk alternatif non regulasi dan opsi untuk tidak melakukan apa apa (*status quo*), sebagai pembanding.

Ketiga, **analisis biaya dan manfaat** dari setiap alternatif terhadap berbagai kelompok yang terkena dampak (pemerintah, bisnis, konsumen, lingkungan). Keempat, **konsultasi dengan para pemangku kepentingan** untuk mendapatkan masukan dan data. Kelima, **penyusunan rekomendasi** yang jelas mengenai alternatif mana yang lebih disukai dan mengapa.

Keenam, **perencanaan untuk pemantauan dan evaluasi** di masa depan. Meskipun implementasinya seringkali menantang, RIA mendorong proses formulasi kebijakan yang lebih disiplin, transparan, dan akuntabel.

## **Partisipasi Aktor dalam Formulasi**

Tahap formulasi kebijakan, meskipun seringkali tampak sebagai proses teknis, pada kenyataannya adalah arena politik yang sangat aktif di mana berbagai aktor berinteraksi dan bersaing untuk memengaruhi desain akhir dari sebuah proposal kebijakan. Pertanyaan "siapa yang merumuskan kebijakan?" sama pentingnya dengan pertanyaan "bagaimana kebijakan dirumuskan?". Jawaban atas pertanyaan ini akan sangat menentukan sifat dari kebijakan yang dihasilkan, apakah ia lebih mencerminkan keahlian teknis, kepentingan kelompok yang kuat, atau aspirasi masyarakat luas. Keseimbangan partisipasi antar aktor adalah isu sentral dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis (Fung, 2006).

Secara tradisional, proses formulasi cenderung didominasi oleh **birokrasi dan para ahli** di dalam pemerintahan. Mereka adalah aktor yang memiliki akses terhadap informasi, sumber daya, dan keahlian teknis untuk menyusun draf kebijakan yang rumit (Peters, 2018). Pendekatan yang didominasi oleh para ahli ini sering disebut sebagai pendekatan teknokratis. Keunggulannya adalah ia berpotensi menghasilkan kebijakan yang didasarkan pada analisis yang mendalam dan pengetahuan yang solid. Namun, kelemahannya adalah ia bisa menjadi

elitis, terisolasi dari realitas masyarakat, dan kurang memiliki legitimasi demokratis.

Untuk mengimbangi dominasi teknokratis, semakin banyak sistem politik yang mendorong **konsultasi publik dan partisipasi masyarakat** dalam tahap formulasi. Mekanisme seperti dengar pendapat publik, lokakarya pemangku kepentingan, atau platform partisipasi *online* dibuka untuk memberikan kesempatan kepada warga negara dan organisasi masyarakat sipil untuk memberikan masukan, data, dan perspektif mereka (Nabatchi & Leighninger, 2015). Partisipasi ini diharapkan dapat membuat kebijakan lebih responsif terhadap kebutuhan nyata, meningkatkan kualitas desain dengan memanfaatkan pengetahuan lokal, dan membangun rasa kepemilikan yang akan mempermudah implementasi.

Di samping itu, **kelompok kepentingan dan partai politik** juga merupakan pemain yang sangat aktif dalam tahap formulasi. Mereka tidak hanya menunggu draf kebijakan selesai, tetapi secara proaktif berusaha memengaruhinya sejak awal. Kelompok kepentingan akan melobi para birokrat dan politisi, menyediakan draf tandingan, dan memberikan data yang mendukung posisi mereka. Partai politik, terutama yang berada dalam koalisi pemerintah, akan memastikan bahwa proposal kebijakan yang sedang dirumuskan sejalan dengan platform dan ideologi partai mereka. Interaksi dinamis antara para teknokrat, masyarakat, dan aktor politik inilah yang pada akhirnya membentuk substansi dari sebuah kebijakan.

**Analogi:** Proses formulasi kebijakan dengan berbagai aktornya dapat dianalogikan dengan proses memasak di sebuah dapur restoran bintang lima untuk sebuah menu baru. **Birokrasi dan ahli** adalah para *chef* profesional di dapur. Mereka memiliki pengetahuan mendalam tentang teknik memasak, bahan, dan resep standar (pendekatan teknokratis). Namun, sang pemilik restoran (pemerintah) juga menginginkan masukan lain. Maka, ia mengadakan sesi **uji rasa** (*tasting session*) yang mengundang para pelanggan setia dan kritikus kuliner (**konsultasi publik dan partisipasi masyarakat**) untuk memberikan masukan tentang rasa dan presentasi menu. Di saat yang sama, para **pemasok bahan baku (kelompok kepentingan)** secara aktif melobi para *chef* agar menggunakan produk mereka. Sementara itu, **manajer restoran (partai politik pemerintah)** terus mengawasi agar menu baru tersebut sesuai dengan citra dan konsep restoran secara keseluruhan. Hasil akhir dari menu baru tersebut adalah produk dari negosiasi dan kolaborasi semua pihak ini.

#### **a. Peran Birokrasi dan Ahli**

Birokrasi publik dan para ahli teknis di dalam pemerintahan memegang peran sentral dan seringkali dominan dalam tahap formulasi kebijakan. Kekuasaan mereka bersumber dari beberapa hal. Pertama adalah **penguasaan informasi dan keahlian**. Birokrat di sebuah kementerian telah bekerja pada isu yang sama selama bertahun-tahun, memberikan mereka memori institusional dan pemahaman mendalam yang tidak dimiliki oleh politisi (Wilson, 1989). Mereka memiliki akses

terhadap data, hasil penelitian internal, dan pengalaman implementasi dari kebijakan sebelumnya. Keahlian ini membuat mereka menjadi sumber utama dalam penyusunan analisis dan draf awal kebijakan.

Kedua, birokrasi memiliki **kapasitas organisasi dan sumber daya**. Merekalah yang memiliki staf, waktu, dan anggaran untuk melakukan penelitian yang diperlukan, menyusun dokumen kebijakan yang tebal dan rumit, serta mengoordinasikan masukan dari berbagai unit teknis. Politisi seringkali bergantung pada kapasitas birokrasi ini untuk mengubah ide ide politik mereka yang umum menjadi proposal yang dapat dijalankan. Proses ini memberikan birokrasi kekuatan untuk "mengisi detail" dari sebuah kebijakan, dan detail tersebut seringkali sangat menentukan dampak akhir dari kebijakan itu.

Para ahli, baik yang berada di dalam birokrasi maupun yang direkrut sebagai konsultan atau staf khusus, memperkuat dimensi teknokratis ini. Mereka membawa kredibilitas ilmiah dan analisis yang canggih ke dalam proses. Namun, dominasi birokrasi dan ahli juga memiliki risiko. Mereka bisa saja mengembangkan "visi terowongan" (*tunnel vision*), di mana mereka terlalu fokus pada aspek teknis dan mengabaikan dampak sosial atau kelayakan politik dari proposal mereka. Selain itu, mereka mungkin memiliki kepentingannya sendiri, seperti mempertahankan anggaran atau memperluas kewenangan lembaga mereka, yang bisa memengaruhi netralitas analisis mereka.

## **b. Konsultasi Publik dan Partisipasi Masyarakat**

Sebagai penyeimbang dari pendekatan teknokratis, konsultasi publik dan partisipasi masyarakat menjadi semakin diakui sebagai elemen penting dalam formulasi kebijakan yang demokratis. Tujuannya adalah untuk membawa suara, pengalaman, dan pengetahuan dari mereka yang akan terkena dampak langsung oleh kebijakan ke dalam proses perancangan (Creighton, 2005). Partisipasi ini dapat meningkatkan kualitas kebijakan dengan menyediakan informasi lokal yang tidak dimiliki oleh para ahli di ibu kota. Masyarakat seringkali memiliki pemahaman yang lebih baik tentang masalah di lapangan dan dapat memberikan wawasan tentang mengapa kebijakan sebelumnya gagal.

Partisipasi juga bertujuan untuk meningkatkan **legitimasi dan penerimaan kebijakan**. Ketika masyarakat merasa dilibatkan dan suara mereka didengar dalam proses formulasi, mereka cenderung akan lebih mendukung kebijakan yang dihasilkan dan lebih bersedia untuk bekerja sama dalam tahap implementasi. Ini dapat mengurangi resistensi dan konflik di kemudian hari. Selain itu, partisipasi adalah perwujudan dari hak demokratis warga negara untuk ikut serta dalam keputusan yang memengaruhi hidup mereka.

Mekanisme untuk partisipasi sangat beragam, mulai dari yang paling sederhana seperti kotak saran atau jajak pendapat, hingga yang lebih mendalam seperti **dengar pendapat publik** (*public hearings*), **lokakarya pemangku kepentingan**, **jury warga** (*citizens' juries*), dan **musyawarah perencanaan**

**pembangunan (Musrenbang)** di Indonesia. Di era digital, platform **partisipasi elektronik** (*e-participation*) juga semakin banyak digunakan. Namun, partisipasi yang efektif menghadapi banyak tantangan, seperti risiko bahwa yang berpartisipasi hanya kelompok elit yang vokal, rendahnya tingkat partisipasi dari masyarakat umum, dan keengganan birokrasi untuk benar benar mempertimbangkan masukan yang diterima.

### **c. Pengaruh Kelompok Kepentingan dan Partai Politik**

Kelompok kepentingan dan partai politik adalah aktor yang sangat aktif dalam mencoba membentuk hasil dari tahap formulasi. Berbeda dengan masyarakat umum yang partisipasinya mungkin bersifat sporadis, kelompok kepentingan secara profesional dan terus menerus bekerja untuk memastikan bahwa desain kebijakan menguntungkan mereka. Mereka tidak hanya melobi para politisi di parlemen, tetapi juga secara intensif melobi para birokrat dan tim teknis yang sedang menyusun draf kebijakan di kementerian (Nownes, 2020).

Strategi yang mereka gunakan sangat beragam. Mereka **menyediakan informasi dan data** yang telah mereka kumpulkan, yang seringkali dirancang untuk mendukung argumen mereka. Mereka dapat **menawarkan bantuan teknis** dalam menyusun pasal pasal tertentu dalam sebuah rancangan peraturan. Dalam beberapa kasus, mereka bahkan mungkin **menyerahkan draft undang-undang** yang sudah jadi untuk dipertimbangkan oleh pemerintah. Kelompok kepentingan

bisnis, dengan sumber daya finansial dan keahlian hukum yang besar, seringkali sangat efektif dalam menggunakan strategi strategi ini.

Partai politik, terutama yang menjadi bagian dari koalisi pemerintah, juga memainkan peran pengawasan dan pengarahan dalam tahap formulasi. Mereka akan memastikan bahwa proposal kebijakan yang dikembangkan oleh birokrasi sejalan dengan **platform partai dan kesepakatan koalisi**. Para menteri, yang biasanya berasal dari partai politik, berfungsi sebagai jembatan antara dunia teknis birokrasi dan dunia politik partai. Mereka akan bernegosiasi dengan rekan rekan mereka di partai dan di parlemen untuk memastikan bahwa draf kebijakan yang akan diajukan nanti memiliki dukungan politik yang cukup untuk lolos di tahap adopsi.

## Rangkuman

- ☑ Formulasi kebijakan adalah tahap dalam siklus kebijakan di mana alternatif solusi untuk suatu masalah dikembangkan, dianalisis, dan dirancang. Ini adalah jembatan antara penetapan agenda dan adopsi kebijakan.
- ☑ Tujuan utama formulasi adalah merancang solusi yang "terbaik", yang merupakan keseimbangan antara keunggulan teknis (efektif dan efisien) dan legitimasi politik (dapat diterima dan didukung).
- ☑ Proses formulasi yang ideal melibatkan tiga tahapan: perumusan masalah dan tujuan secara mendalam, identifikasi

si berbagai alternatif kebijakan secara kreatif, dan analisis konsekuensi dari setiap alternatif secara sistematis.

- ☑ Analisis kebijakan menggunakan berbagai teknik dan alat bantu, seperti Analisis Biaya Manfaat (CBA) untuk mengukur efisiensi ekonomi, Analisis Efektivitas Biaya (CEA) untuk membandingkan biaya dalam mencapai tujuan non moneter, dan *Benchmarking* untuk belajar dari praktik terbaik di tempat lain.
- ☑ Partisipasi aktor dalam formulasi sangat beragam. Terdapat kecenderungan dominasi oleh birokrasi dan ahli (pendekatan teknokratis), yang diimbangi oleh mekanisme konsultasi publik dan partisipasi masyarakat untuk meningkatkan legitimasi dan kualitas kebijakan.
- ☑ Kelompok kepentingan dan partai politik juga merupakan aktor yang sangat aktif dalam tahap formulasi, yang secara proaktif melobi dan bernegosiasi untuk memastikan desain kebijakan sejalan dengan kepentingan mereka.

## BAB 6

# PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: ADOPSI KEBIJAKAN

### Pendahuluan

Sebuah proposal kebijakan yang telah dirancang dengan cermat pada tahap formulasi, sebagus apapun analisis dan rekomendasinya, tetaplah hanya sebuah dokumen tanpa kekuatan. Ia ibarat cetak biru sebuah bangunan yang megah, namun belum ada izin mendirikan bangunan dan belum ada satu pun batu yang diletakkan. Agar proposal tersebut memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan dapat dijalankan, ia harus melalui tahap krusial berikutnya, yaitu adopsi kebijakan. Tahap ini adalah momen di mana sebuah pilihan kebijakan secara resmi disetujui, disahkan, dan diberi status sebagai kebijakan publik yang sah oleh otoritas pemerintah yang berwenang.

Adopsi kebijakan, yang seringkali disebut juga sebagai legitimasi kebijakan, adalah proses memberikan stempel otoritas formal kepada sebuah proposal. Ini adalah tindakan politik yang fundamental, yang mengubah sebuah ide menjadi sebuah aturan yang harus dipatuhi. Proses ini tidak sesederhana menandatangani sebuah dokumen. Ia seringkali melibatkan perdebatan yang sengit, negosiasi yang alot, dan mobilisasi dukungan politik yang intensif di dalam arena-arena pengambilan keputusan resmi, seperti gedung parlemen atau kantor kepresidenan. Ini adalah puncak dari pertarungan politik yang telah dimulai sejak tahap penetapan agenda.

Dalam bab ini, kita akan menyelami dinamika tahap adopsi kebijakan. Kita akan memulai dengan memahami konsep dasar adopsi dan mengapa legitimasi, baik secara hukum maupun politik, menjadi sangat penting bagi kelangsungan hidup sebuah kebijakan. Tanpa legitimasi, kebijakan akan sulit untuk diterapkan dan ditaati oleh masyarakat. Selanjutnya, kita akan membedah berbagai mekanisme atau jalur yang dapat ditempuh untuk mengadopsi sebuah kebijakan, mulai dari proses legislasi yang panjang di parlemen, penerbitan peraturan yang lebih cepat oleh eksekutif, hingga peran tak terduga dari putusan pengadilan.

Terakhir, kita akan menganalisis faktor-faktor penentu yang membuat sebuah proposal kebijakan berhasil diadopsi sementara yang lain gagal. Kita akan melihat bagaimana dukungan politik dan koalisi dibangun, bagaimana opini publik dan tekanan media dapat memengaruhi para pengambil keputusan, serta bagaimana

tantangan seperti konflik kepentingan dan penolakan dari kelompok penentang dapat menggagalkan sebuah kebijakan di garis finis. Memahami tahap adopsi adalah memahami bagaimana kekuasaan dilembagakan dan bagaimana komitmen politik diwujudkan menjadi tindakan nyata pemerintah.

## **Konsep dan Pentingnya Adopsi Kebijakan**

Adopsi kebijakan adalah tahap proses di mana pemerintah secara formal dan eksplisit menerima suatu proposal kebijakan dan memberikan komitmen untuk melaksanakannya. Ini adalah momen pengambilan keputusan definitif yang memberikan status hukum dan legitimasi pada serangkaian tindakan yang telah dirumuskan sebelumnya (Anderson, 2011). Tindakan adopsi ini dapat mengambil berbagai bentuk, seperti pengesahan sebuah undang-undang oleh parlemen, penandatanganan peraturan pemerintah oleh presiden, atau dikeluarkannya putusan oleh mahkamah agung. Apapun bentuknya, esensi dari adopsi adalah memberikan otoritas negara di belakang sebuah kebijakan, mengubahnya dari sekadar usulan menjadi sebuah kewajiban atau program resmi.

Pentingnya tahap adopsi terletak pada fungsi legitimasinya. Legitimasi adalah keyakinan di kalangan warga negara dan para aktor kebijakan bahwa sebuah aturan atau keputusan dibuat melalui prosedur yang benar dan oleh otoritas yang sah, sehingga layak untuk ditaati (Tyler, 2006). Tanpa legitimasi, pemerintah harus mengandalkan paksaan semata untuk membuat kebijakannya berjalan, sebuah pendekatan yang tidak

efisien dan tidak berkelanjutan dalam jangka panjang. Kebijakan yang diadopsi melalui proses yang dianggap sah, terbuka, dan demokratis akan lebih mudah diterima oleh publik, bahkan oleh mereka yang tidak setuju dengan substansinya.

Proses adopsi juga merupakan titik kulminasi dari berbagai upaya advokasi dan analisis yang telah dilakukan pada tahap-tahap sebelumnya. Ini adalah arena di mana para pendukung sebuah proposal kebijakan harus mampu membangun koalisi mayoritas untuk mengamankan persetujuan. Kegagalan dalam membangun dukungan yang cukup pada tahap ini berarti bahwa semua pekerjaan yang telah dilakukan dalam riset, perancangan, dan lobi akan sia-sia. Oleh karena itu, adopsi bukan hanya sebuah formalitas teknis, melainkan sebuah proses politik yang sangat strategis.

Hasil dari tahap adopsi bukan hanya satu kebijakan, tetapi juga serangkaian keputusan tentang alokasi sumber daya. Ketika sebuah kebijakan diadopsi, biasanya ia disertai dengan otorisasi anggaran dan pendelegasian wewenang kepada lembaga pelaksana. Dengan demikian, adopsi adalah komitmen nyata dari negara untuk mengerahkan sumber dayanya, baik finansial maupun manusia, untuk mengatasi suatu masalah. Ini adalah sinyal yang jelas kepada seluruh aparat pemerintah dan masyarakat bahwa pemerintah serius tentang kebijakan tersebut.

**Analogi:** Proses adopsi kebijakan dapat dianalogikan dengan sidang skripsi seorang mahasiswa. Mahasiswa tersebut telah melalui proses panjang memilih topik (agenda setting) dan

melakukan penelitian serta menulis draf skripsinya (formulasi kebijakan). Sidang skripsi adalah tahap adopsi. Di dalam ruang sidang, mahasiswa (pendukung kebijakan) harus mempresentasikan dan mempertahankan argumennya di depan dewan penguji (parlemen atau pembuat keputusan). Para penguji akan bertanya, mengkritik, dan memperdebatkan isi skripsi tersebut. Jika mahasiswa berhasil meyakinkan dewan penguji, mereka akan memberikan tanda tangan persetujuan pada lembar pengesahan. Tanda tangan inilah "adopsi" atau "legitimasi" yang mengubah draf skripsi menjadi sebuah karya ilmiah yang sah dan diakui oleh universitas, serta memberikan mahasiswa hak untuk lulus.

#### **a. Definisi Adopsi Kebijakan (Legitimasi)**

Adopsi kebijakan adalah tindakan formal oleh lembaga pemerintah yang memiliki otoritas untuk memberikan status hukum pada suatu proposal kebijakan (Howlett, 2019). Ini adalah titik di mana pemerintah secara resmi menyatakan "ya" terhadap suatu pilihan tindakan. Namun, adopsi lebih dari sekadar persetujuan. Ia secara fundamental adalah proses **legitimasi**, yaitu memberikan dasar keabsahan pada kebijakan. Legitimasi ini memiliki dua sisi, yaitu legitimasi prosedural dan legitimasi substantif. Legitimasi prosedural terpenuhi jika proses adopsi mengikuti semua aturan dan prosedur yang ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang.

Legitimasi substantif, di sisi lain, berkaitan dengan keyakinan bahwa isi atau substansi kebijakan itu sendiri adalah sesuatu

yang benar, adil, dan sesuai dengan nilai-nilai masyarakat. Sebuah kebijakan mungkin sah secara prosedur, tetapi jika dianggap tidak adil oleh sebagian besar masyarakat, ia akan kekurangan legitimasi substantif dan akan menghadapi kesulitan dalam implementasinya (Gilley, 2006). Proses adopsi yang ideal, terutama di negara demokrasi, harus mampu menghasilkan kedua jenis legitimasi ini. Proses perdebatan di parlemen, misalnya, tidak hanya bertujuan untuk memenuhi syarat formal, tetapi juga untuk membangun argumen dan keyakinan bahwa kebijakan yang akan disahkan adalah pilihan yang tepat.

Dengan demikian, adopsi adalah proses yang mengubah kekuatan (*power*) menjadi otoritas (*authority*). Sebelum diadopsi, sebuah proposal mungkin didukung oleh kekuatan politik atau ekonomi tertentu. Setelah diadopsi melalui proses yang sah, dukungan tersebut dilembagakan menjadi otoritas negara yang diakui secara luas. Otoritas inilah yang menjadi dasar bagi pemerintah untuk dapat mengharapkan kepatuhan dari warganya.

## **b. Pentingnya Legitimasi Politik dan Hukum**

Legitimasi hukum dan legitimasi politik adalah dua pilar yang menopang keberhasilan sebuah kebijakan, dan keduanya dibangun pada tahap adopsi. **Legitimasi hukum** (*legal legitimacy*) adalah fondasi paling dasar. Ini berarti sebuah kebijakan telah diadopsi sesuai dengan "aturan main" yang berlaku dalam sistem hukum suatu negara (Friedman, 2019).

Misalnya, sebuah undang undang harus dibahas dan disetujui oleh DPR dan Presiden, serta diundangkan dalam Lembaran Negara. Kebijakan yang tidak memiliki legitimasi hukum dapat dengan mudah dibatalkan melalui jalur pengadilan (*judicial review*). Legitimasi hukum memberikan kepastian dan prediktabilitas, yang sangat penting bagi warga negara dan pelaku bisnis.

Namun, legitimasi hukum saja tidak cukup. Sebuah kebijakan juga membutuhkan **legitimasi politik** (*political legitimacy*). Ini adalah tingkat penerimaan dan dukungan terhadap kebijakan dari masyarakat dan para pemangku kepentingan utama. Legitimasi politik dibangun melalui proses yang dianggap adil, transparan, dan partisipatif (Fung, 2015). Ketika berbagai kelompok merasa bahwa pandangan mereka telah didengar dan dipertimbangkan secara serius selama proses adopsi, mereka akan lebih mungkin untuk menerima hasilnya, bahkan jika mereka tidak sepenuhnya setuju. Legitimasi politik sangat penting untuk mendorong kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) dari masyarakat.

Tanpa legitimasi politik, pemerintah akan sangat bergantung pada sanksi dan hukuman untuk menegakkannya, yang akan memakan banyak biaya dan dapat mengikis kepercayaan publik. Sebaliknya, kebijakan dengan legitimasi politik yang kuat akan lebih mudah diimplementasikan karena adanya dukungan dan kerja sama dari berbagai pihak. Oleh karena itu, proses adopsi tidak boleh dilihat hanya sebagai

urusan hukum formal, tetapi juga sebagai proses membangun konsensus dan dukungan politik yang luas.

### c. Proses Pengesahan Kebijakan

Proses pengesahan atau adopsi kebijakan dapat bervariasi tergantung pada jenis kebijakan dan lembaga yang terlibat. Namun, secara umum, proses ini melibatkan serangkaian langkah formal untuk memberikan kekuatan hukum. Untuk kebijakan yang berbentuk **undang undang**, prosesnya biasanya adalah yang paling kompleks. Di Indonesia, sebuah Rancangan Undang Undang (RUU) harus melalui dua tingkat pembicaraan di DPR bersama dengan pemerintah. Pembicaraan Tingkat I dilakukan dalam rapat komisi atau badan legislasi, di mana substansi RUU dibahas secara mendetail pasal per pasal. Pembicaraan Tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna, di mana fraksi fraksi memberikan pandangan akhir dan keputusan persetujuan diambil (Setiawan, 2020). Setelah disetujui, RUU tersebut diserahkan kepada Presiden untuk disahkan dan diundangkan.

Untuk kebijakan yang berbentuk **peraturan eksekutif**, seperti Peraturan Pemerintah (PP) atau Peraturan Presiden (Perpres), prosesnya jauh lebih sederhana dan cepat. Peraturan ini disusun di dalam lingkup pemerintah (kementerian terkait) dan tidak memerlukan persetujuan dari parlemen. Prosesnya biasanya melibatkan harmonisasi antar kementerian dan lembaga di bawah koordinasi Kementerian Hukum dan HAM, sebelum akhirnya ditandatangani oleh Presiden. Meskipun

lebih cepat, lingkup peraturan eksekutif ini dibatasi dan tidak boleh bertentangan dengan undang undang yang lebih tinggi.

Selain kedua jalur tersebut, terdapat juga proses pengesahan melalui **putusan pengadilan**. Meskipun tidak secara langsung membuat kebijakan baru, putusan pengadilan, terutama putusan Mahkamah Konstitusi, dapat mengesahkan atau justru membatalkan sebuah kebijakan. Ketika MK menolak permohonan *judicial review* terhadap sebuah undang undang, putusan tersebut secara efektif memperkuat legitimasi hukum dari undang undang tersebut. Sebaliknya, ketika MK mengabulkan permohonan, ia membatalkan legitimasi hukumnya. Memahami berbagai jalur pengesahan ini penting untuk mengetahui di arena mana pertarungan adopsi sebuah kebijakan terjadi.

## **Mekanisme Adopsi Kebijakan**

Adopsi kebijakan bukanlah proses tunggal, melainkan dapat terjadi melalui berbagai mekanisme institusional yang berbeda. Pilihan mekanisme ini seringkali bergantung pada sifat dan ruang lingkup kebijakan yang akan diadopsi. Kebijakan yang bersifat fundamental, berdampak luas, dan membutuhkan alokasi anggaran yang besar biasanya harus melalui mekanisme legislasi di parlemen yang kompleks dan memakan waktu. Sementara itu, kebijakan yang lebih teknis atau bersifat implementatif dapat diadopsi secara lebih cepat melalui mekanisme eksekutif. Ada pula mekanisme yudikatif yang secara tidak langsung dapat mengadopsi atau menolak kebijakan melalui penafsiran hukum.

Memahami berbagai mekanisme ini penting karena setiap mekanisme memiliki dinamika politik, tingkat transparansi, dan basis legitimasi yang berbeda. Proses legislasi di parlemen, misalnya, cenderung lebih terbuka untuk perdebatan publik dan liputan media, sehingga memberikan legitimasi politik yang lebih kuat. Sebaliknya, adopsi melalui peraturan eksekutif seringkali lebih tertutup dan didominasi oleh para teknokrat, yang mungkin efisien tetapi bisa menimbulkan pertanyaan tentang akuntabilitas demokratisnya (Moe & Howell, 2013).

Bab ini akan menguraikan tiga mekanisme utama adopsi kebijakan. Pertama, kita akan menelusuri **proses legislasi di parlemen**, yang merupakan jalur klasik dan paling utama untuk mengadopsi undang-undang. Kedua, kita akan membahas peran **peraturan pemerintah dan keputusan eksekutif** sebagai mekanisme yang lebih fleksibel dan cepat bagi cabang eksekutif untuk membuat kebijakan. Ketiga, kita akan menganalisis bagaimana **putusan pengadilan** dapat berfungsi sebagai mekanisme adopsi yang reaktif, yang mengesahkan, membatalkan, atau bahkan memaksa perubahan kebijakan melalui interpretasi hukum dan konstitusi. Setiap mekanisme ini merepresentasikan arena yang berbeda di mana pertarungan untuk melegitimasi kebijakan terjadi.

**Contoh Kasus:** Pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di Indonesia adalah contoh kasus yang memperlihatkan berbagai mekanisme adopsi bekerja. **Mekanisme legislasi di parlemen** menjadi arena utama, di mana terjadi perdebatan sengit antara fraksi pemerintah

dan oposisi, serta lobi yang intens dari kelompok bisnis dan penolakan dari serikat buruh. Setelah UU tersebut disahkan, pemerintah segera menggunakan **mekanisme peraturan eksekutif** untuk mengeluarkan puluhan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai aturan turunan untuk mengimplementasikan UU Cipta Kerja. Tak lama kemudian, berbagai kelompok masyarakat sipil menempuh **mekanisme putusan pengadilan** dengan mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, yang kemudian menghasilkan putusan yang menyatakan UU tersebut "inkonstitusional bersyarat" dan memerintahkan perbaikan dalam proses pembentukannya. Kasus ini menunjukkan bagaimana ketiga mekanisme tersebut saling terkait dalam siklus hidup sebuah kebijakan besar.

#### **a. Proses Legislasi di Parlemen**

Proses legislasi di parlemen adalah mekanisme adopsi kebijakan yang paling fundamental dalam sebuah negara demokrasi. Melalui proses ini, sebuah proposal kebijakan mendapatkan legitimasi tertinggi dalam bentuk sebuah undang-undang. Proses ini secara inheren bersifat politis dan deliberatif, dirancang untuk memastikan bahwa sebuah kebijakan telah dibahas secara mendalam dan merefleksikan kehendak rakyat melalui perwakilan mereka (Schiller, 2021). Di Indonesia, proses ini melibatkan kerja sama sekaligus potensi ketegangan antara lembaga eksekutif (pemerintah) dan lembaga legislatif (DPR).

Proses ini biasanya dimulai dengan pengajuan sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU). RUU dapat berasal dari

inisiatif pemerintah atau dari inisiatif DPR. Setelah RUU masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), ia akan dibahas melalui dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan Tingkat I adalah tahap yang paling krusial, yang terjadi di alat kelengkapan dewan seperti komisi, gabungan komisi, badan legislasi, atau panitia khusus. Di sinilah substansi RUU "dibedah" pasal per pasal. Pemerintah dan fraksi fraksi di DPR akan membentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dan melakukan negosiasi untuk mencapai konsensus. Dengar pendapat dengan para ahli dan masyarakat juga sering dilakukan pada tahap ini.

Setelah kesepakatan dicapai di Tingkat I, RUU akan dibawa ke Pembicaraan Tingkat II dalam sidang paripurna DPR. Pada tahap ini, biasanya tidak ada lagi perdebatan substansial mengenai isi pasal. Sidang paripurna menjadi panggung bagi fraksi fraksi untuk menyampaikan pandangan akhir mereka dan bagi pimpinan sidang untuk meminta persetujuan dari seluruh anggota yang hadir. Jika RUU disetujui, maka ia akan dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang Undang. Proses yang panjang dan terbuka ini, meskipun terkadang lambat dan tidak efisien, dirancang untuk menghasilkan kebijakan yang memiliki legitimasi hukum dan politik yang kuat.

#### **b. Peraturan Pemerintah dan Keputusan Eksekutif**

Cabang eksekutif memiliki kekuatan yang signifikan untuk mengadopsi kebijakan tanpa harus melalui proses legislasi di parlemen. Mekanisme ini dilakukan melalui penerbitan

berbagai jenis peraturan perundang undangan di bawah undang undang, seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), dan Peraturan Menteri (Permen). Mekanisme ini seringkali lebih disukai oleh eksekutif karena jauh lebih cepat, lebih fleksibel, dan memungkinkan mereka untuk mengendalikan proses secara lebih penuh (Cooper, 2015).

Peraturan Pemerintah (PP) adalah peraturan yang paling tinggi di bawah undang undang, yang diterbitkan untuk menjalankan perintah dari suatu undang undang secara operasional. Misalnya, setelah UU Cipta Kerja disahkan, pemerintah mengeluarkan puluhan PP untuk mengatur detail teknis pelaksanaannya di berbagai sektor. Peraturan Presiden (Perpres) digunakan untuk mengatur materi yang diperintahkan oleh undang undang atau untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan. Perpres sering digunakan untuk membentuk lembaga, gugus tugas, atau mengatur hal hal yang bersifat administratif.

Keuntungan dari mekanisme ini adalah efisiensi. Pemerintah dapat merespons masalah yang berkembang cepat tanpa harus menunggu proses legislasi yang panjang. Namun, mekanisme ini juga memiliki kelemahan. Prosesnya yang cenderung tertutup dan kurang melibatkan partisipasi publik dapat mengurangi legitimasi politiknya. Selain itu, terdapat risiko penyalahgunaan wewenang, di mana eksekutif mungkin mengeluarkan peraturan yang melampaui atau bahkan bertentangan dengan mandat dari undang undang induknya. Di Indonesia, salah satu instrumen eksekutif yang paling kuat adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang

(Perppu), yang dapat dikeluarkan oleh Presiden dalam kondisi "kegentingan yang memaksa", yang memiliki kekuatan setara undang undang tetapi harus mendapatkan persetujuan DPR di masa sidang berikutnya.

### **c. Putusan Pengadilan (*Judicial Review*)**

Mekanisme adopsi kebijakan melalui putusan pengadilan bersifat reaktif dan tidak langsung, namun dampaknya bisa sangat menentukan. Pengadilan, khususnya mahkamah konstitusi atau mahkamah agung, tidak membuat kebijakan dari nol. Sebaliknya, mereka merespons kebijakan yang telah diadopsi oleh cabang politik (eksekutif dan legislatif). Peran utama mereka adalah sebagai penafsir dan penjaga konstitusionalitas hukum (Whittington, 2019). Melalui fungsi ini, mereka dapat secara efektif "mengadopsi" atau "menolak" sebuah kebijakan.

Mekanisme yang paling kuat adalah *judicial review* atau hak uji materiil. Ketika sebuah kelompok masyarakat yang merasa dirugikan oleh sebuah undang undang mengajukan permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi (MK), MK akan memutuskan apakah undang undang tersebut sejalan dengan konstitusi. Jika MK menolak permohonan tersebut, putusannya berfungsi sebagai "adopsi yudisial", yang memperkuat legitimasi hukum undang undang tersebut. Namun, jika MK mengabulkan permohonan dan membatalkan undang undang tersebut, maka itu adalah bentuk "penolakan adopsi" yang final.

Selain membatalkan, putusan pengadilan juga dapat memaksa adopsi kebijakan baru. Misalnya, sebuah putusan yang menyatakan bahwa ketiadaan peraturan tentang suatu hak adalah inkonstitusional dapat memaksa pemerintah dan parlemen untuk merumuskan dan mengadopsi kebijakan baru untuk mengisi kekosongan hukum tersebut. Meskipun para hakim seringkali mengklaim hanya menafsirkan hukum, pilihan interpretasi mereka tidak dapat dihindari memiliki konsekuensi kebijakan yang signifikan, menjadikan pengadilan sebagai arena penting dalam pertarungan adopsi kebijakan, terutama untuk isu-isu yang menyangkut hak-hak dasar dan keadilan.

## **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Adopsi**

Keberhasilan sebuah proposal kebijakan untuk diadopsi tidaklah ditentukan secara acak. Ia dipengaruhi oleh konstelasi berbagai faktor yang saling berinteraksi dalam arena politik. Memahami faktor-faktor ini sangat penting bagi para wirausahawan kebijakan untuk dapat menyusun strategi yang efektif. Analisis terhadap faktor-faktor ini membantu kita menjawab pertanyaan mengapa beberapa proposal kebijakan yang tampak bagus secara teknis justru gagal diadopsi, sementara proposal lain yang mungkin kurang sempurna bisa lolos dengan mulus. Faktor-faktor ini dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori utama: faktor politik, faktor sosial, dan faktor instrumental.

Faktor politik adalah yang paling dominan. Ini berkaitan dengan distribusi kekuasaan dan dukungan di antara para aktor politik

kunci. **Dukungan politik dan kekuatan koalisi** di lembaga legislatif adalah faktor yang paling jelas. Sebuah proposal yang didukung oleh partai atau koalisi partai yang menguasai mayoritas kursi di parlemen memiliki peluang adopsi yang jauh lebih besar (Krehbiel, 2010). Dukungan dari pemimpin eksekutif yang kuat dan populer juga merupakan aset yang sangat berharga. Tanpa dukungan politik yang solid, sebuah proposal kebijakan akan sulit untuk bergerak maju.

Faktor sosial juga memainkan peran penting. **Opini publik dan tekanan dari media massa** dapat menciptakan iklim yang kondusif atau justru menghambat adopsi sebuah kebijakan. Ketika sebuah isu mendapatkan sorotan media yang luas dan dukungan publik yang kuat, para politisi akan merasa tertekan untuk merespons dan mengadopsinya. Sebaliknya, penolakan publik yang masif dapat membuat politisi enggan untuk mengambil risiko mengesahkan kebijakan yang tidak populer (Burstein, 2003).

Terakhir, faktor instrumental atau praktis juga tidak dapat diabaikan. **Ketersediaan sumber daya**, terutama anggaran, seringkali menjadi penentu akhir. Sebuah kebijakan yang membutuhkan biaya sangat besar mungkin akan ditolak oleh kementerian keuangan atau komisi anggaran di parlemen, meskipun secara politik populer. Selain itu, kejelasan dan kualitas dari proposal kebijakan itu sendiri, serta ketersediaan informasi yang mendukungnya, juga dapat memengaruhi kemudahan proses adopsi. Proposal yang ambigu dan didukung

oleh data yang lemah akan lebih sulit untuk dipertahankan dalam perdebatan.

**Contoh Kasus:** Proses adopsi kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) melalui UU SJSN dan UU BPJS di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai faktor ini. **Dukungan politik** datang dari komitmen presiden dan mayoritas fraksi di DPR yang melihat isu jaminan sosial sebagai agenda populis yang penting. **Opini publik dan tekanan media**, yang terus menyoroti mahalnya biaya kesehatan dan banyaknya warga miskin yang tidak bisa berobat, menciptakan momentum sosial yang kuat. Namun, **ketersediaan sumber daya** menjadi perdebatan yang paling alot, terutama mengenai besaran iuran dan alokasi anggaran dari pemerintah. Negosiasi yang kompleks di antara ketiga faktor inilah yang pada akhirnya memungkinkan kebijakan ambisius ini dapat diadopsi.

#### **a. Dukungan Politik dan Koalisi**

Dukungan politik adalah "bahan bakar" utama dalam mesin adopsi kebijakan. Tanpa dukungan yang cukup dari para aktor yang memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan, proposal kebijakan secemerlang apapun akan tetap menjadi wacana. Dalam sistem presidensial seperti Indonesia, dukungan ini harus datang dari dua sumber utama: cabang eksekutif dan cabang legislatif. Dukungan yang kuat dari **Presiden** sangatlah krusial. Presiden memiliki sumber daya politik yang besar untuk mendorong agendanya, termasuk kemampuan untuk bernegosiasi langsung dengan pimpinan partai dan

menggunakan popularitasnya untuk menekan parlemen (Edwards III, 2009).

Di dalam **parlemen**, dukungan politik diwujudkan dalam bentuk suara mayoritas. Oleh karena itu, kemampuan untuk membangun dan mempertahankan **koalisi mayoritas** adalah kunci keberhasilan. Ini melibatkan negosiasi yang rumit antar fraksi partai. Partai partai dalam koalisi pemerintah diharapkan untuk mendukung proposal dari eksekutif, meskipun seringkali ada tawar menawar di baliknya. Para wirausahawan kebijakan harus pandai dalam melakukan *logrolling* (saling bertukar dukungan untuk proyek yang berbeda) atau menawarkan konsesi untuk menarik dukungan dari partai partai yang ragu ragu.

Peran **pimpinan partai dan pimpinan DPR** juga sangat menentukan. Mereka memiliki kekuatan untuk mengontrol agenda persidangan, memutuskan RUU mana yang akan diprioritaskan, dan memengaruhi disiplin anggota fraksinya. Jika pimpinan DPR tidak mendukung sebuah RUU, mereka dapat dengan mudah memperlambat atau bahkan menghentikan proses pembahasannya. Oleh karena itu, lobi dan negosiasi dengan para elit politik ini menjadi sangat penting dalam strategi adopsi.

## **b. Opini Publik dan Tekanan Media**

Meskipun keputusan adopsi dibuat oleh para elit politik di dalam gedung pemerintahan, mereka tidak beroperasi dalam ruang hampa. Opini publik dan liputan media massa dapat

memberikan pengaruh yang signifikan, terutama dalam sistem demokrasi di mana politisi harus memikirkan pemilihan umum berikutnya. Ketika **opini publik** menunjukkan dukungan yang sangat kuat atau penolakan yang sangat keras terhadap suatu proposal kebijakan, para politisi akan memperhitungkannya dengan cermat (Wlezien, 2017). Politisi yang mengabaikan sentimen publik yang kuat berisiko kehilangan dukungan dari konstituennya.

**Media massa** berperan sebagai amplifier dan pembentuk opini publik. Liputan media yang intensif, positif, dan berkelanjutan dapat membangun momentum dan tekanan bagi adopsi sebuah kebijakan. Sebaliknya, pemberitaan yang negatif atau jurnalisme investigatif yang membongkar kelemahan sebuah proposal dapat secara efektif membunuhnya sebelum sempat diadopsi. Para aktor kebijakan sangat menyadari kekuatan ini dan seringkali melakukan "perang wacana" di media untuk membingkai proposal mereka secara positif dan mendelegitimasi argumen lawan.

Tekanan publik ini bisa menjadi sangat kuat ketika dimobilisasi dalam bentuk aksi kolektif, seperti **demonstrasi, petisi, atau kampanye media sosial**. Aksi ini mengirimkan sinyal yang sangat jelas kepada pembuat keputusan tentang intensitas preferensi publik. Meskipun tidak selalu berhasil, sejarah menunjukkan bahwa tekanan publik yang masif dan berkelanjutan seringkali menjadi faktor penentu dalam adopsi kebijakan kebijakan yang kontroversial atau transformatif.

### c. Ketersediaan Sumber Daya

Faktor ketersediaan sumber daya adalah pengingat bahwa politik tidak dapat lepas dari realitas ekonomi dan administratif. Sumber daya yang paling krusial adalah **anggaran**. Setiap kebijakan baru hampir selalu membutuhkan dana, baik untuk investasi awal maupun untuk biaya operasional tahunan. Kementerian Keuangan dan komisi anggaran di parlemen bertindak sebagai "penjaga gerbang fiskal" yang kuat. Mereka akan meneliti dengan cermat implikasi anggaran dari setiap proposal kebijakan. Jika sebuah proposal dianggap terlalu membebani APBN, ia kemungkinan besar akan ditolak atau diminta untuk direvisi, terlepas dari seberapa besar dukungan politiknya (Schick, 2007).

Selain sumber daya finansial, **sumber daya manusia dan kapasitas administratif** juga merupakan faktor penting. Apakah pemerintah memiliki jumlah personel yang cukup dengan keahlian yang tepat untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut? Apakah struktur birokrasi yang ada sudah siap? Jika sebuah kebijakan dianggap terlalu rumit untuk diimplementasikan oleh aparat yang ada, para pembuat keputusan mungkin akan ragu untuk mengadopsinya. Mereka tidak ingin mengesahkan kebijakan yang sudah ditakdirkan untuk gagal di tahap implementasi.

**Informasi** juga merupakan sumber daya yang vital. Proposal kebijakan yang didukung oleh analisis yang kuat, data yang valid, dan bukti keberhasilan dari tempat lain akan lebih mudah untuk dipertahankan dalam perdebatan. Ketersediaan Naskah

Akademik yang komprehensif, misalnya, menjadi salah satu syarat penting dalam proses legislasi di Indonesia. Sebaliknya, proposal yang didasarkan pada asumsi yang lemah dan data yang meragukan akan lebih mudah untuk diserang dan ditolak oleh para penentangannya.

## Tantangan dalam Adopsi Kebijakan

Tahap adopsi adalah salah satu rintangan paling sulit dalam siklus kebijakan, yang penuh dengan berbagai tantangan yang dapat menggagalkan bahkan proposal yang paling baik sekalipun. Tantangan ini dapat bersifat politis, institusional, maupun sosial. Mengidentifikasi dan mengantisipasi tantangan tantangan ini adalah bagian penting dari strategi advokasi kebijakan. Kegagalan untuk melakukannya dapat menyebabkan sebuah proposal yang telah diperjuangkan selama bertahun-tahun kandas di saat-saat terakhir.

Tantangan yang paling umum dan paling sulit adalah **konflik kepentingan dan perdebatan politik yang mendalam**. Jarang sekali ada kebijakan penting yang tidak memiliki penentang. Adopsi adalah permainan zero sum di mana ada pemenang dan pecundang. Kelompok yang merasa akan dirugikan oleh kebijakan baru akan berjuang sekuat tenaga untuk mencegah adopsinya. Hal ini menciptakan perdebatan sengit yang didasarkan tidak hanya pada perbedaan analisis, tetapi juga pada perbedaan ideologi dan kepentingan material yang fundamental. Jika kekuatan antara kubu pro dan kontra relatif seimbang, hasilnya seringkali adalah *political gridlock*

atau kemacetan politik, di mana tidak ada keputusan yang dapat diambil.

Tantangan lain yang sering muncul adalah **hambatan institusional dan prosedural**. Proses adopsi, terutama legislasi, seringkali dirancang untuk menjadi lambat dan deliberatif. Meskipun tujuannya baik, yaitu untuk mencegah keputusan yang tergesa gesa, proses ini dapat menjadi sangat berbelit belit dan memakan waktu. Sebuah RUU harus melewati berbagai komite, mendapatkan jadwal dari pimpinan dewan, dan menunggu masa sidang yang tepat. Di tengah jalan, **birokrasi yang lambat** dalam menyediakan data pendukung atau draf teknis juga dapat menjadi penghambat. Semua ini memberikan banyak sekali titik veto di mana para penentang dapat menyandera atau menggagalkan sebuah proposal.

Terakhir, tantangan datang dari **penolakan dari kelompok penentang di luar pemerintahan**. Kelompok ini bisa berupa serikat buruh, organisasi masyarakat sipil, atau asosiasi bisnis yang tidak setuju dengan proposal kebijakan. Mereka akan menggunakan berbagai taktik untuk mendelegitimasi proses adopsi, mulai dari kampanye media negatif, mobilisasi demonstrasi massa, hingga melancarkan gugatan hukum. Penolakan yang kuat dari publik dapat mengikis kemauan politik dari para pengambil keputusan, membuat mereka takut untuk mengambil risiko politik dengan mengesahkan kebijakan yang kontroversial.

**Analogi:** Proses adopsi kebijakan yang penuh tantangan dapat dianalogikan seperti mencoba mendaki puncak gunung yang sangat sulit (mengesahkan kebijakan). **Konflik kepentingan** adalah badai salju dan angin kencang yang terus menerus menerpa para pendaki. **Birokrasi yang lambat** adalah sherpa atau pemandu yang seharusnya membantu justru berjalan sangat lambat atau bahkan salah jalan. **Penolakan dari kelompok penentang** adalah tim pendaki saingan yang mencoba menyabotase jalur atau mencuri perlengkapan. Banyak tim pendaki (proposal kebijakan) yang menyerah di tengah jalan karena kombinasi tantangan tantangan ini. Hanya tim yang paling siap, paling tangguh, dan memiliki strategi terbaik yang akan berhasil mencapai puncak.

#### **a. Konflik Kepentingan dan Perdebatan Politik**

Konflik adalah bagian yang tidak terpisahkan dari politik, dan ia menjadi sangat terlihat pada tahap adopsi kebijakan. Konflik ini muncul karena kebijakan publik secara inheren bersifat alokatif, ia mendistribusikan keuntungan kepada beberapa kelompok dan membebankan biaya kepada kelompok lain. Kelompok yang akan menanggung biaya atau kehilangan privilese akibat kebijakan baru tentu tidak akan tinggal diam. Mereka akan menggunakan semua sumber daya yang mereka miliki untuk melawan, menciptakan konflik kepentingan yang tajam (Baumgartner et al., 2009).

Konflik ini juga seringkali berakar pada **perbedaan ideologi atau nilai** yang fundamental. Perdebatan tentang kebijakan

pendidikan, misalnya, seringkali mencerminkan perbedaan pandangan yang mendalam tentang peran agama dalam ruang publik. Perdebatan tentang kebijakan ekonomi mencerminkan pertarungan antara ideologi pasar bebas dan ideologi negara kesejahteraan. Perdebatan ideologis ini seringkali sulit untuk dikompromikan karena tidak didasarkan pada kalkulasi untung rugi, melainkan pada keyakinan yang mendasar.

Dalam arena parlemen, konflik ini termanifestasi dalam bentuk **perdebatan partisan**. Partai oposisi memiliki insentif politik untuk menentang dan mengkritik proposal dari pemerintah, dengan harapan dapat menarik simpati pemilih dan menunjukkan alternatif. Perdebatan ini bisa menjadi sangat sengit dan terkadang lebih bertujuan untuk "mencetak poin politik" di hadapan media daripada untuk mencari solusi terbaik. Jika polarisasi politik sangat tinggi, hasilnya bisa berupa **kemacetan legislatif** (*legislative gridlock*), di mana parlemen tidak mampu mengesahkan undang-undang penting karena tidak ada pihak yang mau mengalah.

## **b. Birokrasi yang Lambat**

Meskipun birokrasi adalah bagian dari eksekutif, mereka bisa menjadi tantangan tersendiri dalam proses adopsi kebijakan yang diinisiasi oleh pimpinan politik. Terkadang, birokrasi menunjukkan **resistensi pasif** terhadap perubahan yang diusulkan. Para birokrat mungkin merasa bahwa kebijakan baru tersebut akan mengganggu rutinitas mereka, mengurangi kewenangan mereka, atau tidak sejalan dengan

budaya organisasi yang sudah ada. Resistensi ini jarang sekali diekspresikan secara terbuka, melainkan dalam bentuk kelambatan atau penundaan (Downs, 1967).

Kelambatan ini bisa berupa penundaan dalam menyerahkan data yang diminta oleh parlemen, keterlambatan dalam menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik, atau proses harmonisasi antar kementerian yang berjalan sangat alot. Penundaan penundaan ini, meskipun tampak teknis, dapat memiliki dampak politik yang besar. Ia dapat membuat sebuah RUU kehilangan momentum politiknya atau melewati tenggat waktu legislasi, yang pada akhirnya menyebabkan kegagalan adopsi.

Selain resistensi, terkadang kelambatan birokrasi juga disebabkan oleh **kurangnya kapasitas**. Kementerian atau lembaga mungkin tidak memiliki cukup personel dengan keahlian yang dibutuhkan untuk merumuskan draf kebijakan yang kompleks dalam waktu yang singkat. Kurangnya koordinasi antar lembaga juga menjadi masalah klasik, di mana setiap kementerian bekerja dalam "silo"-nya masing masing, sehingga memperlambat perumusan kebijakan yang bersifat lintas sektoral.

### **c. Penolakan dari Kelompok Penentang**

Tantangan serius lainnya datang dari oposisi aktif yang dilancarkan oleh kelompok-kelompok di luar pemerintahan. Jika pada tahap formulasi mereka berusaha memengaruhi desain kebijakan, pada tahap adopsi fokus mereka adalah untuk

menggagalkannya sama sekali. Kelompok penentang ini bisa sangat beragam, mulai dari serikat buruh yang menolak undang-undang yang dianggap merugikan pekerja, LSM lingkungan yang menolak proyek yang merusak alam, hingga asosiasi industri yang menolak peraturan yang dianggap memberatkan (Smith, 2000).

Strategi yang mereka gunakan untuk menunjukkan penolakan juga bervariasi. **Kampanye media** digunakan untuk membangun opini publik yang negatif terhadap proposal kebijakan. Mereka akan menyoroti semua kelemahan dan potensi dampak buruk dari proposal tersebut. **Mobilisasi massa** dalam bentuk unjuk rasa, demonstrasi, atau mogok kerja digunakan untuk menciptakan tekanan politik langsung dan menunjukkan kekuatan penolakan mereka kepada publik dan media.

Selain itu, kelompok penentang juga sering menggunakan **strategi hukum**. Mereka dapat mengajukan gugatan untuk menantang prosedur perumusan kebijakan atau mengancam akan segera melakukan *judicial review* jika kebijakan tersebut disahkan. Ancaman ini dapat membuat para pembuat keputusan berpikir dua kali. Keberhasilan kelompok penentang dalam menggagalkan adopsi sebuah kebijakan sangat bergantung pada kemampuan mereka untuk membangun koalisi yang luas, meringkai pesan mereka secara efektif, dan mempertahankan tekanan secara berkelanjutan.

## Rangkuman

- ☑ Adopsi kebijakan adalah tahap di mana proposal kebijakan secara formal disetujui dan diberi status hukum oleh otoritas yang sah, yang esensinya adalah proses pemberian legitimasi.
- ☑ Legitimasi, baik secara hukum (sesuai prosedur) maupun politik (diterima publik), sangat penting untuk memastikan kepatuhan dan keberhasilan implementasi kebijakan.
- ☑ Terdapat tiga mekanisme utama adopsi: proses legislasi di parlemen untuk undang-undang, penerbitan peraturan oleh eksekutif (PP, Perpres), dan putusan pengadilan melalui *judicial review*.
- ☑ Faktor kunci yang memengaruhi keberhasilan adopsi meliputi dukungan politik dan kekuatan koalisi di parlemen, opini publik yang mendukung dan tekanan media, serta ketersediaan sumber daya seperti anggaran dan kapasitas administratif.
- ☑ Tantangan utama dalam tahap adopsi adalah konflik kepentingan dan perdebatan ideologis yang dapat menyebabkan kemacetan politik, hambatan prosedural dan birokrasi yang lambat, serta penolakan aktif dari kelompok penentang melalui kampanye media, mobilisasi massa, dan strategi hukum.
- ☑ Memahami dinamika adopsi kebijakan adalah kunci untuk mengetahui bagaimana sebuah ide atau proposal diubah menjadi komitmen negara yang memiliki kekuatan hukum.

## BAB 7

# PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

### Pendahuluan

Apabila adopsi kebijakan adalah momen kelahiran resmi sebuah undang undang, maka implementasi adalah tahap di mana kebijakan tersebut mulai menjalani kehidupannya di dunia nyata. Ini adalah fase kritis di mana rencana, janji, dan teks hukum diubah menjadi tindakan nyata dan program yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Betapapun briliannya sebuah kebijakan dirumuskan dan betapapun kuatnya ia didukung secara politik, nilainya akan menjadi nol jika ia gagal diimplementasikan dengan baik. Banyak kebijakan yang tampak sempurna di atas kertas justru hancur berantakan ketika berbenturan dengan realitas lapangan yang kompleks. Oleh karena itu, studi implementasi seringkali disebut sebagai studi tentang "kuburan kebijakan yang baik".

Tahap implementasi adalah tentang menjawab pertanyaan "siapa melakukan apa, kapan, di mana, dan bagaimana?". Ini adalah proses yang melibatkan serangkaian kegiatan oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, untuk menjalankan program yang telah dimandatkan (Van Meter & Van Horn, 1975). Namun, proses ini jauh dari sekadar eksekusi mekanis. Ia adalah proses yang dinamis, adaptif, dan penuh dengan negosiasi. Para pelaksana di lapangan seringkali harus membuat keputusan dan penyesuaian sendiri untuk menghadapi situasi yang tidak terduga, sebuah proses yang secara signifikan dapat mengubah tujuan awal dari kebijakan tersebut.

Dalam bab ini, kita akan membedah tahap implementasi yang seringkali menjadi "anak tiri" dalam studi kebijakan, namun sesungguhnya merupakan penentu utama keberhasilan. Kita akan memulai dengan memahami konsep dasar implementasi dan mengapa sering terjadi kesenjangan antara rencana dan realitas. Selanjutnya, kita akan menjelajahi dua kutub model implementasi yang berpengaruh, yaitu pendekatan *top down* yang hierarkis dan pendekatan *bottom up* yang berfokus pada aktor di lapangan, serta upaya untuk menyatukan keduanya.

Kita juga akan mengidentifikasi faktor faktor kunci yang menjadi penentu keberhasilan implementasi, mulai dari kejelasan kebijakan itu sendiri, kapasitas lembaga pelaksana, hingga kondisi lingkungan sosial dan politik. Terakhir, kita akan mengupas berbagai tantangan klasik yang menghantui proses implementasi, seperti resistensi dari masyarakat, buruknya koordinasi antar lembaga, hingga praktik korupsi yang

menggerogoti efektivitas kebijakan. Memahami implementasi adalah memahami jantung dari administrasi publik dan kunci untuk mengubah janji kebijakan menjadi perbaikan nyata bagi kehidupan warga negara.

## **Konsep dan Pentingnya Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah tahap yang mencakup serangkaian tindakan oleh aktor publik dan privat untuk melaksanakan tujuan yang telah ditetapkan dalam sebuah kebijakan yang telah diadopsi. Ini adalah proses untuk mengubah tujuan dan sasaran kebijakan menjadi hasil atau *outcome* yang nyata (Pressman & Wildavsky, 1984). Tahap ini dimulai setelah sebuah kebijakan dilegitimasi secara hukum dan berakhir ketika dampak dari kebijakan tersebut mulai dirasakan. Implementasi melibatkan berbagai aktivitas, seperti pengorganisasian birokrasi, penyediaan layanan dan sumber daya, serta interpretasi aturan aturan kebijakan untuk diterapkan dalam situasi konkret.

Pentingnya studi implementasi muncul dari kesadaran pada tahun 1970an bahwa banyak program sosial yang ambisius di negara maju ternyata gagal mencapainya, bukan karena formulasi yang buruk, tetapi karena kegagalan dalam pelaksanaannya (O'Toole, 2000). Hal ini menyadarkan para sarjana bahwa menganggap implementasi sebagai proses teknis yang sederhana dan otomatis adalah sebuah kesalahan besar. Implementasi adalah proses politik tersendiri, yang penuh dengan konflik, negosiasi, dan adaptasi, sama seperti tahap tahap kebijakan lainnya. Tanpa implementasi yang efektif,

kebijakan hanya akan menjadi "macan kertas", yaitu dokumen yang tampak hebat namun tidak memiliki dampak nyata.

Memahami implementasi juga penting karena di tahap inilah kebijakan benar benar berinteraksi dengan warga negara. Para pelaksana di garis depan, seperti guru, dokter di puskesmas, atau petugas polisi, adalah "wajah" dari negara bagi sebagian besar masyarakat. Cara mereka menerjemahkan dan menerapkan kebijakan akan sangat menentukan persepsi publik terhadap pemerintah dan legitimasi sistem politik secara keseluruhan (Lipsky, 2010). Oleh karena itu, keberhasilan sebuah kebijakan tidak hanya diukur dari tujuan yang tercapai, tetapi juga dari kualitas proses implementasi itu sendiri, apakah ia adil, responsif, dan menghargai warga negara.

Kunci untuk memahami implementasi adalah dengan melihatnya sebagai sebuah proses yang melibatkan banyak aktor dengan tujuan yang mungkin berbeda beda, serta berlangsung dalam konteks yang terus berubah. Keberhasilan implementasi jarang sekali bergantung pada satu faktor tunggal, melainkan pada keselarasan antara isi kebijakan, kapasitas pelaksana, dan penerimaan dari kelompok sasaran serta lingkungan sekitarnya (Goggin et al., 1990). Analisis implementasi mencoba untuk membongkar kompleksitas interaksi ini untuk menjelaskan mengapa beberapa kebijakan berhasil dan yang lainnya gagal.

**Analogi:** Proses implementasi kebijakan dapat dianalogikan dengan sebuah orkestra yang akan mementaskan sebuah simfoni. Partitur musik yang ditulis oleh komponis adalah **kebijakan**

**yang telah diadopsi.** Partitur tersebut mungkin sangat brilian dan indah. Namun, keberhasilan pementasan bergantung sepenuhnya pada tahap **implementasi** oleh para musisi di atas panggung. Jika para musisi tidak terampil, instrumen mereka tidak selaras, atau akustik gedungnya buruk (**kapasitas pelaksana yang rendah**), maka musik yang dihasilkan akan kacau. Jika sang dirigen memiliki interpretasi yang berbeda dari komponis (**diskresi implementor**), maka simfoni yang dimainkan akan berbeda dari yang dimaksudkan. Jika penonton tidak menyukai jenis musiknya dan pergi meninggalkan gedung (**resistensi kelompok sasaran**), maka pementasan itu gagal. Implementasi adalah momen di mana musik di atas kertas dihidupkan, dan keberhasilannya bergantung pada banyak faktor di luar kualitas partitur itu sendiri.

#### **a. Definisi Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan dapat didefinisikan sebagai keseluruhan aktivitas yang mengikuti tahap pengesahan kebijakan yang bertujuan untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut. Definisi klasik dari Van Meter dan Van Horn (1975) menyatakan bahwa implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh badan publik (dan seringkali swasta) yang diarahkan untuk pencapaian tujuan dan sasaran yang telah diprioritaskan sebelumnya. Definisi ini menyoroti bahwa implementasi adalah sebuah proses yang bertujuan (*goal-oriented*) dan melibatkan berbagai aktor, tidak hanya pemerintah.

Secara lebih luas, implementasi adalah tentang eksekusi, tetapi eksekusi yang cerdas dan adaptif. Ia bukan sekadar

menjalankan perintah secara buta dari atas. Para pelaksana kebijakan harus menafsirkan mandat kebijakan yang seringkali ambigu, mengadaptasikannya dengan kondisi lokal yang unik, dan mengatasi berbagai rintangan yang tidak terduga (Berman, 1978). Dengan demikian, implementasi adalah proses pembelajaran di mana kebijakan awal seringkali dimodifikasi dan disesuaikan berdasarkan pengalaman di lapangan.

Dalam pandangan modern, implementasi juga dilihat sebagai proses pembentukan jejaring atau *network governance*. Jarang sekali satu lembaga pemerintah dapat mengimplementasikan kebijakan sendirian. Implementasi kebijakan yang kompleks, seperti penanganan perubahan iklim atau pengentasan kemiskinan, memerlukan kerja sama dan koordinasi antara berbagai lembaga pemerintah di berbagai tingkatan, serta kemitraan dengan organisasi sektor swasta dan masyarakat sipil (Provan & Kenis, 2008). Oleh karena itu, implementasi adalah tentang mengelola hubungan dan membangun kolaborasi di antara berbagai aktor yang saling bergantung.

## **b. Pentingnya Implementasi yang Efektif**

Implementasi yang efektif adalah penentu akhir dari keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan publik. Sebuah negara bisa saja memiliki perumus kebijakan terbaik di dunia, tetapi tanpa adanya implementasi yang efektif, semua itu tidak akan ada artinya. Pentingnya implementasi terletak pada perannya sebagai **mekanisme penyampaian** (*delivery mechanism*). Melalui implementasilah manfaat kebijakan,

seperti layanan kesehatan, bantuan sosial, atau infrastruktur, benar benar sampai kepada warga negara yang menjadi sasaran (Barrett, 2004). Kegagalan dalam penyampaian akan menciptakan kekecewaan dan sinisme publik.

Implementasi yang efektif juga krusial untuk **efisiensi penggunaan sumber daya publik**. Setiap kebijakan melibatkan penggunaan uang pajak yang dikumpulkan dari masyarakat. Implementasi yang buruk, yang ditandai oleh penundaan, pemborosan, atau korupsi, berarti menya nyiakan sumber daya yang berharga tersebut. Sebaliknya, implementasi yang efisien memastikan bahwa setiap rupiah yang dibelanjakan memberikan dampak yang maksimal bagi masyarakat, sehingga meningkatkan akuntabilitas dan kepercayaan publik terhadap pengelolaan keuangan negara.

Selain itu, proses implementasi itu sendiri adalah **sumber informasi dan pembelajaran yang berharga**. Pengalaman, masalah, dan keberhasilan yang ditemui di lapangan selama implementasi adalah umpan balik yang sangat penting bagi para pembuat kebijakan. Informasi ini dapat digunakan dalam tahap evaluasi untuk menilai kinerja kebijakan dan untuk merumuskan kebijakan yang lebih baik di masa depan (Sabatier & Mazmanian, 1980). Dengan kata lain, implementasi yang dipantau dengan baik adalah bagian dari siklus pembelajaran kebijakan yang berkelanjutan, yang memungkinkan pemerintah untuk beradaptasi dan memperbaiki diri seiring waktu.

### c. Kesenjangan antara Kebijakan dan Praktik

Salah satu konsep sentral dalam studi implementasi adalah "kesenjangan implementasi" atau *implementation gap*. Istilah ini dipopulerkan oleh Pressman dan Wildavsky (1984) dalam studi klasik mereka yang menunjukkan bagaimana sebuah program yang didukung penuh oleh pemerintah pusat dengan dana yang melimpah ternyata gagal total di tingkat lokal. Kesenjangan implementasi merujuk pada perbedaan antara apa yang diharapkan atau direncanakan oleh pembuat kebijakan di tingkat pusat dengan apa yang sebenarnya terjadi atau dicapai di lapangan. Kesenjangan ini adalah fenomena yang sangat umum dalam kebijakan publik.

Ada banyak penyebab dari kesenjangan ini. Salah satunya adalah **asumsi yang salah** dalam desain kebijakan. Para perumus kebijakan di tingkat pusat mungkin tidak memiliki pemahaman yang akurat tentang kondisi lokal, perilaku kelompok sasaran, atau kapasitas lembaga pelaksana. Akibatnya, mereka merancang kebijakan yang tidak realistis atau tidak sesuai dengan konteks di mana kebijakan itu akan diterapkan.

Penyebab lain adalah **kompleksitas rantai implementasi**. Semakin banyak aktor dan titik persetujuan (*clearance points*) yang harus dilalui oleh sebuah kebijakan dari pusat hingga ke lapangan, semakin besar kemungkinan terjadinya distorsi, penundaan, dan kegagalan. Setiap aktor dalam rantai tersebut memiliki kepentingan dan interpretasinya sendiri, yang dapat mengubah pesan atau tujuan kebijakan seiring perjalanannya (Pressman & Wildavsky, 1984). Selain itu, **kurangnya**

**komitmen atau kapasitas** dari para pelaksana di tingkat bawah juga menjadi penyebab utama. Mereka mungkin tidak setuju dengan tujuan kebijakan atau tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk melaksanakannya dengan baik, sehingga menciptakan kesenjangan antara rencana dan realitas.

## **Model-model Implementasi Kebijakan**

Untuk memahami proses implementasi yang kompleks, para sarjana telah mengembangkan beberapa model atau kerangka kerja teoretis. Model model ini memberikan perspektif yang berbeda tentang bagaimana seharusnya kita mempelajari implementasi. Perdebatan utama dalam literatur implementasi berkisar pada dua pendekatan yang berlawanan, yaitu pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*. Kedua pendekatan ini memiliki asumsi, fokus, dan metodologi yang berbeda, dan masing masing memiliki kekuatan serta kelemahannya sendiri.

Pendekatan **top down**, yang merupakan generasi pertama dari studi implementasi, melihat proses ini dari perspektif para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Fokusnya adalah pada sejauh mana tujuan yang telah ditetapkan oleh otoritas pusat dapat dicapai secara efektif di tingkat bawah (Sabatier, 1986). Para penganut model ini cenderung melihat implementasi sebagai masalah kontrol hierarkis. Keberhasilan implementasi, menurut mereka, bergantung pada faktor faktor seperti kejelasan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, dan mekanisme pengawasan yang ketat dari pusat.

Sebagai reaksi terhadap keterbatasan model *top down*, muncul pendekatan **bottom up**. Pendekatan ini membalik perspektif dan memulai analisis dari sudut pandang para aktor di tingkat paling bawah yang berinteraksi langsung dengan warga negara, yang dikenal sebagai birokrat jalanan. Para penganut model ini berargumen bahwa implementasi yang sesungguhnya ditentukan oleh tindakan dan diskresi para pelaksana di lapangan, bukan oleh perintah dari pusat (Lipsky, 2010). Fokusnya adalah pada bagaimana para pelaksana ini memahami, menegosiasikan, dan mengadaptasi kebijakan agar sesuai dengan realitas yang mereka hadapi.

Menyadari bahwa kedua pendekatan ini memiliki kebenarannya masing masing, generasi ketiga dari studi implementasi mencoba untuk mengembangkan **model sintesis**. Model ini berusaha untuk mengintegrasikan wawasan dari pendekatan *top down* dan *bottom up*. Model sintesis mengakui pentingnya tujuan kebijakan dari pusat, tetapi pada saat yang sama juga memberikan perhatian serius pada peran aktor lokal, jaringan kebijakan, dan proses pembelajaran dalam membentuk hasil akhir implementasi. Model ini mencoba memberikan gambaran yang lebih holistik dan realistis tentang dinamika implementasi.

**Contoh Kasus:** Implementasi kebijakan Dana Desa di Indonesia dapat dianalisis menggunakan ketiga model ini. Dari perspektif **top down**, keberhasilannya diukur dari sejauh mana pemerintah desa menggunakan dana tersebut sesuai dengan prioritas nasional yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (misalnya, untuk infrastruktur atau pemberdayaan ekonomi) dan sejauh mana

mereka mematuhi aturan pelaporan keuangan. Dari perspektif **bottom up**, analisis akan fokus pada bagaimana kepala desa dan perangkatnya (sebagai birokrat jalanan) menafsirkan aturan, bernegosiasi dengan elit lokal, dan mengalokasikan dana untuk proyek proyek yang mereka anggap paling penting bagi desa mereka, yang mungkin berbeda dari prioritas pusat. Sebuah **model sintesis** akan menganalisis interaksi antara regulasi dari pusat, kapasitas dan preferensi pemerintah desa, serta dinamika politik lokal untuk menjelaskan mengapa hasil penggunaan Dana Desa bisa sangat bervariasi antar desa.

#### **a. Model *Top-Down* (Pendekatan Hierarkis)**

Model *top down* adalah pendekatan pertama dan paling intuitif dalam studi implementasi. Pendekatan ini memulai analisis dari keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat dan bergerak ke bawah mengikuti struktur hierarki hingga ke tingkat pelaksana di lapangan (Sabatier, 1986). Asumsi dasarnya adalah bahwa proses kebijakan bersifat linear, di mana implementasi adalah tahap eksekusi dari keputusan yang telah dibuat secara otoritatif di tingkat atas. Para penganut model ini cenderung memandang para pelaksana sebagai agen yang seharusnya secara loyal menjalankan perintah dari prinsipal (pembuat kebijakan pusat).

Fokus utama dari model *top down* adalah pada faktor faktor yang dapat dikontrol oleh pembuat kebijakan pusat untuk memastikan kepatuhan dan keberhasilan implementasi. Sabatier dan Mazmanian (1980), dalam kerangka kerja mereka

yang terkenal, mengidentifikasi beberapa variabel kunci. Variabel ini termasuk (1) **kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan** (apakah tujuan kebijakan ditulis dengan jelas dan tidak ambigu?), (2) **kecukupan teori kausal** (apakah kebijakan didasarkan pada pemahaman yang benar tentang cara kerja masalah?), dan (3) **ketersediaan sumber daya finansial dan teknis** yang memadai.

Kelebihan dari model *top down* adalah ia memberikan kerangka kerja yang jelas dan sistematis untuk menganalisis implementasi dari perspektif pemerintah. Model ini juga sangat normatif, artinya ia dapat memberikan resep atau saran yang jelas kepada pembuat kebijakan tentang bagaimana merancang kebijakan agar lebih mudah diimplementasikan. Namun, kelemahan utamanya adalah ia seringkali mengabaikan realitas di lapangan. Ia meremehkan peran dan pengaruh aktor lokal, serta tidak cukup memperhitungkan kemampuan mereka untuk mengadaptasi atau bahkan menolak kebijakan dari pusat. Model ini juga kesulitan menjelaskan mengapa kebijakan dengan tujuan yang ambigu terkadang bisa berhasil diimplementasikan.

#### **b. Model *Bottom-Up* (Pendekatan dari Bawah)**

Model *bottom up* muncul sebagai kritik langsung terhadap pendekatan *top down* yang dianggap terlalu simplistik dan elitis. Alih alih memulai dari pusat, para penganut model *bottom up* memulai analisis mereka dari tingkat paling bawah, yaitu dari para individu dan kelompok yang terlibat langsung dalam

penyampaian layanan kebijakan (Hupe & Hill, 2016). Fokusnya adalah pada interaksi antara pelaksana kebijakan di garis depan (*street level bureaucrats*) dengan warga negara yang menjadi target kebijakan.

Konsep kunci dalam pendekatan ini adalah **diskresi**. Para penganut *bottom up* berargumen bahwa tidak mungkin untuk menulis aturan yang dapat mencakup semua variasi situasi di lapangan. Oleh karena itu, para pelaksana seperti guru, perawat, atau polisi selalu memiliki ruang kebebasan atau diskresi untuk memutuskan bagaimana menerapkan kebijakan dalam kasus-kasus tertentu (Lipsky, 2010). Akumulasi dari keputusan diskresioner inilah yang membentuk kebijakan dalam praktiknya, yang bisa jadi sangat berbeda dari niat awal para pembuat kebijakan di pusat.

Kelebihan utama dari model *bottom up* adalah realismenya. Ia memberikan gambaran yang kaya dan mendalam tentang kompleksitas implementasi di tingkat akar rumput. Ia juga menyoroti pentingnya pengetahuan dan pengalaman lokal dalam keberhasilan sebuah kebijakan. Namun, model ini juga memiliki kelemahan. Para kritikus berpendapat bahwa dengan terlalu fokus pada aktor lokal, model *bottom up* cenderung meremehkan pengaruh dari keputusan dan struktur makro yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Selain itu, model ini dikritik karena kurang mampu memberikan resep kebijakan yang jelas bagi para pembuat kebijakan nasional.

### c. Model Sintesis (Integrasi *Top-Down* dan *Bottom-Up*)

Menyadari kekuatan dan kelemahan dari kedua pendekatan ekstrem tersebut, para sarjana generasi ketiga mencoba untuk mengembangkan model sintesis yang mengintegrasikan wawasan dari keduanya. Model sintesis mengakui bahwa implementasi dipengaruhi baik oleh faktor makro dari tingkat pusat (*top down*) maupun oleh faktor mikro di tingkat lokal (*bottom up*) (Matland, 1995). Tujuannya adalah untuk membangun kerangka kerja yang lebih komprehensif dan dapat menjelaskan variasi hasil implementasi secara lebih baik.

Salah satu upaya sintesis yang terkenal adalah *Advocacy Coalition Framework* (ACF) yang dikembangkan oleh Sabatier dan Jenkins Smith (Sabatier & Weible, 2014). Meskipun merupakan teori proses kebijakan yang lebih luas, ACF memberikan wawasan penting untuk implementasi. Ia melihat implementasi sebagai hasil dari interaksi dan persaingan antara berbagai "koalisi advokasi" (yang terdiri dari aktor dari berbagai lembaga, termasuk birokrat, peneliti, dan kelompok kepentingan) yang memiliki keyakinan kebijakan yang berbeda. Model ini menggabungkan perhatian pada parameter sistem yang stabil (aspek *top down*) dengan fokus pada pembelajaran dan strategi koalisi (aspek *bottom up*).

Pendekatan sintesis lain berpendapat bahwa pilihan antara model *top down* atau *bottom up* seharusnya bergantung pada konteks kebijakannya. Richard Matland (1995) misalnya, mengusulkan sebuah matriks yang didasarkan pada

dua variabel: ambiguitas kebijakan dan tingkat konflik. Menurutnya, pendekatan *top down* lebih cocok untuk kebijakan dengan ambiguitas dan konflik yang rendah (implementasi administratif), sementara pendekatan *bottom up* lebih cocok untuk kebijakan dengan ambiguitas dan konflik yang tinggi (implementasi eksperimental atau politis). Model sintesis ini menawarkan cara yang lebih fleksibel dan cangguh untuk menganalisis implementasi.

## Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan bukanlah sebuah misteri. Penelitian selama puluhan tahun telah berhasil mengidentifikasi sejumlah faktor kunci yang secara konsisten memengaruhi hasil dari proses implementasi. Memahami faktor faktor ini sangat penting, tidak hanya untuk menganalisis mengapa sebuah kebijakan gagal, tetapi juga, dan yang lebih penting, untuk merancang kebijakan yang lebih baik sejak awal. Para pembuat kebijakan yang mempertimbangkan faktor faktor implementasi ini sejak tahap formulasi memiliki peluang yang jauh lebih besar untuk melihat kebijakan mereka berhasil di lapangan.

Faktor faktor ini dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori besar, seperti yang diusulkan oleh kerangka kerja klasik dari Merilee Grindle (1980) dan George C. Edwards III (1980). Kategori pertama adalah **karakteristik dari kebijakan itu sendiri**. Ini berkaitan dengan isi dan desain dari kebijakan yang akan diimplementasikan. Apakah tujuan kebijakan tersebut

jelas dan dapat diukur? Apakah ia didukung oleh sumber daya yang memadai? Seberapa besar perubahan yang dituntutnya dari kelompok sasaran? Kebijakan yang ambigu, kompleks, dan kekurangan sumber daya secara inheren lebih sulit untuk diimplementasikan.

Kategori kedua adalah **karakteristik dari lembaga pelaksana**. Ini berkaitan dengan kapasitas dan kemauan dari organisasi birokrasi yang ditugaskan untuk menjalankan kebijakan. Apakah lembaga tersebut memiliki staf yang cukup dengan keahlian yang tepat? Apakah struktur organisasi dan prosedur operasi standarnya mendukung tujuan kebijakan? Dan yang terpenting, apakah para pemimpin dan staf di lembaga tersebut memiliki komitmen yang kuat untuk melaksanakan kebijakan tersebut dengan sungguh sungguh?

Kategori ketiga adalah **faktor faktor yang ada di lingkungan kebijakan**. Implementasi tidak terjadi di ruang hampa. Ia dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, dan politik yang lebih luas. Bagaimana sikap publik dan kelompok sasaran terhadap kebijakan tersebut? Apakah kondisi ekonomi sedang mendukung atau justru menghambat? Apakah ada dukungan politik yang berkelanjutan dari para elit selama tahap implementasi? Keselarasan antara kebijakan, lembaga pelaksana, dan lingkungannya adalah resep utama bagi keberhasilan implementasi.

**Analogi:** Proses implementasi kebijakan dengan berbagai faktor yang memengaruhinya dapat dianalogikan dengan sebuah tim

ekspedisi yang mencoba mencapai sebuah puncak gunung yang baru. **Karakteristik kebijakan** adalah **peta dan rencana perjalanan** mereka. Jika petanya jelas, rutenya logis, dan mereka membawa perlengkapan serta bekal yang cukup (sumber daya memadai), peluang sukses lebih besar. **Karakteristik lembaga pelaksana** adalah **kualitas tim ekspedisi** itu sendiri. Apakah para pendakinya berpengalaman dan terampil (kapasitas staf)? Apakah mereka memiliki pemimpin yang tegas dan kerja sama tim yang solid (komitmen dan koordinasi)? **Lingkungan kebijakan** adalah **cuaca dan medan di gunung**. Meskipun rencana dan timnya hebat, badai salju yang tak terduga (krisis ekonomi), medan yang longsor (penolakan publik), atau cuaca yang cerah dan mendukung (dukungan politik) akan sangat menentukan hasil akhir dari ekspedisi tersebut.

#### **a. Karakteristik Kebijakan (Kejelasan, Sumber Daya)**

Karakteristik intrinsik dari kebijakan itu sendiri adalah titik awal yang penting. **Kejelasan tujuan dan standar kebijakan** adalah faktor fundamental. Jika tujuan kebijakan bersifat ambigu, multitafsir, atau bahkan saling bertentangan, maka para pelaksana di lapangan akan kebingungan tentang apa yang sebenarnya diharapkan dari mereka. Hal ini membuka ruang untuk interpretasi yang beragam yang dapat menyimpang dari maksud awal kebijakan. Standar dan pedoman yang jelas memberikan arahan yang konsisten bagi para implementor (Van Meter & Van Horn, 1975).

**Kecukupan sumber daya** adalah faktor krusial lainnya. Sumber daya ini tidak hanya mencakup **sumber daya finansial** atau anggaran yang memadai untuk menjalankan program, tetapi juga **sumber daya manusia** (staf yang cukup dan kompeten), **sumber daya teknis** (peralatan dan teknologi), dan **otoritas** yang cukup bagi lembaga pelaksana untuk bertindak. Banyak kebijakan yang gagal bukan karena idenya buruk, tetapi karena ia adalah "mandat tanpa dana" (*unfunded mandate*), di mana pemerintah pusat memerintahkan pemerintah daerah untuk melakukan sesuatu tanpa menyediakan anggaran yang cukup (Edwards III, 1980).

Selain itu, **kompleksitas kebijakan** juga berpengaruh. Semakin banyak aturan, prosedur, dan aktor yang terlibat dalam sebuah kebijakan, semakin besar pula potensi terjadinya masalah koordinasi dan penundaan. Seberapa besar perubahan yang dituntut oleh kebijakan dari perilaku kelompok sasaran juga penting. Kebijakan yang hanya menuntut perubahan kecil lebih mudah diimplementasikan daripada kebijakan yang menuntut perubahan gaya hidup atau nilai yang radikal.

#### **b. Karakteristik Lembaga Pelaksana (Kapasitas, Komitmen)**

Kualitas dan karakteristik dari lembaga birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan adalah faktor penentu keberhasilan. **Kapasitas kelembagaan** adalah salah satu aspek utamanya. Ini merujuk pada ketersediaan staf yang memadai, baik dari segi jumlah maupun keahlian, serta

anggaran dan fasilitas yang dibutuhkan. Lembaga dengan kapasitas yang lemah tidak akan mampu menjalankan tugas implementasi yang kompleks, tidak peduli seberapa baik kebijakan itu dirancang (Grindle, 1980).

Di samping kapasitas, **komitmen atau disposisi** dari para pelaksana juga sangat penting. Apakah para pejabat dan staf di lembaga tersebut setuju dengan tujuan kebijakan dan memiliki kemauan untuk melaksanakannya dengan sungguh-sungguh? Jika mereka secara pribadi tidak setuju dengan kebijakan tersebut, mereka mungkin akan melaksanakannya dengan setengah hati atau bahkan secara aktif menyabotasinya. Komitmen ini seringkali dipengaruhi oleh sejauh mana mereka dilibatkan dalam proses formulasi dan bagaimana kebijakan tersebut memengaruhi kepentingan lembaga mereka.

**Struktur organisasi dan Prosedur Operasi Standar (POS)** juga memainkan peran. Struktur yang terlalu hierarkis dan kaku dapat menghambat komunikasi dan adaptasi yang cepat di lapangan. POS yang sudah usang atau tidak sesuai dengan tuntutan kebijakan baru juga dapat menjadi penghalang. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi seringkali membutuhkan reformasi internal di dalam lembaga pelaksana itu sendiri, tidak hanya sekadar mengeluarkan kebijakan baru.

### **c. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik**

Implementasi kebijakan selalu dipengaruhi oleh konteks atau lingkungan di mana ia beroperasi. **Kondisi sosial dan ekonomi** dapat menjadi pendorong atau penghambat.

Misalnya, implementasi program pengentasan kemiskinan akan lebih sulit dilakukan di tengah krisis ekonomi ketika tingkat pengangguran sedang tinggi. Sikap, nilai, dan tingkat dukungan dari **kelompok sasaran dan masyarakat umum** juga sangat berpengaruh. Kebijakan yang sejalan dengan norma sosial yang ada akan lebih mudah diterima daripada kebijakan yang bertentangan dengannya.

**Dukungan politik dari para elit** di luar lembaga pelaksana juga harus dijaga selama tahap implementasi. Dukungan dari parlemen (terutama komisi yang mengawasi), kantor kepresidenan, dan pimpinan politik di daerah sangat penting untuk memastikan aliran sumber daya yang berkelanjutan dan untuk memberikan perlindungan politik jika implementasi menghadapi masalah. Jika dukungan politik ini memudar di tengah jalan, lembaga pelaksana akan kehilangan kekuatan dan legitimasi untuk melanjutkan program.

Terakhir, **peran media massa dan kelompok kepentingan** juga terus berlanjut pada tahap implementasi. Media dapat menyoroati keberhasilan atau kegagalan implementasi, yang dapat memengaruhi persepsi publik dan tekanan terhadap pemerintah. Kelompok kepentingan yang mendukung kebijakan akan terus mengawal implementasinya, sementara kelompok yang menentang akan mencari cari kesalahan dan kelemahan dalam pelaksanaannya untuk mendelegitimasi kebijakan tersebut. Lingkungan yang stabil dan mendukung sangat kondusif bagi keberhasilan implementasi.

## Tantangan dalam Implementasi Kebijakan

Meskipun para pembuat kebijakan telah berusaha merancang kebijakan yang baik dan mempertimbangkan berbagai faktor yang memengaruhinya, tahap implementasi tetaplah penuh dengan jebakan dan tantangan. Tantangan tantangan ini dapat muncul dari berbagai sumber dan seringkali menjadi penyebab utama dari kesenjangan implementasi. Mengantisipasi dan mengelola tantangan ini adalah bagian dari seni manajemen kebijakan publik. Kegagalan dalam mengatasi tantangan ini dapat menyebabkan pemborosan sumber daya, hilangnya kepercayaan publik, dan bertahannya masalah yang seharusnya dipecahkan.

Salah satu tantangan yang paling sering dihadapi adalah **resistensi dari kelompok sasaran** (*target group*). Warga negara atau perusahaan yang menjadi target dari sebuah kebijakan tidak selalu merupakan penerima yang pasif. Mereka memiliki kepentingan, nilai, dan kebiasaannya sendiri. Jika sebuah kebijakan dianggap merugikan kepentingan mereka, bertentangan dengan nilai mereka, atau terlalu rumit untuk dipatuhi, mereka mungkin akan menolaknya. Penolakan ini bisa berbentuk pengabaian terhadap aturan, pencarian celah hukum, atau bahkan protes terbuka. Mengatasi resistensi ini memerlukan strategi komunikasi, persuasi, dan terkadang penegakan hukum yang efektif.

Tantangan besar lainnya, terutama dalam sistem pemerintahan yang kompleks, adalah **kurangnya koordinasi antar**

**lembaga.** Banyak masalah publik yang bersifat lintas sektoral dan membutuhkan kerja sama dari beberapa kementerian atau lembaga sekaligus. Namun, lembaga pemerintah seringkali bekerja dalam "silo", dengan ego sektoral dan tujuan yang berbeda beda. Kurangnya komunikasi dan koordinasi dapat menyebabkan tumpang tindih program, persaingan antar lembaga, dan kebijakan yang saling bertentangan, yang pada akhirnya membingungkan pelaksana di lapangan dan masyarakat.

Terakhir, tantangan yang sangat merusak dan lazim di banyak negara, termasuk Indonesia, adalah **korupsi dan penyalahgunaan wewenang.** Implementasi kebijakan, terutama yang melibatkan anggaran besar atau perizinan, menciptakan banyak peluang bagi oknum birokrat atau politisi untuk melakukan korupsi. Praktik ini dapat berupa penggelapan dana, permintaan suap untuk memperlancar layanan, atau pengalokasian proyek kepada kroni. Korupsi tidak hanya menyebabkan kebocoran anggaran, tetapi juga secara fundamental merusak tujuan kebijakan dan mengikis kepercayaan masyarakat terhadap negara.

**Contoh Kasus:** Implementasi program Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) setelah krisis finansial 1998 adalah contoh tragis dari tantangan implementasi. Meskipun tujuannya baik, yaitu untuk menyelamatkan sistem perbankan nasional, implementasinya sarat dengan masalah. Terjadi **penyalahgunaan wewenang** dan **korupsi** besar besaran oleh para pemilik bank yang menerima bantuan. **Kurangnya**

**koordinasi dan pengawasan** dari lembaga pemerintah terkait menyebabkan dana bantuan banyak yang disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau grup. **Resistensi** juga muncul dari publik dan sebagian politisi yang menganggap kebijakan ini tidak adil karena menggunakan uang negara untuk menyelamatkan bankir yang korup. Akibatnya, kebijakan ini meninggalkan beban utang negara yang sangat besar dan menjadi salah satu skandal korupsi terbesar dalam sejarah Indonesia.

#### **a. Resistensi dari Target Group**

Kelompok sasaran atau *target group* adalah individu, kelompok, atau organisasi yang perilakunya ingin diubah oleh sebuah kebijakan. Keberhasilan implementasi sangat bergantung pada tingkat kepatuhan dan kerja sama dari mereka. Namun, kelompok sasaran seringkali memiliki alasan yang kuat untuk menolak atau tidak mematuhi kebijakan baru (May, 2003). Resistensi ini bisa muncul jika mereka merasa kebijakan tersebut akan merugikan kepentingan ekonomi mereka, misalnya peraturan lingkungan yang menaikkan biaya produksi bagi pabrik.

Resistensi juga bisa muncul karena alasan non ekonomi. Kebijakan tersebut mungkin dianggap bertentangan dengan **nilai nilai atau keyakinan budaya** mereka. Misalnya, program keluarga berencana mungkin menghadapi resistensi di komunitas yang memegang teguh nilai untuk memiliki banyak anak. Selain itu, **kompleksitas kebijakan dan kurangnya informasi** juga bisa menjadi penyebab. Jika aturan terlalu rumit

untuk dipahami atau jika kelompok sasaran tidak mendapatkan sosialisasi yang cukup, mereka mungkin akan memilih untuk mengabaikannya.

Bentuk resistensi bisa bermacam-macam. Ia bisa bersifat pasif, seperti ketidakpatuhan secara diam-diam. Ia juga bisa bersifat aktif, seperti pengajuan protes, gugatan hukum, atau lobi untuk mengubah atau membatalkan kebijakan tersebut. Untuk mengatasi resistensi ini, pemerintah perlu menggunakan kombinasi strategi, mulai dari sosialisasi dan edukasi, pemberian insentif untuk kepatuhan, hingga penegakan sanksi yang tegas bagi yang melanggar. Melibatkan perwakilan kelompok sasaran sejak tahap formulasi juga dapat mengurangi potensi resistensi di tahap implementasi.

### **b. Kurangnya Koordinasi Antar Lembaga**

Sebagian besar masalah publik modern, seperti perubahan iklim, kemiskinan, atau terorisme, tidak dapat diselesaikan oleh satu lembaga pemerintah saja. Penyelesaiannya membutuhkan pendekatan "pemerintahan menyeluruh" (*whole-of-government*) yang melibatkan kerja sama dan koordinasi yang erat antar berbagai kementerian dan lembaga, baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun, dalam praktiknya, koordinasi adalah salah satu tantangan terbesar dalam administrasi publik (Christensen & Lægreid, 2007).

Penyebab kurangnya koordinasi sangat beragam. Salah satu yang utama adalah **ego sektoral** atau "**mentalitas silo**". Setiap kementerian atau lembaga cenderung fokus pada tugas pokok

dan fungsinya sendiri, memiliki anggaran dan target kinerjanya sendiri, serta seringkali enggan untuk berbagi informasi atau sumber daya dengan lembaga lain. Persaingan antar lembaga untuk mendapatkan anggaran atau pengaruh politik juga dapat memperburuk masalah ini.

Selain itu, **peraturan yang tumpang tindih atau bahkan bertentangan** yang dikeluarkan oleh kementerian yang berbeda dapat menciptakan kebingungan dan konflik di tingkat implementasi. Misalnya, kebijakan dari Kementerian Pertanian untuk meningkatkan produksi pangan mungkin bertentangan dengan kebijakan dari Kementerian Lingkungan Hidup untuk melindungi kawasan hutan. Tanpa adanya mekanisme koordinasi yang kuat di tingkat yang lebih tinggi, seperti di bawah kendali langsung presiden atau wakil presiden, masalah ini akan sulit untuk diatasi dan akan terus menghambat efektivitas implementasi kebijakan.

### **c. Korupsi dan Penyalahgunaan Wewenang**

Korupsi adalah "kanker" yang dapat menggerogoti dan menghancurkan kebijakan yang paling baik sekalipun. Korupsi dalam tahap implementasi terjadi ketika para pejabat publik menyalahgunakan wewenang mereka untuk mendapatkan keuntungan pribadi (Rose-Ackerman, 2016). Praktik ini dapat terjadi dalam berbagai bentuk dan di berbagai tingkatan birokrasi. Dalam pengadaan barang dan jasa, korupsi bisa berupa penggelembungan harga (*mark-up*), penunjukan

langsung kontraktor yang tidak berkualitas karena hubungan perkoncoan, atau permintaan "uang pelicin".

Dalam penyaluran bantuan sosial, korupsi bisa berupa pemotongan dana bantuan atau pembuatan daftar penerima fiktif. Dalam layanan perizinan, ia bisa berupa pungutan liar (pungli) untuk mempercepat atau bahkan untuk mengeluarkan izin yang seharusnya tidak layak. Dampak korupsi sangatlah merusak. Ia tidak hanya menyebabkan kebocoran anggaran negara dalam jumlah besar, tetapi juga secara langsung **mengurangi kualitas dan kuantitas layanan** yang diterima oleh masyarakat. Jembatan yang dibangun dengan bahan berkualitas rendah karena dananya dikorupsi akan cepat rusak. Bantuan sosial yang dipotong tidak akan cukup untuk memenuhi kebutuhan orang miskin.

Selain itu, korupsi juga **mendelegitimasi pemerintah** di mata publik. Ketika masyarakat melihat bahwa kebijakan yang seharusnya membantu mereka justru menjadi ajang bancakan para pejabat, kepercayaan mereka terhadap negara akan runtuh. Hal ini akan menyulitkan implementasi kebijakan kebijakan lain di masa depan. Memerangi korupsi melalui penegakan hukum yang tegas, reformasi birokrasi, dan peningkatan transparansi serta pengawasan publik adalah prasyarat mutlak bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

## Rangkuman

- ☑ Implementasi adalah tahap di mana kebijakan diubah menjadi tindakan nyata. Keberhasilannya sangat penting karena di sinilah kebijakan "hidup atau mati" dan dirasakan langsung oleh masyarakat.
- ☑ Kesenjangan implementasi (*implementation gap*), yaitu perbedaan antara rencana dan realitas, adalah fenomena umum yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti asumsi yang salah dan kompleksitas rantai implementasi.
- ☑ Model implementasi utama terbagi dua: model *top down* yang fokus pada kontrol dari pusat dan model *bottom up* yang fokus pada diskresi aktor di lapangan. Model sintesis mencoba mengintegrasikan kedua pendekatan tersebut.
- ☑ Birokrat jalanan (*street-level bureaucrats*) adalah aktor kunci dalam model *bottom up*, karena diskresi yang mereka miliki dalam menerapkan kebijakan secara efektif menjadikan mereka pembuat kebijakan *de facto*.
- ☑ Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh tiga kelompok faktor utama: karakteristik kebijakan (kejelasan, sumber daya), karakteristik lembaga pelaksana (kapasitas, komitmen), dan kondisi lingkungan (sosial, ekonomi, politik).
- ☑ Tantangan utama dalam implementasi meliputi resistensi dari kelompok sasaran, kurangnya koordinasi antar lembaga pemerintah, serta praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang yang merusak tujuan kebijakan.

## BAB 8

# PROSES KEBIJAKAN PUBLIK: EVALUASI KEBIJAKAN

### Pendahuluan

Sebuah kebijakan publik telah dirumuskan dengan cermat, diadopsi secara sah, dan diimplementasikan dengan mengerahkan berbagai sumber daya. Namun, bagaimana kita tahu apakah semua upaya tersebut benar benar berhasil? Apakah kebijakan tersebut mencapai tujuan yang telah dicanangkan? Apakah ia memberikan manfaat yang sepadan dengan biaya yang dikeluarkan? Apakah ia menimbulkan dampak tak terduga yang merugikan? Untuk menjawab pertanyaan pertanyaan fundamental ini, kita memasuki tahap terakhir dalam siklus kebijakan, yaitu evaluasi kebijakan. Tahap ini adalah momen refleksi dan penilaian kritis, di mana kinerja sebuah kebijakan diukur dan dihakimi secara sistematis.

Evaluasi kebijakan adalah proses untuk menentukan nilai atau kegunaan (*worth or merit*) dari sebuah intervensi publik. Ia seringkali dianggap sebagai tahap akhir, namun sesungguhnya evaluasi adalah jembatan yang menghubungkan akhir dari satu siklus kebijakan dengan awal dari siklus berikutnya. Temuan dari evaluasi memberikan umpan balik yang sangat berharga yang dapat digunakan untuk melanjutkan, memodifikasi, atau bahkan menghentikan sebuah kebijakan. Tanpa evaluasi, pembuatan kebijakan akan menjadi seperti berjalan di dalam kegelapan, di mana pemerintah terus meluncurkan program baru tanpa pernah belajar dari keberhasilan dan kegagalan di masa lalu (Rossi et al., 2019).

Dalam bab ini, kita akan membuka "kotak peralatan" seorang evaluator kebijakan. Kita akan memulai dengan memahami konsep dan tujuan mendasar dari evaluasi, serta membedakannya secara jelas dari kegiatan pemantauan atau monitoring. Selanjutnya, kita akan menjelajahi berbagai jenis evaluasi yang ada, karena setiap jenis dirancang untuk menjawab pertanyaan yang berbeda. Ada evaluasi yang bertanya "bagaimana program dijalankan?" (evaluasi proses), dan ada yang bertanya "apakah program ini benar benar menyebabkan perubahan?" (evaluasi dampak).

Kita juga akan berkenalan dengan berbagai metode, baik kuantitatif maupun kualitatif, yang digunakan untuk mengumpulkan dan menganalisis data evaluasi. Terakhir, dan yang paling penting, kita akan membahas tantangan terbesar dalam dunia evaluasi, yaitu bagaimana memastikan bahwa hasil

evaluasi yang seringkali mahal dan sulit untuk didapatkan benar benar digunakan oleh para pembuat keputusan. Memahami evaluasi adalah memahami bagaimana kita bisa menciptakan kebijakan yang tidak hanya didasarkan pada niat baik, tetapi juga pada bukti yang kuat.

## **Konsep dan Tujuan Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan adalah penilaian yang sistematis dan objektif terhadap sebuah kebijakan yang sedang berjalan atau telah selesai, yang mencakup desain, implementasi, dan hasilnya. Tujuan utamanya adalah untuk menentukan relevansi dan pemenuhan tujuan, efisiensi, efektivitas, dampak, dan keberlanjutan kebijakan tersebut (OECD, 2021). Kata kunci di sini adalah "sistematis" dan "objektif". Evaluasi bukanlah sekadar kumpulan opini atau anekdot, melainkan sebuah penyelidikan yang terstruktur yang menggunakan metode ilmu sosial yang diakui untuk mengumpulkan dan menganalisis bukti. Ia berusaha untuk memberikan penilaian yang tidak bias mengenai kinerja sebuah kebijakan.

Konsep evaluasi seringkali disalahpahami sebagai kegiatan mencari cari kesalahan atau sekadar audit keuangan. Padahal, cakupannya jauh lebih luas. Evaluasi tidak hanya bertanya "apakah uangnya dihabiskan dengan benar?", tetapi juga "apakah uangnya dihabiskan untuk hal yang benar, dan apakah hal tersebut memberikan hasil yang diharapkan?". Dengan demikian, evaluasi menyediakan informasi yang krusial bagi akuntabilitas demokratis, yaitu kemampuan pemerintah untuk

mempertanggungjawabkan tindakannya kepada publik dan parlemen (Bovens et al., 2014).

Terdapat dua tujuan besar yang melandasi hampir semua kegiatan evaluasi. Tujuan pertama adalah **evaluasi sumatif**, yang berfokus pada penilaian hasil akhir. Evaluasi jenis ini biasanya dilakukan setelah kebijakan berjalan selama periode waktu tertentu dan bertujuan untuk menjawab pertanyaan mendasar seperti "apakah kebijakan ini berhasil?" atau "apakah kebijakan ini harus dilanjutkan?". Hasil evaluasi sumatif digunakan untuk pengambilan keputusan besar mengenai masa depan sebuah program. Tujuan kedua adalah **evaluasi formatif**, yang dilakukan selama kebijakan sedang berjalan. Tujuannya adalah untuk memberikan umpan balik yang cepat kepada para manajer program tentang bagaimana proses implementasi dapat diperbaiki dan dioptimalkan. Ini lebih berorientasi pada pembelajaran dan perbaikan berkelanjutan (Scriven, 1991).

Memahami konsep dan tujuan ini penting untuk menempatkan evaluasi pada posisi yang tepat dalam proses kebijakan. Ia bukan sekadar "tambahan" atau kegiatan yang dilakukan jika ada sisa anggaran. Sebaliknya, evaluasi adalah komponen integral dari manajemen kebijakan publik yang baik dan prasyarat untuk terwujudnya pembuatan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policymaking*). Ia adalah mekanisme yang memungkinkan pemerintah untuk belajar dari pengalamannya sendiri secara sistematis, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang lebih baik dan lebih efektif dari waktu ke waktu.

**Analogi:** Evaluasi kebijakan dapat dianalogikan dengan sistem peninjauan performa sebuah mobil balap setelah selesai mengikuti satu musim kompetisi. **Monitoring** adalah data telemetri yang dikumpulkan selama balapan, seperti kecepatan di setiap tikungan dan suhu mesin. Namun, **evaluasi** adalah analisis mendalam yang dilakukan di garasi setelah musim berakhir. Tim insinyur akan membongkar mobil dan menganalisis semua data. **Evaluasi Proses** akan melihat apakah strategi pit stop berjalan lancar. **Evaluasi Hasil** akan melihat berapa kali mobil tersebut finis di podium. **Evaluasi Dampak** akan membandingkan performa mobil dengan desain baru ini terhadap mobil dengan desain lama. **Evaluasi Efisiensi** akan bertanya, "Apakah biaya pengembangan mesin baru yang sangat mahal ini sepadan dengan peningkatan kecepatan sekian detik per lap?". Hasil evaluasi ini akan digunakan untuk memutuskan apakah akan melanjutkan desain mobil yang sama, memodifikasinya, atau merancang mobil yang sama sekali baru untuk musim kompetisi berikutnya.

#### **a. Definisi Evaluasi Kebijakan**

Secara lebih mendalam, evaluasi kebijakan adalah penerapan metode penelitian sosial yang sistematis untuk menilai konsepsi, desain, implementasi, dan kegunaan dari suatu program kebijakan sosial (Rossi et al., 2019). Definisi ini menekankan beberapa poin penting. Pertama, evaluasi menggunakan **metode penelitian sosial**, yang berarti ia harus mengikuti kaidah kaidah ilmiah seperti objektivitas, reliabilitas, dan validitas. Ini membedakannya dari jurnalisme

investigatif atau opini politik. Kedua, evaluasi dapat dilakukan pada **berbagai tahap kebijakan**, tidak hanya pada akhirnya. Kita bisa mengevaluasi desain sebuah kebijakan bahkan sebelum ia diimplementasikan.

Ketiga, fokusnya adalah pada **penilaian kegunaan atau nilai**. Evaluasi melampaui sekadar deskripsi tentang apa yang terjadi. Ia membuat sebuah penilaian (*judgement*) tentang seberapa baik sebuah kebijakan bekerja berdasarkan serangkaian kriteria yang eksplisit. Kriteria ini bisa berupa efektivitas (pencapaian tujuan), efisiensi (hasil per unit biaya), keadilan (distribusi dampak), atau responsivitas (kepuasan target). Pemilihan kriteria ini sendiri seringkali merupakan isu politik dan harus dinyatakan secara transparan.

Definisi modern juga menekankan bahwa evaluasi harus **berorientasi pada pemanfaatan** (*utilization-focused*). Artinya, evaluasi tidak dilakukan hanya untuk menghasilkan laporan yang akan disimpan di rak buku. Sejak awal, proses evaluasi harus dirancang dengan memikirkan siapa pengguna utamanya dan bagaimana temuan evaluasi tersebut akan digunakan untuk pengambilan keputusan (Patton, 2008). Ini berarti evaluator harus bekerja sama dengan para pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan lainnya untuk memastikan bahwa pertanyaan evaluasi yang diajukan adalah pertanyaan yang relevan dan jawabannya dapat ditindaklanjuti.

## **b. Tujuan Evaluasi (Akuntabilitas, Pembelajaran, Peningkatan)**

Tujuan dilakukannya evaluasi kebijakan dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori utama yang saling terkait: akuntabilitas, pembelajaran, dan peningkatan. Tujuan **akuntabilitas** adalah tujuan yang paling klasik. Evaluasi dilakukan untuk memungkinkan para pembuat kebijakan dan pelaksana program mempertanggungjawabkan penggunaan sumber daya publik kepada masyarakat, parlemen, dan lembaga donor (Bovens, 2007). Evaluasi memberikan jawaban berbasis bukti atas pertanyaan, "Apakah uang rakyat telah digunakan secara efektif dan efisien?". Tujuan ini sangat penting untuk menjaga kepercayaan publik dan legitimasi pemerintah.

Tujuan kedua adalah **pembelajaran dan pengembangan pengetahuan**. Evaluasi adalah alat yang sangat kuat untuk belajar tentang "apa yang berhasil, untuk siapa, dalam kondisi apa, dan mengapa". Dengan menganalisis keberhasilan dan kegagalan berbagai program, evaluasi dapat membantu kita membangun basis pengetahuan tentang intervensi kebijakan yang efektif (Pawson & Tilley, 1997). Pembelajaran ini tidak hanya berguna untuk kebijakan yang sedang dievaluasi, tetapi juga dapat diakumulasikan untuk menginformasikan desain kebijakan lain di masa depan. Ini adalah kontribusi evaluasi terhadap ilmu kebijakan secara umum.

Tujuan ketiga adalah **peningkatan program dan manajemen**. Ini terkait dengan evaluasi formatif yang bertujuan untuk memberikan umpan balik yang konstruktif bagi para manajer

dan pelaksana kebijakan. Evaluasi dapat mengidentifikasi hambatan dalam proses implementasi, menunjukkan area di mana kinerja lemah, dan merekomendasikan penyesuaian untuk membuat program berjalan lebih baik (Wholey, 1994). Dalam hal ini, evaluasi berfungsi sebagai alat manajemen strategis yang membantu organisasi untuk terus beradaptasi dan meningkatkan kualitas pelayanannya. Ketiga tujuan ini seringkali berjalan bersamaan dalam satu kegiatan evaluasi.

### c. Perbedaan Evaluasi dengan Monitoring

Meskipun sering digunakan secara bergantian, monitoring dan evaluasi adalah dua kegiatan yang berbeda namun saling melengkapi. Memahami perbedaan keduanya sangatlah penting. **Monitoring** adalah pengumpulan dan analisis informasi secara rutin dan berkelanjutan untuk melacak kemajuan sebuah program terhadap rencana yang telah ditetapkan. Fokus utama monitoring adalah pada **input** (sumber daya yang digunakan), **aktivitas** (apa yang dilakukan), dan **output** (produk atau layanan langsung yang dihasilkan). Pertanyaan kunci dalam monitoring adalah: "Apakah kita melaksanakan program sesuai jadwal dan anggaran?" dan "Apakah kita menjangkau jumlah target yang direncanakan?". Monitoring bersifat deskriptif dan berorientasi pada manajemen internal.

**Evaluasi**, di sisi lain, adalah penilaian yang bersifat periodik dan lebih mendalam. Fokusnya bukan pada aktivitas, melainkan pada **hasil (outcome) dan dampak (impact)**. Hasil adalah perubahan jangka pendek atau menengah pada kelompok

sasaran (misalnya, peningkatan pengetahuan atau perubahan perilaku). Dampak adalah perubahan jangka panjang pada tingkat masyarakat luas (misalnya, penurunan angka kemiskinan). Pertanyaan kunci dalam evaluasi adalah: "Apakah kebijakan ini berhasil mencapai tujuannya?" dan "Apakah kebijakan ini menyebabkan perubahan yang diamati?". Evaluasi bersifat analitis dan bertujuan untuk membuat penilaian tentang nilai atau kegunaan suatu kebijakan.

Singkatnya, monitoring bertanya, "*Are we doing things right?*" (Apakah kita melakukan sesuatu dengan benar?), sementara evaluasi bertanya, "*Are we doing the right things?*" (Apakah kita melakukan sesuatu yang benar?). Data yang dikumpulkan melalui monitoring seringkali menjadi bahan baku yang penting untuk melakukan evaluasi. Sebuah sistem Monitoring dan Evaluasi (M&E) yang baik harus mampu mengintegrasikan kedua kegiatan ini secara sinergis untuk mendukung manajemen berbasis kinerja dan pembelajaran kebijakan.

## **Jenis-jenis Evaluasi Kebijakan**

Tidak ada satu jenis evaluasi yang cocok untuk semua situasi. Pilihan jenis evaluasi yang akan digunakan sangat bergantung pada pertanyaan spesifik yang ingin dijawab dan tahap siklus hidup dari kebijakan atau program yang sedang dinilai. Memilih jenis evaluasi yang tepat adalah langkah pertama yang krusial dalam merancang sebuah studi evaluasi yang bermakna. Setiap jenis evaluasi memiliki fokus, metodologi, dan kegunaan yang berbeda. Secara umum, jenis evaluasi dapat dikategorikan

berdasarkan fokus analisisnya, mulai dari proses internal program hingga dampak jangka panjangnya terhadap masyarakat.

Jenis evaluasi yang paling dasar adalah **evaluasi proses**. Evaluasi ini tidak melihat hasil akhir, melainkan fokus pada "kotak hitam" implementasi. Ia mencoba untuk memahami bagaimana sebuah program dijalankan di lapangan dan apakah pelaksanaannya sesuai dengan desain awal. Ini sangat berguna untuk mengidentifikasi hambatan operasional dan memperbaiki manajemen program. Selanjutnya, ada **evaluasi hasil**, yang mulai melihat efek dari program. Evaluasi ini mengukur perubahan jangka pendek atau menengah yang terjadi pada kelompok sasaran setelah menerima intervensi kebijakan.

Jenis evaluasi yang dianggap sebagai "standar emas" adalah **evaluasi dampak**. Evaluasi ini mencoba menjawab pertanyaan kausal yang paling sulit: apakah perubahan yang diamati benar-benar disebabkan oleh kebijakan tersebut, ataukah karena faktor lain? Ini memerlukan desain penelitian yang sangat rigoros untuk dapat memisahkan efek program dari pengaruh luar. Terakhir, ada **evaluasi efisiensi dan efektivitas**, yang menghubungkan antara hasil atau dampak dengan sumber daya yang digunakan. Evaluasi ini mencoba menjawab apakah sebuah kebijakan merupakan cara yang paling hemat biaya untuk mencapai tujuannya.

Memahami berbagai jenis evaluasi ini memungkinkan para pembuat kebijakan dan manajer program untuk mengajukan pertanyaan yang lebih tajam dan menugaskan studi evaluasi

yang paling sesuai dengan kebutuhan informasi mereka pada waktu tertentu. Seringkali, sebuah evaluasi yang komprehensif akan menggabungkan beberapa jenis evaluasi ini sekaligus untuk mendapatkan gambaran yang utuh tentang kinerja sebuah kebijakan.

**Contoh Kasus:** Mari kita lihat penerapan berbagai jenis evaluasi pada program "Pemberian Makanan Tambahan (PMT) untuk Balita Stunting".

- ☑ **Evaluasi Proses:** Evaluator akan mengunjungi puskesmas dan posyandu untuk mengamati apakah PMT didistribusikan tepat waktu, apakah jenis makanannya sesuai standar, dan apakah petugas kesehatan memberikan penyuluhan dengan benar.
- ☑ **Evaluasi Hasil:** Evaluator akan mengukur apakah balita yang menerima PMT menunjukkan peningkatan berat badan dan asupan gizi setelah 3 bulan program berjalan.
- ☑ **Evaluasi Dampak:** Evaluator akan membandingkan tingkat penurunan stunting di desa yang menerima program PMT dengan desa lain yang karakteristiknya serupa tetapi tidak menerima program (sebagai kelompok kontrol), untuk membuktikan bahwa penurunan stunting tersebut benar-benar disebabkan oleh PMT.
- ☑ **Evaluasi Efisiensi:** Evaluator akan menghitung total biaya program PMT dan membandingkannya dengan jumlah kasus stunting yang berhasil dicegah, lalu membandingkannya dengan biaya intervensi lain, seperti program fortifikasi pangan.

### **a. Evaluasi Proses (*Process Evaluation*)**

Evaluasi proses, yang juga dikenal sebagai evaluasi implementasi, berfokus pada bagaimana sebuah kebijakan atau program dijalankan. Tujuannya adalah untuk mendokumentasikan dan menganalisis jalannya kegiatan program sehari-hari (Rossi et al., 2019). Evaluasi ini tidak mengukur apakah program berhasil mencapai tujuannya, melainkan apakah program telah diimplementasikan sesuai dengan rencana dan apakah layanan telah sampai kepada kelompok sasaran yang tepat. Ini adalah evaluasi tentang "apa yang sebenarnya terjadi" di lapangan, bukan "apa dampaknya".

Pertanyaan kunci yang ingin dijawab oleh evaluasi proses meliputi: Apakah program menjangkau populasi sasaran yang dituju? Apakah layanan atau manfaat yang diberikan sesuai dengan desain program? Apakah ada hambatan atau tantangan dalam proses penyampaian layanan? Seberapa besar tingkat kepuasan penerima manfaat terhadap layanan yang diberikan? Evaluasi proses sangat berguna untuk tujuan formatif, yaitu memberikan umpan balik cepat kepada manajer program untuk perbaikan operasional.

Metode yang umum digunakan dalam evaluasi proses cenderung bersifat kualitatif. Ini bisa termasuk observasi langsung terhadap kegiatan program, wawancara mendalam dengan para pelaksana (birokrat jalanan) dan penerima manfaat, diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion* atau FGD), serta analisis dokumen program seperti pedoman teknis dan laporan kegiatan. Temuan dari evaluasi proses

dapat membantu menjelaskan mengapa sebuah program gagal atau berhasil mencapai hasilnya. Sebuah program mungkin gagal bukan karena desainnya yang buruk, tetapi karena implementasinya yang kacau.

### **b. Evaluasi Hasil (*Outcome Evaluation*)**

Evaluasi hasil atau *outcome evaluation* berfokus pada pengukuran efek jangka pendek dan menengah dari sebuah kebijakan atau program. Ia mencoba untuk menjawab pertanyaan: "Apakah ada perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran setelah mereka berpartisipasi dalam program?". Hasil atau *outcome* adalah perubahan yang dapat diamati dalam hal pengetahuan, sikap, perilaku, atau kondisi dari para penerima manfaat (Wholey et al., 2010). Misalnya, hasil dari sebuah program pelatihan kerja adalah peningkatan keterampilan para pesertanya. Hasil dari sebuah kampanye anti merokok adalah penurunan jumlah perokok.

Penting untuk membedakan antara *output* dan *outcome*. *Output* adalah produk langsung dari kegiatan program (misalnya, jumlah orang yang dilatih, jumlah brosur yang disebar). *Outcome* adalah manfaat atau perubahan yang dialami oleh peserta sebagai akibat dari *output* tersebut. Evaluasi hasil fokus pada pengukuran *outcome*. Pengukuran ini biasanya dilakukan dengan membandingkan kondisi kelompok sasaran sebelum dan sesudah intervensi (*pre-test post-test design*), atau dengan membandingkan *outcome* kelompok sasaran dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya.

Namun, evaluasi hasil memiliki satu keterbatasan besar. Meskipun ia dapat menunjukkan bahwa ada perubahan yang terjadi, ia tidak dapat membuktikan secara definitif bahwa perubahan tersebut disebabkan oleh program. Bisa jadi perubahan tersebut disebabkan oleh faktor faktor lain yang terjadi secara bersamaan. Misalnya, penurunan angka pengangguran setelah program pelatihan kerja mungkin bukan disebabkan oleh pelatihan itu sendiri, tetapi karena kondisi ekonomi yang kebetulan sedang membaik. Untuk membuktikan kausalitas, diperlukan jenis evaluasi yang lebih rigoros, yaitu evaluasi dampak.

### c. Evaluasi Dampak (*Impact Evaluation*)

Evaluasi dampak dianggap sebagai jenis evaluasi yang paling kuat dan rigoros. Tujuannya adalah untuk mengukur efek kausal dari sebuah kebijakan atau program. Ia menjawab pertanyaan: "Apa dampak bersih dari program terhadap hasil yang diinginkan, setelah memperhitungkan semua faktor lain yang mungkin berpengaruh?". Dengan kata lain, evaluasi dampak mencoba untuk menentukan seberapa besar perubahan pada *outcome* yang benar benar dapat diatribusikan kepada program tersebut (Gertler et al., 2016).

Kunci dari evaluasi dampak adalah pembangunan **kontrafaktual** (*counterfactual*). Kontrafaktual adalah gambaran tentang apa yang akan terjadi pada kelompok penerima manfaat seandainya mereka tidak menerima program tersebut. Tentu saja, kita tidak bisa mengamati kontrafaktual ini secara langsung. Oleh karena

itu, evaluator menggunakan berbagai metode statistik untuk menciptakan sebuah kelompok pembanding atau **kelompok kontrol** (*control group*) yang valid. Kelompok kontrol adalah sekelompok orang yang memiliki karakteristik yang sangat mirip dengan kelompok penerima program (*treatment group*), tetapi tidak menerima program.

Dengan membandingkan *outcome* antara kelompok perlakuan dan kelompok kontrol, evaluator dapat mengisolasi dampak murni dari program. Desain penelitian yang paling ideal untuk ini adalah **Eksperimen Terkontrol Acak** (*Randomized Controlled Trial* atau RCT), di mana peserta secara acak dialokasikan ke dalam kelompok perlakuan atau kelompok kontrol. Ketika RCT tidak memungkinkan, evaluator menggunakan metode kuasi eksperimental. Karena kerumitan dan biayanya yang tinggi, evaluasi dampak biasanya hanya dilakukan untuk kebijakan-kebijakan yang strategis dan inovatif.

#### **d. Evaluasi Efisiensi dan Efektivitas**

Evaluasi efisiensi dan efektivitas berfokus pada hubungan antara sumber daya yang digunakan (input) dengan hasil yang dicapai (output, outcome, atau impact). Kedua konsep ini seringkali digunakan bersamaan tetapi memiliki makna yang berbeda. **Efektivitas** adalah ukuran sejauh mana sebuah kebijakan berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ini adalah pertanyaan sederhana namun fundamental: "Apakah program ini bekerja?". Sebuah program dianggap efektif jika

ia mampu menghasilkan *outcome* atau *dampak* yang diinginkan, terlepas dari biayanya.

**Efisiensi**, di sisi lain, adalah ukuran yang membandingkan antara hasil yang dicapai dengan biaya atau sumber daya yang dikeluarkan. Pertanyaannya adalah: "Apakah program ini mencapai hasilnya dengan biaya yang paling minimal?". Efisiensi adalah tentang mendapatkan "lebih banyak hasil dengan sumber daya yang lebih sedikit" (*more bang for the buck*). Sebuah program mungkin sangat efektif dalam mencapai tujuannya, tetapi jika biayanya sangat mahal, ia mungkin dianggap tidak efisien.

Alat utama yang digunakan untuk evaluasi efisiensi adalah Analisis Biaya Manfaat (CBA) dan Analisis Efektivitas Biaya (CEA), yang telah kita bahas di Bab 5. CBA digunakan untuk evaluasi efisiensi ekonomi, yang membandingkan total manfaat moneter dengan total biaya moneter. CEA digunakan untuk evaluasi efisiensi teknis, yang mencari cara paling murah untuk mencapai satu unit *outcome* tertentu. Evaluasi efisiensi sangat penting bagi para pembuat keputusan yang dihadapkan pada keterbatasan anggaran dan harus memilih di antara berbagai program yang bersaing untuk mendapatkan pendanaan.

## **Metode Evaluasi Kebijakan**

Untuk melaksanakan berbagai jenis evaluasi yang telah dibahas, para evaluator menggunakan serangkaian metode penelitian yang beragam. Pemilihan metode sangat bergantung pada jenis

pertanyaan evaluasi yang ingin dijawab, ketersediaan data, waktu, anggaran, dan konteks politik. Secara umum, metode evaluasi dapat dibagi menjadi dua paradigma besar: metode kuantitatif dan metode kualitatif. Masing masing paradigma memiliki kekuatan, kelemahan, dan asumsi filosofisnya sendiri.

**Metode kuantitatif** berfokus pada pengumpulan dan analisis data numerik. Tujuannya adalah untuk mengukur, menghitung, dan menganalisis hubungan statistik antar variabel. Metode ini sangat kuat dalam menjawab pertanyaan "berapa banyak?", "seberapa sering?", atau "apa hubungan antara X dan Y?". Metode kuantitatif sangat esensial untuk evaluasi hasil dan dampak, karena kemampuannya untuk menggeneralisasi temuan dari sampel ke populasi yang lebih besar dan untuk menguji hipotesis secara statistik (Stock & Watson, 2019). Survei dengan sampel yang representatif dan analisis data sekunder adalah contoh utama dari metode ini.

Di sisi lain, **metode kualitatif** berfokus pada pengumpulan dan analisis data non numerik, seperti teks, gambar, atau narasi. Tujuannya adalah untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang konteks, proses, dan makna di balik sebuah fenomena. Metode ini sangat kuat dalam menjawab pertanyaan "mengapa?" dan "bagaimana?". Metode kualitatif sangat cocok untuk evaluasi proses, di mana tujuannya adalah untuk memahami dinamika implementasi di lapangan (Creswell & Poth, 2018). Wawancara mendalam, observasi, dan FGD adalah contoh utama dari metode ini.

Saat ini, pendekatan yang paling disukai adalah **pendekatan metode campuran** (*mixed methods*), yang mengkombinasikan metode kuantitatif dan kualitatif dalam satu studi evaluasi. Pendekatan ini memungkinkan evaluator untuk memanfaatkan kekuatan dari kedua paradigma. Data kuantitatif dapat menunjukkan *apa* yang terjadi, sementara data kualitatif dapat membantu menjelaskan *mengapa* hal itu terjadi. Kombinasi ini menghasilkan pemahaman yang lebih kaya, lebih komprehensif, dan lebih dapat diandalkan.

**Analogi:** Metode evaluasi dapat dianalogikan dengan peralatan seorang detektif yang menyelidiki sebuah kasus. **Metode kuantitatif** adalah seperti analisis forensik di laboratorium. Detektif mengumpulkan data sidik jari, analisis DNA, dan catatan telepon (data numerik). Analisis ini bisa membuktikan secara statistik bahwa si tersangka berada di lokasi kejadian (menunjukkan korelasi dan kausalitas). **Metode kualitatif** adalah seperti melakukan interogasi dan mewawancarai para saksi. Detektif mencoba memahami motif, alibi, dan cerita di balik kejadian (konteks dan makna). Seorang detektif yang hebat (**evaluator metode campuran**) akan menggunakan kedua jenis bukti ini. Bukti forensik mungkin menempatkan tersangka di lokasi, tetapi pengakuan dari interogasi akan menjelaskan mengapa ia melakukannya. Kombinasi keduanya akan membangun kasus yang jauh lebih kuat.

#### **a. Metode Kuantitatif (Survei, Analisis Statistik)**

Metode kuantitatif dalam evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengukur hasil kebijakan secara objektif dan numerik. Salah

satu alat yang paling umum adalah **survei**. Survei melibatkan pengumpulan data dari sampel individu yang dipilih untuk mewakili populasi yang lebih besar, biasanya menggunakan kuesioner terstruktur. Survei dapat digunakan untuk mengukur berbagai hal, seperti tingkat kepuasan penerima manfaat, perubahan pengetahuan atau perilaku, atau kondisi ekonomi rumah tangga. Kunci dari survei yang baik adalah desain kuesioner yang valid dan teknik pengambilan sampel yang benar agar hasilnya dapat digeneralisasi (Fowler, 2014).

Setelah data terkumpul, baik dari survei maupun dari data sekunder (seperti data dari Badan Pusat Statistik), langkah selanjutnya adalah **analisis statistik**. Analisis statistik deskriptif digunakan untuk merangkum data, misalnya dengan menghitung rata-rata, median, atau persentase. Analisis statistik inferensial digunakan untuk menguji hipotesis dan membuat kesimpulan tentang populasi berdasarkan data sampel. Teknik seperti uji t, analisis regresi, atau analisis varians digunakan untuk menentukan apakah perbedaan yang diamati antar kelompok (misalnya, antara kelompok perlakuan dan kontrol) signifikan secara statistik.

Kekuatan metode kuantitatif terletak pada objektivitas dan generalisasinya. Hasilnya yang berupa angka-angka konkret seringkali dianggap lebih "keras" dan lebih persuasif bagi sebagian pembuat kebijakan. Namun, metode ini juga memiliki kelemahan. Ia seringkali tidak mampu menangkap nuansa, konteks, dan kompleksitas dari sebuah fenomena sosial. Ia bisa

memberitahu kita bahwa sebuah program tidak berhasil, tetapi seringkali tidak bisa menjelaskan mengapa.

#### **b. Metode Kualitatif (Wawancara, FGD, Observasi)**

Metode kualitatif memberikan pemahaman yang kaya dan mendalam tentang proses dan konteks kebijakan. Berbeda dengan metode kuantitatif yang mencari generalisasi, metode kualitatif mencari kedalaman dan pemahaman holistik. Salah satu metode yang paling umum adalah **wawancara mendalam**. Evaluator melakukan percakapan yang terstruktur atau semi terstruktur dengan para informan kunci, seperti pelaksana kebijakan, penerima manfaat, atau elit lokal. Tujuannya adalah untuk menggali perspektif, pengalaman, dan interpretasi mereka secara detail (Rubin & Rubin, 2012).

**Diskusi Kelompok Terfokus** (*Focus Group Discussion* atau FGD) adalah metode lain yang mengumpulkan sekelompok kecil orang (biasanya 6-10 orang) dengan karakteristik yang homogen untuk mendiskusikan topik tertentu. Keunggulan FGD adalah adanya interaksi antar peserta yang dapat memunculkan ide dan pandangan yang mungkin tidak akan muncul dalam wawancara individual. FGD sangat berguna untuk mengeksplorasi norma dan persepsi kolektif.

**Observasi** melibatkan pengamatan langsung terhadap kegiatan program di lapangan. Evaluator bisa bertindak sebagai pengamat pasif atau bahkan berpartisipasi dalam kegiatan (*participant observation*). Metode ini sangat kuat untuk memahami dinamika nyata dari implementasi, bagaimana

para aktor berinteraksi, dan bagaimana layanan sebenarnya disampaikan, yang mungkin sangat berbeda dari apa yang dilaporkan dalam dokumen resmi. Kekuatan metode kualitatif adalah kemampuannya untuk memberikan cerita dan penjelasan di balik angka, tetapi kelemahannya adalah hasilnya yang tidak dapat digeneralisasi dan potensi bias dari evaluator.

### c. Desain Evaluasi (Eksperimental, Kuasi-Eksperimental)

Desain evaluasi merujuk pada cetak biru atau struktur dari sebuah studi evaluasi, terutama untuk evaluasi dampak yang bertujuan mengukur kausalitas. Desain ini menentukan bagaimana kelompok perlakuan dan kelompok pembanding akan dipilih dan dibandingkan. **Desain eksperimental**, atau lebih dikenal sebagai *Randomized Controlled Trial* (RCT), dianggap sebagai standar emas (*gold standard*) dalam evaluasi dampak (Duflo et al., 2007). Dalam RCT, unit sasaran (bisa individu, sekolah, atau desa) secara acak dialokasikan ke dalam kelompok yang menerima program (kelompok perlakuan) dan kelompok yang tidak menerima program (kelompok kontrol).

Karena alokasinya acak, secara statistik kedua kelompok tersebut identik dalam semua karakteristik (baik yang teramati maupun yang tidak teramati) sebelum program dimulai. Oleh karena itu, setiap perbedaan hasil yang muncul di antara kedua kelompok setelah program berjalan dapat diatribusikan secara meyakinkan kepada program itu sendiri. RCT memberikan bukti kausal yang paling kuat. Namun, RCT seringkali sulit,

mahal, atau tidak etis untuk dilakukan dalam banyak konteks kebijakan publik.

Ketika RCT tidak memungkinkan, evaluator menggunakan **desain kuasi eksperimental**. Desain ini juga menggunakan kelompok pembanding untuk meniru kondisi kontrafaktual, tetapi alokasinya tidak acak (Shadish et al., 2002). Ada berbagai teknik kuasi eksperimental, seperti **desain *difference-in-differences*** (membandingkan perubahan dari waktu ke waktu antara kelompok perlakuan dan pembanding), **desain regresi diskontinuitas** (memanfaatkan ambang batas kelayakan program untuk menciptakan kelompok pembanding), dan ***propensity score matching*** (mencocokkan setiap individu di kelompok perlakuan dengan individu yang sangat mirip di kelompok pembanding). Meskipun tidak sekuat RCT, desain kuasi eksperimental yang dilakukan dengan baik dapat memberikan perkiraan dampak yang cukup andal.

## Pemanfaatan Hasil Evaluasi

Menghasilkan laporan evaluasi yang berkualitas tinggi, rigor, dan valid adalah satu hal. Memastikan bahwa laporan tersebut dibaca, dipahami, dan digunakan oleh para pembuat kebijakan untuk pengambilan keputusan adalah hal lain yang sama sekali berbeda dan seringkali lebih sulit. Pemanfaatan hasil evaluasi adalah "momen kebenaran" dari seluruh proses evaluasi. Jika temuan evaluasi hanya berakhir di rak buku atau diabaikan, maka semua sumber daya yang telah dihabiskan untuk melakukan evaluasi menjadi sia-sia. Oleh karena itu, studi

tentang pemanfaatan evaluasi menjadi sangat penting untuk menjembatani dunia penelitian dengan dunia kebijakan (Weiss, 1999).

Pemanfaatan hasil evaluasi dapat mengambil berbagai bentuk. Pemanfaatan yang paling langsung dan terlihat adalah **pemanfaatan instrumental**, di mana temuan evaluasi secara langsung digunakan untuk membuat keputusan konkret, seperti melanjutkan, menghentikan, atau memodifikasi sebuah program. Namun, bentuk pemanfaatan ini ternyata cukup jarang terjadi. Bentuk pemanfaatan yang lebih umum adalah **pemanfaatan konseptual**. Ini terjadi ketika temuan evaluasi secara bertahap mengubah cara berpikir, pemahaman, dan wawasan para pembuat kebijakan tentang suatu masalah atau program, meskipun tidak mengarah pada keputusan spesifik dalam waktu dekat (Weiss, 1977).

Tantangan dalam pemanfaatan hasil evaluasi sangatlah besar. Seringkali, temuan evaluasi harus bersaing dengan pertimbangan lain yang lebih kuat di benak para pembuat kebijakan, seperti pertimbangan politik, ideologi, atau kepentingan pemilih. Temuan yang tidak sejalan dengan agenda politik pemerintah atau yang menyajikan "kabar buruk" seringkali cenderung diabaikan atau bahkan ditolak. Oleh karena itu, strategi komunikasi dan advokasi yang efektif menjadi sangat penting untuk meningkatkan peluang pemanfaatan hasil evaluasi.

Agar dapat dimanfaatkan, hasil evaluasi harus disajikan dengan cara yang tepat. Ini melibatkan **pelaporan hasil evaluasi** yang

jasas, ringkas, dan relevan bagi audiensnya. Selain itu, upaya untuk membangun budaya **pengambilan keputusan berbasis bukti** di dalam birokrasi dan politik menjadi agenda jangka panjang yang krusial. Ini memerlukan adanya permintaan yang kuat akan bukti dari sisi pembuat kebijakan, tidak hanya pasokan bukti dari sisi para peneliti dan evaluator.

**Analogi:** Proses pemanfaatan hasil evaluasi dapat dianalogikan dengan seorang pasien yang menerima hasil *medical check-up* lengkap dari dokternya. **Laporan evaluasi** adalah hasil tes laboratorium yang detail dan akurat. **Pemanfaatan instrumental** terjadi jika pasien, setelah melihat hasil kolesterolnya tinggi, langsung berhenti makan gorengan dan mulai berolahraga. **Pemanfaatan konseptual** terjadi jika pasien, meskipun belum mengubah perilakunya secara drastis, mulai lebih sadar tentang pentingnya kesehatan dan secara bertahap mengubah cara pandangnya tentang gaya hidup. **Tantangan pemanfaatan** muncul ketika pasien tersebut adalah seorang perokok berat yang sangat menikmati gaya hidupnya (kepentingan dan kebiasaan yang kuat). Meskipun hasil tes menunjukkan paru-parunya bermasalah, ia mungkin akan mengabaikan nasihat dokter, mencari dokter lain yang memberikan "kabar baik", atau hanya berjanji akan berhenti merokok suatu saat nanti (mengabaikan temuan yang tidak menyenangkan).

### a. Pelaporan Hasil Evaluasi

Cara hasil evaluasi dikomunikasikan dan dilaporkan sangat menentukan apakah ia akan diperhatikan dan digunakan. Laporan evaluasi yang tebal, penuh dengan jargon teknis, dan ditulis dengan bahasa akademis yang kaku kemungkinan besar tidak akan dibaca oleh para pembuat kebijakan yang sibuk. Oleh karena itu, evaluator yang efektif harus menjadi komunikator yang baik. Mereka perlu mampu menerjemahkan temuan teknis yang kompleks menjadi pesan yang jelas, ringkas, dan dapat ditindaklanjuti.

Praktik pelaporan yang baik melibatkan **penyesuaian format laporan untuk audiens yang berbeda**. Selain laporan teknis lengkap yang ditujukan untuk sesama peneliti, evaluator juga harus menyiapkan produk komunikasi lain. **Ringkasan eksekutif** (*executive summary*) satu atau dua halaman yang menyoroti temuan dan rekomendasi utama adalah hal yang wajib. **Ringkasan kebijakan** (*policy brief*) yang lebih panjang (4-8 halaman) yang menjelaskan masalah, metode, temuan, dan implikasi kebijakan dengan bahasa yang lugas juga sangat efektif (Jones & Walsh, 2021).

Penggunaan **visualisasi data**, seperti grafik, diagram, dan infografis, juga sangat membantu untuk membuat temuan lebih mudah dipahami dan diingat. Selain laporan tertulis, penyampaian hasil melalui **presentasi langsung dan sesi diskusi** dengan para pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan juga sangat penting. Ini memberikan kesempatan untuk klarifikasi, menjawab pertanyaan, dan membangun

dialog yang dapat meningkatkan pemahaman dan penerimaan terhadap temuan evaluasi. Pelaporan yang efektif adalah tentang membangun jembatan antara dunia penelitian dan dunia praktik.

## **b. Pengambilan Keputusan Berbasis Bukti**

Tujuan akhir dari evaluasi kebijakan adalah untuk mendorong terwujudnya **pengambilan keputusan berbasis bukti** (*evidence-based decision making* atau EBDM). EBDM adalah sebuah pendekatan di mana keputusan kebijakan secara sadar didasarkan pada bukti bukti terbaik yang tersedia dari penelitian dan evaluasi, bukan hanya pada ideologi, intuisi, atau tekanan politik (Head, 2010). Ini adalah sebuah ideal yang berusaha untuk membuat kebijakan publik menjadi lebih rasional, efektif, dan akuntabel. Evaluasi adalah pemasok utama dari "bukti" dalam pendekatan ini.

Membangun budaya EBDM memerlukan perubahan di dua sisi. Dari sisi **penawaran bukti** (*supply side*), para peneliti dan evaluator harus menghasilkan penelitian yang berkualitas tinggi, relevan dengan agenda kebijakan, dan dikomunikasikan secara efektif. Mereka harus proaktif dalam menjalin hubungan dengan komunitas kebijakan. Dari sisi **permintaan bukti** (*demand side*), para pembuat kebijakan dan birokrat harus memiliki kemauan dan kapasitas untuk mencari, menilai, dan menggunakan bukti dalam pekerjaan mereka. Ini mungkin memerlukan pelatihan, penciptaan unit khusus di dalam pemerintahan yang bertugas menerjemahkan bukti, dan insentif yang mendorong penggunaan bukti.

Beberapa negara telah mencoba melembagakan EBDM dengan menciptakan lembaga seperti "What Works Centres" di Inggris, yang bertugas menyintesis bukti-bukti terbaik tentang intervensi kebijakan di berbagai sektor dan menyajikannya dalam format yang mudah diakses oleh para praktisi (Cabinet Office, 2013). Meskipun perjalanan menuju EBDM yang seutuhnya masih panjang dan penuh tantangan, upaya untuk terus mendorong penggunaan bukti dalam kebijakan adalah agenda penting untuk meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan.

### c. Tantangan dalam Pemanfaatan Hasil Evaluasi

Meskipun idealnya keputusan didasarkan pada bukti, dalam praktiknya ada banyak faktor yang menghalangi pemanfaatan hasil evaluasi. Tantangan pertama dan yang utama adalah **sifat politik dari kebijakan**. Keputusan kebijakan jarang sekali merupakan latihan teknis yang murni. Ia adalah hasil dari kompromi, negosiasi, dan pertarungan nilai. Temuan evaluasi hanyalah salah satu dari sekian banyak masukan yang dipertimbangkan oleh politisi, di samping ideologi, kepentingan konstituen, tekanan dari kelompok lobi, dan pertimbangan elektoral (Cairney, 2016). Jika temuan evaluasi bertentangan dengan kepentingan politik yang kuat, kemungkinan besar ia akan diabaikan.

Tantangan kedua adalah **ketidaksesuaian waktu**. Proses evaluasi yang rigor seringkali memakan waktu berbulan-bulan atau bahkan bertahun-tahun. Sementara itu, jendela

kesempatan politik untuk membuat keputusan seringkali sangat singkat. Akibatnya, laporan evaluasi mungkin baru selesai setelah keputusan sudah terlanjur dibuat. Para pembuat kebijakan seringkali membutuhkan jawaban yang "cukup baik" saat ini, daripada jawaban yang "sempurna" tahun depan.

Tantangan ketiga berkaitan dengan **kualitas dan kredibilitas evaluasi itu sendiri**. Jika sebuah evaluasi dianggap memiliki metodologi yang lemah, data yang tidak andal, atau dilakukan oleh evaluator yang dianggap bias, maka para pembuat keputusan akan memiliki alasan yang sah untuk tidak mempercayai temuannya. Selain itu, **kurangnya kapasitas** di pihak pengguna untuk memahami dan menafsirkan temuan penelitian yang kompleks juga menjadi penghalang. Terakhir, terkadang ada **resistensi birokrasi**. Lembaga pelaksana mungkin merasa terancam oleh temuan evaluasi yang negatif dan secara aktif mencoba untuk mendiskreditkan atau mengabaikan laporan tersebut untuk melindungi reputasi dan anggaran mereka.

## Rangkuman

- ☑ Evaluasi kebijakan adalah penilaian sistematis terhadap kinerja suatu kebijakan, yang bertujuan untuk menentukan nilai atau kegunaannya. Ia berfungsi untuk akuntabilitas, pembelajaran, dan perbaikan.

- ☑ Evaluasi berbeda dengan monitoring. Monitoring melacak input dan aktivitas secara berkelanjutan, sementara evaluasi menilai hasil dan dampak secara periodik.
- ☑ Jenis jenis evaluasi meliputi: evaluasi proses (bagaimana program dijalankan), evaluasi hasil (*outcome*), evaluasi dampak (apakah program menyebabkan perubahan), dan evaluasi efisiensi (hasil dibandingkan biaya).
- ☑ Metode evaluasi terbagi menjadi kuantitatif (survei, analisis statistik) yang mengukur "apa" dan "berapa banyak", serta kualitatif (wawancara, FGD) yang menjelaskan "mengapa" dan "bagaimana". Pendekatan metode campuran menggabungkan keduanya.
- ☑ Desain evaluasi dampak yang paling kuat adalah Eksperimen Terkontrol Acak (RCT) yang menggunakan kelompok kontrol acak untuk membuktikan kausalitas. Desain kuasi eksperimental digunakan ketika RCT tidak memungkinkan.
- ☑ Pemanfaatan hasil evaluasi adalah tantangan terbesar, yang dapat berupa pemanfaatan instrumental (keputusan langsung) atau konseptual (perubahan cara pandang).
- ☑ Pemanfaatan hasil evaluasi dihambat oleh berbagai faktor, seperti dominasi pertimbangan politik, ketidaksesuaian waktu, serta kurangnya kapasitas atau kemauan dari pengguna untuk menerima temuan yang tidak menyenangkan.

## BAB 9

# ANALISIS KEBIJAKAN: ALAT DAN TEKNIK

### Pendahuluan

Jika bab-bab sebelumnya telah membawa kita menyusuri alur proses kebijakan, mulai dari lahirnya sebuah isu hingga evaluasi setelah ia dijalankan, maka bab ini akan membawa kita masuk ke dalam ruang mesin dari proses tersebut. Kita akan fokus pada sebuah profesi dan disiplin ilmu yang spesifik, yaitu analisis kebijakan. Analisis kebijakan adalah kegiatan intelektual yang berorientasi pada klien, yang dilakukan untuk memberikan informasi dan argumen yang solid sebagai dasar bagi para pembuat keputusan dalam memilih di antara berbagai alternatif tindakan. Ini adalah disiplin yang berusaha menjawab pertanyaan mendasar, "Apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah terhadap suatu masalah?".

Berbeda dengan studi kebijakan yang lebih bersifat akademis dan bertujuan untuk membangun teori, analisis kebijakan bersifat praktis, terapan, dan berorientasi pada pemecahan masalah. Analisis kebijakan adalah seorang perajin yang harus mampu memadukan ketajaman ilmuwan dengan kearifan seorang praktisi. Di satu sisi, ia harus menguasai metode penelitian yang rigoros untuk menganalisis data dan memproyeksikan konsekuensi secara objektif. Di sisi lain, ia harus memiliki kepekaan seorang seniman untuk memahami konteks politik yang kompleks, berkomunikasi secara persuasif, dan menggunakan penilaian yang baik di tengah ketidakpastian.

Bab ini akan menjadi panduan bagi Anda untuk memahami "kerajinan" analisis kebijakan. Kita akan mulai dengan mendefinisikan apa itu analisis kebijakan dan perannya yang vital dalam setiap tahap siklus kebijakan. Selanjutnya, kita akan menguraikan sebuah kerangka kerja yang sistematis, yang terdiri dari serangkaian tahapan logis yang dapat memandu seorang analis dalam bekerja, mulai dari merumuskan masalah hingga menyajikan rekomendasi yang meyakinkan. Ini adalah "peta jalan" bagi pemikiran analitis.

Setelah itu, kita akan membuka "kotak peralatan" sang analis dan menjelajahi beberapa teknik spesifik yang sering digunakan, seperti analisis pemangku kepentingan untuk memetakan arena politik, dan analisis SWOT untuk menilai kekuatan dan kelemahan internal. Terakhir, kita akan membahas dimensi yang paling fundamental, yaitu etika profesi. Karena analisis kebijakan seringkali bekerja di tengah pusaran kekuasaan dan

kepentingan, menjaga objektivitas, transparansi, dan tanggung jawab sosial menjadi landasan moral yang tidak bisa ditawar. Memahami analisis kebijakan berarti memahami cara berpikir terstruktur untuk menghasilkan solusi publik yang lebih baik.

## **Konsep Dasar Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan adalah sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penyelidikan dan argumen untuk menghasilkan dan menyajikan informasi yang relevan dengan kebijakan, yang dapat dimanfaatkan oleh para aktor politik dalam membuat keputusan publik (Dunn, 2018). Ini adalah kegiatan yang berorientasi pada klien, di mana "klien" biasanya adalah para pembuat keputusan di lembaga pemerintahan. Tujuannya adalah untuk membantu klien tersebut memahami masalah secara lebih mendalam, melihat berbagai kemungkinan solusi, dan mempertimbangkan konsekuensi dari setiap solusi sebelum membuat pilihan akhir. Analisis kebijakan bersifat preskriptif, artinya ia tidak hanya mendeskripsikan dunia apa adanya, tetapi juga memberikan rekomendasi tentang apa yang seharusnya dilakukan.

Penting untuk membedakan antara analisis kebijakan dengan advokasi kebijakan. Meskipun keduanya bertujuan untuk memengaruhi keputusan, seorang advokat biasanya memulai dengan sebuah solusi yang sudah ia yakini kebenarannya dan kemudian mencari argumen untuk mendukungnya. Sebaliknya, seorang analis kebijakan yang ideal memulai dengan sebuah masalah dan secara terbuka mengeksplorasi berbagai alternatif

solusi, bahkan yang mungkin tidak ia sukai secara pribadi, sebelum sampai pada sebuah rekomendasi (Weimer & Vining, 2017). Tentu saja, dalam praktiknya batas antara keduanya seringkali kabur, namun perbedaan ini penting secara konseptual.

Peran analisis kebijakan sangatlah strategis. Mereka berfungsi sebagai penerjemah, yang mengubah masalah sosial dan politik yang seringkali rumit dan emosional menjadi kerangka analisis yang lebih terstruktur dan dapat dikelola. Mereka juga berfungsi sebagai penyaring informasi, yang menyaring lautan data dan opini untuk menyajikan informasi yang paling relevan dan andal kepada para pembuat keputusan yang waktunya terbatas. Dalam peran ini, analisis kebijakan membantu meningkatkan rasionalitas dalam proses kebijakan, meskipun mereka juga harus sadar bahwa keputusan akhir akan selalu bersifat politis.

Analisis kebijakan yang baik harus memiliki beberapa karakteristik. Ia harus solid secara metodologis, didasarkan pada bukti terbaik yang tersedia, dan transparan mengenai asumsi-asumsi yang digunakan. Namun, ia juga harus relevan, tepat waktu, dan dikomunikasikan dengan cara yang mudah dipahami oleh audiens non teknis. Menyeimbangkan antara ketelitian akademis dengan kepraktisan politik adalah tantangan sekaligus seni dari analisis kebijakan. Disiplin ini pada dasarnya adalah upaya untuk membuat percakapan publik tentang pilihan-pilihan kolektif kita menjadi lebih cerdas dan lebih terinformasi.

**Analogi:** Seorang analis kebijakan dapat dianalogikan sebagai seorang dokter spesialis yang dipanggil untuk menangani seorang pasien (masyarakat) yang menderita penyakit kronis (masalah publik). Dokter tersebut pertama tama akan melakukan **diagnosis** secara menyeluruh, tidak hanya melihat gejalanya tetapi juga mencari akar penyebabnya melalui serangkaian tes (perumusan masalah). Kemudian, ia akan memikirkan berbagai **opsi pengobatan** yang mungkin, mulai dari obat-obatan, fisioterapi, hingga operasi (identifikasi alternatif). Ia akan menjelaskan kepada pasien tentang **efek samping, biaya, dan tingkat keberhasilan** dari setiap opsi (proyeksi hasil). Akhirnya, ia akan memberikan **rekomendasi medis** tentang tindakan mana yang menurutnya paling baik, tetapi keputusan akhir tetap berada di tangan pasien dan keluarganya (pembuat keputusan). Analisis kebijakan, seperti dokter yang baik, memadukan ilmu pengetahuan (bukti medis) dengan seni berkomunikasi dan memahami kondisi pasien.

#### **a. Definisi Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan adalah suatu proses penyelidikan yang sistematis terhadap suatu masalah kebijakan, yang bertujuan untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi alternatif kebijakan yang tersedia, serta untuk memberikan rekomendasi yang beralasan kepada pembuat keputusan (Bardach & Patashnik, 2020). Definisi ini menekankan beberapa elemen kunci. Pertama, analisis kebijakan adalah **proses yang sistematis**, bukan sekadar opini atau tebakan. Ia mengikuti serangkaian langkah logis yang dapat dipertanggungjawabkan.

Kedua, fokusnya adalah pada **perbandingan alternatif**. Seorang analis yang baik tidak pernah hanya menyajikan satu solusi, tetapi selalu menyajikan beberapa pilihan beserta konsekuensinya.

Ketiga, tujuannya adalah untuk **memberikan rekomendasi yang beralasan**. Rekomendasi ini bukan sekadar preferensi pribadi analis, melainkan kesimpulan yang ditarik dari bukti dan argumen yang telah disajikan secara transparan. Keempat, analisis kebijakan bersifat **berorientasi pada klien dan pemecahan masalah**. Ia dilakukan untuk membantu seseorang (klien) yang memiliki masalah dan harus membuat keputusan. Hal ini membedakannya dari penelitian akademis murni yang bertujuan untuk membangun teori demi kepentingan pengetahuan itu sendiri.

Analisis kebijakan seringkali harus bekerja di bawah tekanan waktu dan dengan informasi yang tidak lengkap. Oleh karena itu, analisis kebijakan juga dapat dilihat sebagai seni untuk menghasilkan saran terbaik yang mungkin dalam kondisi yang serba terbatas. Ia adalah upaya untuk memberikan "cahaya" analitis di tengah "panasnya" perdebatan politik, dengan harapan dapat meningkatkan kualitas keputusan yang diambil.

## **b. Peran Analisis dalam Siklus Kebijakan**

Meskipun seringkali paling menonjol pada tahap formulasi, peran analisis kebijakan sesungguhnya relevan di sepanjang siklus kebijakan. Analisis dapat diklasifikasikan berdasarkan kapan ia dilakukan relatif terhadap pengambilan keputusan

kebijakan. Pertama adalah **analisis prospektif**, yaitu analisis yang dilakukan sebelum sebuah kebijakan diadopsi. Ini adalah bentuk analisis yang paling umum, yang fokusnya adalah untuk memprediksi konsekuensi dari berbagai alternatif kebijakan dan merekomendasikan pilihan terbaik. Sebagian besar isi bab ini akan fokus pada jenis analisis ini.

Kedua adalah **analisis yang bersamaan** (*concurrent analysis*), yang dilakukan selama tahap implementasi kebijakan. Analisis jenis ini seringkali mengambil bentuk monitoring dan evaluasi formatif. Tujuannya adalah untuk mengumpulkan informasi secara *real time* tentang bagaimana sebuah kebijakan berjalan di lapangan, mengidentifikasi masalah implementasi, dan memberikan umpan balik cepat kepada manajer program untuk melakukan penyesuaian dan perbaikan. Analisis ini bersifat lebih manajerial dan operasional.

Ketiga adalah **analisis retrospektif**, yang dilakukan setelah sebuah kebijakan berjalan selama beberapa waktu. Ini adalah bentuk evaluasi kebijakan sumatif yang telah kita bahas di Bab 8. Tujuannya adalah untuk menilai kinerja dan dampak dari kebijakan yang telah diimplementasikan. Temuan dari analisis retrospektif ini kemudian dapat menjadi masukan penting untuk siklus kebijakan berikutnya, baik untuk merevisi kebijakan yang ada maupun untuk merancang kebijakan baru yang lebih baik. Dengan demikian, analisis kebijakan adalah kegiatan yang berkelanjutan dan berputar, bukan kegiatan yang hanya terjadi satu kali.

### c. Analisis sebagai Seni dan Sains

Salah satu perdebatan klasik dalam studi ini adalah apakah analisis kebijakan lebih merupakan sebuah sains atau seni. Jawabannya adalah keduanya. **Dimensi sains** dari analisis kebijakan terletak pada komitmennya terhadap metode penelitian yang sistematis, logis, dan berbasis bukti. Ini melibatkan penggunaan alat-alat kuantitatif seperti statistika dan ekonometrika untuk menganalisis data, membangun model untuk memproyeksikan hasil, dan merancang evaluasi yang rigoros untuk mengukur dampak kausal (Munger, 2018). Aspek sains menuntut objektivitas, ketelitian, dan transparansi, sehingga argumen yang dibangun dapat diuji dan diverifikasi oleh orang lain.

Namun, analisis kebijakan juga merupakan sebuah **seni**. Dimensi seni ini muncul karena analisis hampir selalu bekerja dengan data yang tidak sempurna, waktu yang terbatas, dan dalam lingkungan politik yang ambigu dan kompleks. Di sinilah **penilaian** (*judgement*) seorang analis menjadi sangat penting. Seni dibutuhkan dalam membingkai sebuah masalah dengan cara yang menarik dan dapat dipecahkan. Seni dibutuhkan dalam menghasilkan alternatif kebijakan yang kreatif dan inovatif. Seni juga dibutuhkan dalam memilih asumsi yang paling masuk akal ketika membuat proyeksi di tengah ketidakpastian.

Aspek seni yang paling krusial mungkin terletak pada **komunikasi**. Seorang analis bisa saja melakukan analisis yang paling canggih di dunia, tetapi jika ia tidak mampu

mengkomunikasikan temuannya secara jelas, ringkas, dan persuasif kepada audiensnya (yang seringkali bukan ahli teknis), maka analisis tersebut tidak akan ada gunanya (Bardach & Patashnik, 2020). Kemampuan untuk menceritakan sebuah "cerita" yang koheren berdasarkan data, membangun narasi yang meyakinkan, dan memahami "bahasa" para pembuat keputusan adalah sebuah keterampilan artistik yang membedakan analisis yang hebat dari analisis yang biasa saja.

## **Tahapan Analisis Kebijakan**

Untuk memandu proses kerja yang kompleks, para praktisi dan akademisi telah mengembangkan berbagai kerangka kerja tahapan analisis kebijakan. Salah satu yang paling terkenal dan banyak digunakan adalah "Jalan Beriring Delapan" (*Eightfold Path*) yang dikembangkan oleh Eugene Bardach. Meskipun ada berbagai variasi, sebagian besar kerangka kerja ini memiliki serangkaian langkah logis yang serupa, yang dirancang untuk membawa analisis dari pemahaman masalah yang kabur menuju sebuah rekomendasi yang solid dan dapat dipertahankan. Mengikuti tahapan ini membantu memastikan bahwa analisis dilakukan secara komprehensif dan tidak ada aspek penting yang terlewat.

Kerangka kerja ini bukanlah resep kaku yang harus diikuti secara linear. Dalam praktiknya, seorang analis seringkali harus bergerak bolak balik antar tahapan. Misalnya, setelah mencoba memproyeksikan hasil (Tahap 4), seorang analis mungkin menyadari bahwa definisi masalahnya (Tahap 1) perlu diperbaiki,

atau ia perlu mencari alternatif baru (Tahap 3). Dengan demikian, proses ini lebih bersifat iteratif atau spiral, di mana setiap langkah menyempurnakan langkah langkah sebelumnya.

Meskipun demikian, memahami urutan logis dari tahapan ini sangatlah penting sebagai sebuah disiplin berpikir. Ia memaksa analis untuk tidak langsung melompat ke solusi favoritnya, tetapi untuk terlebih dahulu memahami masalah secara mendalam, mempertimbangkan berbagai kriteria untuk menilai keberhasilan, menjelajahi serangkaian pilihan yang luas, dan secara sistematis menimbang untung rugi dari setiap pilihan tersebut. Tahapan ini adalah fondasi dari "sains" dalam analisis kebijakan, yang menyediakan struktur bagi penerapan "seni" penilaian dan kreativitas.

**Analogi:** Proses tahapan analisis kebijakan dapat dianalogikan dengan cara seorang jurnalis investigatif menulis sebuah laporan mendalam. Pertama, jurnalis **mendefinisikan fokus investigasinya** (Tahap 1: Perumusan Masalah). Kemudian, ia menetapkan **standar atau kriteria** untuk menilai sebuah informasi, misalnya harus dikonfirmasi oleh dua sumber independen (Tahap 2: Pengembangan Kriteria). Selanjutnya, ia **mengumpulkan berbagai versi cerita** dari berbagai narasumber (Tahap 3: Identifikasi Alternatif). Ia lalu **memverifikasi dan menganalisis** setiap versi cerita, membandingkan bukti, dan memproyeksikan mana yang paling mungkin benar (Tahap 4: Proyeksi Hasil). Akhirnya, ia **menulis laporannya**, yang tidak hanya menyajikan satu versi, tetapi menceritakan keseluruhan cerita, menunjukkan berbagai

perspektif, dan menyimpulkan dengan sebuah argumen yang kuat tentang apa yang sebenarnya terjadi (Tahap 5: Rekomendasi).

### a. Perumusan Masalah Kebijakan

Ini adalah langkah pertama dan bisa dibilang yang paling penting dalam seluruh proses analisis. Albert Einstein pernah berkata, "Jika saya punya waktu satu jam untuk menyelesaikan masalah, saya akan habiskan 55 menit untuk memikirkan masalahnya dan 5 menit untuk memikirkan solusinya." Pepatah ini sangat relevan dalam analisis kebijakan. Kesalahan dalam mendefinisikan masalah akan mengarah pada pencarian solusi untuk masalah yang salah. Definisi masalah yang baik harus melampaui sekadar pernyataan ulang dari gejala. Ia harus mencoba untuk mendiagnosis penyebab yang mendasarinya.

Proses perumusan masalah melibatkan beberapa kegiatan. Pertama, **membuat masalah menjadi konkret**. Hindari pernyataan yang terlalu umum seperti "kemiskinan adalah masalah". Sebaliknya, kuantifikasi masalah tersebut sebisa mungkin: "Tingkat kemiskinan di Provinsi X adalah 15%, 5% lebih tinggi dari rata-rata nasional, dan mayoritas terkonsentrasi di sektor pertanian." Kedua, **identifikasi penyebab masalah**. Mengapa tingkat kemiskinan di sana tinggi? Apakah karena produktivitas pertanian yang rendah, akses pasar yang sulit, atau tingkat pendidikan yang rendah?

Ketiga, **bingkai masalah sebagai sesuatu yang dapat dipecahkan**. Masalah yang terlalu besar dan abstrak seperti "menghapuskan ketidakadilan" akan sulit untuk dianalisis.

Bingkai ulang menjadi masalah yang lebih dapat dikelola, seperti "mengurangi kesenjangan akses pendidikan antara siswa kaya dan miskin di tingkat SMA". Cara sebuah masalah dibingkai akan sangat menentukan jenis solusi yang akan dipertimbangkan. Oleh karena itu, perumusan masalah adalah sebuah tindakan analitis sekaligus strategis (Bardach & Patashnik, 2020).

## **b. Pengembangan Kriteria Evaluasi**

Setelah masalah didefinisikan, langkah selanjutnya adalah menetapkan kriteria yang akan digunakan untuk menilai dan membandingkan berbagai alternatif solusi. Kriteria adalah standar penilaian yang membantu kita menjawab pertanyaan: "Apa yang kita maksud dengan solusi yang <baik> atau <lebih baik>?". Tanpa kriteria yang eksplisit, perbandingan antar alternatif akan menjadi subjektif dan tidak terstruktur. Pemilihan kriteria ini adalah langkah yang sangat penting karena ia akan sangat memengaruhi rekomendasi akhir.

Kriteria evaluasi yang umum digunakan dalam analisis kebijakan antara lain:

- Efektivitas:** Seberapa baik sebuah alternatif akan menyelesaikan masalah yang telah didefinisikan?
- Efisiensi:** Apakah manfaat dari alternatif tersebut lebih besar dari biayanya? Mana alternatif yang memberikan hasil terbesar per unit biaya?

- ☑ **Keadilan (*Equity*):** Bagaimana distribusi biaya dan manfaat dari setiap alternatif di antara kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda? Apakah alternatif tersebut adil?
- ☑ **Kelayakan Politik:** Seberapa besar kemungkinan alternatif tersebut akan diterima oleh para pembuat keputusan, pemangku kepentingan kunci, dan publik?
- ☑ **Kelayakan Administratif:** Apakah pemerintah memiliki kapasitas teknis dan kelembagaan untuk mengimplementasikan alternatif tersebut?

Seorang analis harus memilih beberapa kriteria yang paling relevan dengan masalah yang dihadapi. Terkadang, perlu juga untuk memberikan bobot pada setiap kriteria untuk menunjukkan mana yang lebih penting. Proses pengembangan kriteria ini harus dilakukan secara transparan, karena ia mencerminkan nilai-nilai yang dianut oleh analis atau kliennya (Weimer & Vining, 2017).

### c. Identifikasi Alternatif

Pada tahap ini, tugas analis adalah untuk menghasilkan serangkaian pilihan atau alternatif kebijakan yang masuk akal untuk mengatasi masalah. Ini adalah fase yang menuntut kreativitas. Aturan praktisnya adalah "selalu mulai dengan lebih dari satu alternatif". Bahkan jika klien sudah memiliki solusi favorit, tugas analis adalah untuk tetap membandingkannya dengan pilihan lain, termasuk dengan pilihan untuk tidak melakukan apa-apa (*status quo*), yang selalu menjadi alternatif pembandingan yang penting.

Proses identifikasi alternatif dimulai dengan curah pendapat (*brainstorming*) yang luas. Jangan terlalu cepat mengkritik atau menyaring ide pada tahap awal ini. Tujuannya adalah untuk menghasilkan daftar panjang pilihan yang mungkin. Sumber ide bisa datang dari mana saja: kebijakan yang sudah ada di tempat lain, proposal dari akademisi atau *think tanks*, ide dari kelompok kepentingan, atau hasil modifikasi dari kebijakan yang sudah ada. Analisis harus aktif mencari, bukan hanya pasif menunggu ide datang.

Setelah daftar panjang terkumpul, barulah dilakukan penyaringan awal untuk menghasilkan daftar pendek yang terdiri dari beberapa alternatif yang paling menjanjikan. Alternatif yang jelas-jelas tidak layak secara teknis, terlalu mahal, atau tidak dapat diterima secara politik dapat dihilangkan. Hasilnya adalah 2-4 alternatif yang akan dianalisis secara lebih mendalam pada tahap berikutnya. Penting untuk memastikan bahwa alternatif alternatif ini benar-benar berbeda satu sama lain, bukan hanya variasi kecil dari ide yang sama (Dunn, 2018).

#### **d. Proyeksi Hasil**

Ini adalah jantung dari analisis kebijakan. Pada tahap ini, analisis secara sistematis memproyeksikan atau meramalkan bagaimana kinerja setiap alternatif (yang ada di daftar pendek) jika diukur dengan kriteria evaluasi yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, untuk setiap alternatif, analisis bertanya: "Jika kita memilih opsi ini, apa yang kemungkinan besar akan terjadi dalam hal efektivitas, efisiensi, keadilan, dan kelayakannya?".

Ini adalah tugas yang paling sulit karena melibatkan peramalan masa depan yang penuh ketidakpastian.

Untuk membuat proyeksi, analis menggunakan berbagai model dan teknik. Model bisa berupa model ekonometrik yang kompleks untuk memprediksi dampak ekonomi, atau bisa juga berupa model konseptual atau teori perubahan yang sederhana untuk menelusuri alur sebab akibat. Analis akan mengandalkan data historis, temuan dari evaluasi program serupa, atau penilaian dari para ahli untuk membuat proyeksi yang beralasan. Penting bagi analis untuk selalu jujur tentang tingkat ketidakpastian dari proyeksinya, misalnya dengan menyajikan skenario terbaik, terburuk, dan paling mungkin.

Hasil dari tahap ini seringkali disajikan dalam bentuk matriks konsekuensi atau tabel perbandingan. Tabel ini secara visual memetakan bagaimana setiap alternatif berkinerja terhadap setiap kriteria. Ini memungkinkan pembuat keputusan untuk dengan mudah melihat *trade-offs* atau pertukaran antar alternatif. Misalnya, Alternatif A mungkin paling efektif tetapi paling mahal, sementara Alternatif B kurang efektif tetapi jauh lebih murah dan lebih mudah diterima secara politik. Matriks ini menyediakan dasar yang terstruktur untuk membuat pilihan yang sulit (Bardach & Patashnik, 2020).

#### **e. Rekomendasi**

Langkah terakhir adalah merumuskan dan menyajikan rekomendasi. Banyak analis pemula yang berpikir bahwa tugas mereka selesai setelah mengisi matriks konsekuensi. Ini adalah

kesalahan. Tugas analis bukan hanya menyajikan data, tetapi juga membantu klien untuk berpikir dan membuat keputusan. Rekomendasi bukanlah sekadar menyatakan "pilihlah Alternatif B". Rekomendasi yang baik harus menceritakan sebuah cerita yang koheren yang mengalir dari awal analisis hingga akhir.

Cerita ini dimulai dengan mengingatkan kembali definisi masalah yang paling penting, lalu menjelaskan mengapa satu alternatif secara keseluruhan lebih disukai daripada yang lain, dengan mengakui adanya *trade-offs*. Jika Alternatif B direkomendasikan, analis harus menjelaskan mengapa keunggulannya dalam hal biaya dan kelayakan politik dianggap lebih penting daripada kekurangannya dalam hal efektivitas dibandingkan Alternatif A. Rekomendasi juga harus praktis dan dapat ditindaklanjuti. Ia bisa saja tidak merekomendasikan satu alternatif tunggal, tetapi mengusulkan strategi hibrida atau serangkaian langkah untuk implementasi.

Penyajian rekomendasi harus disesuaikan dengan audiens. Untuk pembuat keputusan tingkat tinggi, ringkasan eksekutif yang singkat dan padat mungkin lebih efektif daripada laporan teknis yang panjang. Presentasi lisan yang jelas dan persuasif juga merupakan bagian penting dari tahap ini. Pada akhirnya, tujuan dari rekomendasi adalah untuk meyakinkan klien bahwa analisis yang telah dilakukan solid dan kesimpulan yang ditarik adalah yang paling masuk akal berdasarkan bukti yang tersedia, sambil tetap menghormati bahwa keputusan akhir berada di tangan mereka.

## Teknik Analisis Kebijakan

Untuk menjalankan berbagai tahapan analisis kebijakan, para analis memanfaatkan serangkaian teknik atau alat bantu spesifik. Teknik teknik ini membantu untuk menstrukturkan pemikiran, mengorganisir data, dan mengungkap wawasan yang mungkin tidak terlihat jika hanya mengandalkan intuisi. Berbeda dengan alat analisis kuantitatif seperti CBA atau CEA yang telah dibahas di Bab 5, teknik teknik di sini seringkali lebih bersifat kualitatif dan konseptual. Mereka lebih fokus pada pemetaan aktor, analisis lingkungan strategis, dan perbandingan multi dimensi.

Salah satu teknik yang paling fundamental adalah **analisis pemangku kepentingan** (*stakeholder analysis*). Teknik ini digunakan untuk mengidentifikasi semua aktor yang memiliki kepentingan dalam suatu isu kebijakan, menganalisis posisi, kepentingan, dan kekuatan mereka, serta memetakan hubungan di antara mereka. Analisis ini sangat krusial untuk memahami kelayakan politik dari berbagai alternatif kebijakan dan untuk merancang strategi guna membangun koalisi atau mengatasi oposisi (Bryson, 2018). Tanpa memahami siapa saja pemainnya, seorang analis tidak akan bisa memahami permainannya.

Teknik lain yang sangat populer, yang dipinjam dari dunia manajemen strategis, adalah **analisis SWOT**. SWOT adalah singkatan dari *Strengths* (Kekuatan), *Weaknesses* (Kelemahan), *Opportunities* (Peluang), dan *Threats* (Ancaman). Analisis ini digunakan untuk mengevaluasi posisi strategis sebuah organisasi atau sebuah proposal kebijakan (Gurel & Tat, 2017). Kekuatan

dan Kelemahan adalah faktor internal yang dapat dikontrol, sementara Peluang dan Ancaman adalah faktor eksternal yang berada di lingkungan. SWOT adalah alat yang sederhana namun kuat untuk menghasilkan wawasan strategis.

Selain itu, terdapat pula teknik teknik seperti **analisis multi kriteria** (yang juga telah disinggung sebelumnya) yang membantu dalam membuat pilihan di antara tujuan yang saling bertentangan, dan **pemetaan isu** yang secara visual menggambarkan hubungan kompleks antara berbagai aspek dari suatu masalah kebijakan. Menguasai berbagai teknik ini akan melengkapi kotak peralatan seorang analis, memungkinkannya untuk memilih alat yang paling sesuai untuk setiap jenis masalah yang dihadapi.

**Contoh Kasus:** Sebuah pemerintah kota berencana merumuskan kebijakan tentang pengembangan kawasan wisata baru. Seorang analis kebijakan akan menggunakan berbagai teknik. Pertama, ia akan melakukan **analisis pemangku kepentingan** untuk mengidentifikasi semua aktor yang terlibat: pemerintah daerah, investor, pemilik tanah lokal, komunitas adat, LSM lingkungan, dan asosiasi hotel. Ia akan menganalisis apakah mereka mendukung atau menolak, dan seberapa besar pengaruh mereka. Kemudian, ia akan menggunakan **analisis SWOT** untuk mengevaluasi proposal pengembangan tersebut. *Kekuatan:* lokasi yang strategis. *Kelemahan:* infrastruktur yang belum memadai. *Peluang:* tren wisata alam yang sedang meningkat. *Ancaman:* potensi kerusakan lingkungan dan penolakan dari komunitas lokal. Hasil dari kedua analisis ini akan memberikan masukan

yang sangat kaya untuk merancang kebijakan yang lebih baik dan lebih layak.

#### a. Analisis Stakeholder

Analisis Pemangku Kepentingan atau *Stakeholder Analysis* adalah proses sistematis untuk mengidentifikasi individu, kelompok, atau organisasi yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh suatu keputusan atau kebijakan, serta menganalisis dan memprioritaskan mereka (Freeman et al., 2010). Tujuannya adalah untuk memahami lanskap politik di sekitar sebuah isu dan untuk mengantisipasi reaksi dari berbagai pihak terhadap alternatif kebijakan yang diusulkan. Ini adalah langkah penting untuk menilai kelayakan politik dan untuk merancang strategi implementasi yang efektif.

Proses analisis ini biasanya melibatkan tiga langkah. Langkah pertama adalah **identifikasi pemangku kepentingan**. Analis membuat daftar semua aktor yang mungkin memiliki "kepentingan" dalam isu tersebut, baik yang mendukung, menentang, maupun yang netral. Langkah kedua adalah **analisis kepentingan, posisi, dan kekuatan** setiap pemangku kepentingan. Apa sebenarnya yang mereka inginkan dari kebijakan ini (kepentingan)? Apa sikap resmi mereka terhadap proposal yang ada (posisi)? Seberapa besar sumber daya (uang, massa, informasi, otoritas) yang mereka miliki untuk memengaruhi keputusan (kekuatan)?

Langkah ketiga adalah **pemetaan pemangku kepentingan**. Analis seringkali menggunakan matriks untuk memetakan para

pemangku kepentingan berdasarkan dua dimensi, misalnya tingkat kepentingan (seberapa besar mereka terdampak) dan tingkat pengaruh (seberapa besar kekuatan mereka). Matriks ini membantu untuk memprioritaskan pemangku kepentingan dan menentukan strategi pelibatan yang tepat untuk masing-masing kuadran. Misalnya, pemangku kepentingan dengan kepentingan dan pengaruh yang tinggi harus dikelola secara sangat dekat, sementara mereka yang memiliki kepentingan tinggi tetapi pengaruh rendah harus tetap diinformasikan (Bryson, 2018).

#### **b. Analisis SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*)**

Analisis SWOT adalah alat perencanaan strategis yang digunakan untuk mengevaluasi Kekuatan (*Strengths*), Kelemahan (*Weaknesses*), Peluang (*Opportunities*), dan Ancaman (*Threats*) yang terkait dengan sebuah proyek atau usaha. Dalam analisis kebijakan, SWOT dapat digunakan untuk mengevaluasi sebuah proposal kebijakan atau bahkan sebuah lembaga pemerintah (Gurel & Tat, 2017). Kekuatan dan Kelemahan adalah faktor **internal** yang berasal dari dalam proposal atau organisasi itu sendiri, sedangkan Peluang dan Ancaman adalah faktor **eksternal** yang berasal dari lingkungan.

- ☑ ***Strengths*** (Kekuatan): Atribut positif internal yang memberikan keunggulan. Contoh untuk sebuah proposal kebijakan: didukung oleh data yang kuat, memiliki anggaran yang jelas.

- ☑ **Weaknesses** (Kelemahan): Atribut negatif internal yang menjadi penghalang. Contoh: membutuhkan teknologi yang belum tersedia, bertentangan dengan kebijakan lain yang ada.
- ☑ **Opportunities** (Peluang): Faktor eksternal yang dapat dimanfaatkan untuk memberikan keuntungan. Contoh: adanya dukungan politik dari presiden, momentum dari sebuah peristiwa fokus.
- ☑ **Threats** (Ancaman): Faktor eksternal yang dapat membahayakan keberhasilan. Contoh: penolakan dari kelompok kepentingan yang kuat, kondisi ekonomi yang memburuk.

Setelah keempat elemen ini diidentifikasi, langkah selanjutnya adalah **analisis strategis**. Analisis akan mencoba untuk merumuskan strategi yang: (1) menggunakan Kekuatan untuk memanfaatkan Peluang (Strategi SO), (2) menggunakan Kekuatan untuk mengatasi Ancaman (Strategi ST), (3) mengatasi Kelemahan dengan memanfaatkan Peluang (Strategi WO), dan (4) meminimalkan Kelemahan dan menghindari Ancaman (Strategi WT). Analisis SWOT adalah cara yang cepat dan intuitif untuk mendapatkan gambaran strategis dari sebuah situasi.

### c. Analisis Multi-Kriteria

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, Analisis Multi Kriteria (MCA) adalah kerangka kerja yang sangat berguna ketika keputusan harus dibuat berdasarkan beberapa tujuan yang saling bersaing. Teknik ini sangat relevan dalam analisis

kebijakan karena hampir semua kebijakan publik memiliki banyak tujuan dan dampak yang tidak dapat diukur dengan satu metrik tunggal seperti uang (Dodgson et al., 2009). MCA menyediakan cara yang transparan dan terstruktur untuk menimbang berbagai kriteria dan membandingkan alternatif secara holistik.

Keunggulan utama MCA dibandingkan alat lain seperti CBA adalah fleksibilitasnya. Ia dapat mengakomodasi baik data kuantitatif (misalnya, biaya dalam rupiah) maupun data kualitatif (misalnya, penilaian ahli tentang kelayakan politik dengan skala "tinggi, sedang, rendah"). Ia juga secara eksplisit menangani *trade-offs* dengan memaksa para pembuat keputusan untuk memberikan bobot pada setiap kriteria. Proses pembobotan ini sendiri bisa menjadi alat negosiasi dan pembelajaran yang sangat berharga, karena ia memaksa para pemangku kepentingan untuk mengungkapkan prioritas mereka yang sesungguhnya.

Contoh penerapan MCA adalah dalam pemilihan lokasi untuk sebuah fasilitas publik, seperti tempat pembuangan akhir (TPA) sampah. Alternatifnya adalah beberapa lokasi yang berbeda. Kriterianya bisa mencakup biaya pembebasan lahan (kuantitatif), jarak dari pemukiman (kuantitatif), dampak terhadap air tanah (penilaian ahli, kualitatif), dan tingkat penerimaan masyarakat lokal (penilaian survei, kualitatif). Dengan menggunakan MCA, para analis dapat menggabungkan semua informasi ini ke dalam satu kerangka kerja untuk menghasilkan peringkat

dari lokasi lokasi yang paling disukai, sambil membuat semua asumsi dan penilaiannya menjadi transparan.

#### **d. Pemetaan Isu (*Issue Mapping*)**

Pemetaan Isu atau *Issue Mapping* adalah teknik visual yang digunakan untuk mengurai dan memahami struktur dari suatu masalah kebijakan yang kompleks. Masalah kebijakan jarang sekali bersifat sederhana dan linear. Mereka seringkali terdiri dari banyak sub masalah yang saling terkait, dengan banyak penyebab dan konsekuensi yang saling memengaruhi. Pemetaan isu mencoba untuk menggambarkan jaringan hubungan ini dalam bentuk diagram atau peta konseptual (Horn & Weber, 2007).

Tujuan dari pemetaan isu adalah untuk membantu para analis dan pembuat keputusan melihat "gambaran besar" dari sebuah masalah. Ini membantu untuk mengidentifikasi akar penyebab dari sebuah masalah, bukan hanya gejalanya. Ini juga membantu untuk melihat bagaimana intervensi pada satu bagian dari sistem dapat memiliki dampak yang tidak terduga pada bagian lain. Peta ini dapat digunakan sebagai dasar untuk curah pendapat tentang titik titik intervensi yang paling strategis.

Ada berbagai cara untuk membuat peta isu. Salah satunya adalah dengan membuat **pohon masalah** (*problem tree*), di mana "batang" pohon adalah masalah inti, "akar" adalah berbagai penyebabnya, dan "cabang" adalah berbagai dampaknya. Cara lain adalah dengan menggunakan perangkat lunak pemetaan pikiran (*mind mapping*) untuk secara bebas menghubungkan

berbagai ide dan konsep yang terkait dengan suatu isu. Pemetaan isu adalah alat yang sangat baik untuk tahap awal analisis, yaitu pada saat perumusan masalah, untuk memastikan bahwa semua aspek penting dari masalah telah dipertimbangkan.

## Etika dalam Analisis Kebijakan

Disiplin analisis kebijakan tidak hanya menuntut kompetensi teknis, tetapi juga integritas etis yang tinggi. Analis kebijakan seringkali bekerja di persimpangan antara pengetahuan dan kekuasaan. Mereka memiliki akses terhadap informasi yang sensitif dan rekomendasi mereka dapat memengaruhi kehidupan jutaan orang. Oleh karena itu, para analis memikul tanggung jawab etis yang besar dan harus menavigasi berbagai dilema moral dalam pekerjaan mereka sehari-hari. Mengabaikan dimensi etika dapat merusak kredibilitas analis, mendelegitimasi proses kebijakan, dan menghasilkan kebijakan yang tidak adil.

Salah satu pilar etika yang paling fundamental adalah **objektivitas dan netralitas analis**. Secara ideal, seorang analis harus menyajikan analisis yang tidak bias, yang didasarkan pada bukti, terlepas dari preferensi politik atau nilai-nilai pribadinya. Ia harus bersedia untuk mengikuti ke mana data membawanya, bahkan jika hasilnya tidak sesuai dengan harapan kliennya atau keyakinan pribadinya (Jenkins-Smith, 1982). Namun, dalam praktiknya, mencapai objektivitas total hampir tidak mungkin. Setiap analis memiliki latar belakang dan nilai yang akan memengaruhi cara mereka membongkar masalah dan

memilih kriteria. Oleh karena itu, yang lebih penting adalah **transparansi**.

**Transparansi dalam metodologi dan asumsi** adalah pilar etika kedua. Seorang analis yang etis harus secara jelas mengungkapkan metode yang ia gunakan, sumber data yang ia pakai, dan asumsi asumsi yang ia buat dalam analisisnya. Ini memungkinkan orang lain untuk meninjau, mengkritik, dan mereplikasi analisis tersebut. Menyembunyikan asumsi atau secara selektif hanya menyajikan data yang mendukung satu sisi argumen adalah pelanggaran etika yang serius. Transparansi adalah fondasi dari kredibilitas ilmiah dan akuntabilitas publik.

Terakhir, seorang analis kebijakan memiliki **tanggung jawab sosial**. Tanggung jawab ini berarti bahwa analis harus selalu mempertimbangkan dampak dari rekomendasinya terhadap berbagai kelompok masyarakat, terutama kelompok yang paling rentan dan terpinggirkan (DeLeon, 2005). Ini adalah tentang melayani "kepentingan publik", meskipun konsep ini sendiri sulit untuk didefinisikan. Tanggung jawab ini juga mencakup keberanian untuk "mengatakan kebenaran kepada kekuasaan" (*speaking truth to power*), yaitu menyajikan temuan yang tidak populer atau tidak menyenangkan kepada klien, jika memang itu yang ditunjukkan oleh bukti. Menyeimbangkan antara loyalitas kepada klien dengan loyalitas kepada kebenaran dan kepentingan publik adalah dilema etis yang akan terus dihadapi oleh setiap analis kebijakan.

**Contoh Kasus:** Seorang analis kebijakan dipekerjakan oleh pemerintah untuk menganalisis proposal pembangunan bendungan besar. Analisisnya menunjukkan bahwa secara ekonomi, proyek ini sangat menguntungkan (efisiensi tinggi). Namun, analisisnya juga menunjukkan bahwa proyek ini akan menenggelamkan beberapa desa dan merusak ekosistem yang penting (keadilan dan dampak lingkungan yang negatif). Di sinilah dilema etika muncul. Jika ia hanya melaporkan manfaat ekonominya untuk menyenangkan klien (pemerintah), ia melanggar etika objektivitas dan tanggung jawab sosial. Seorang analis yang etis akan menyajikan **semua** temuan ini secara transparan, menunjukkan *trade-offs* yang ada, dan mungkin merekomendasikan alternatif lain atau langkah mitigasi yang serius untuk meminimalkan dampak negatifnya.

### a. Objektivitas dan Netralitas Analis

Prinsip objektivitas menuntut agar analis kebijakan memisahkan fakta dari nilai dalam analisis mereka. Mereka harus berusaha untuk menyajikan gambaran yang akurat tentang konsekuensi dari berbagai alternatif, tanpa membiarkan preferensi pribadi mereka mewarnai analisis tersebut. Netralitas berarti analis tidak boleh memihak pada salah satu alternatif sebelum analisis selesai. Tujuannya adalah untuk menjadi penasihat yang jujur (*honest broker*) bagi pembuat keputusan, bukan menjadi advokat yang menyamar (Pielke Jr., 2007).

Namun, mencapai objektivitas murni adalah sebuah tantangan. Nilai-nilai analis dapat secara tidak sadar memengaruhi pilihan

mereka dalam mendefinisikan masalah, memilih kriteria evaluasi, atau menginterpretasikan data yang ambigu. Misalnya, seorang analis yang sangat peduli pada kesetaraan mungkin akan memberikan bobot yang lebih besar pada kriteria keadilan, sementara analis lain yang berorientasi pada pertumbuhan mungkin akan lebih menekankan efisiensi ekonomi.

Karena objektivitas total sulit dicapai, prinsip yang lebih realistis dan dapat ditegakkan adalah **keseimbangan dan keterbukaan**. Seorang analis yang etis harus secara sadar berusaha untuk mengeksplorasi berbagai sisi dari sebuah argumen dan secara aktif mencari bukti yang mungkin bertentangan dengan hipotesis awalnya. Yang terpenting, ia harus transparan tentang nilai-nilai dan perspektif yang mungkin memengaruhi analisisnya, sehingga pembaca dapat menilai sendiri potensi bias yang ada. Ini adalah bentuk kejujuran intelektual yang menjadi inti dari profesionalisme seorang analis.

## **b. Transparansi dalam Metodologi**

Transparansi adalah landasan dari setiap klaim atas analisis yang ilmiah dan dapat dipercaya. Prinsip ini menuntut agar analis kebijakan secara jelas dan lengkap mengungkapkan bagaimana mereka sampai pada kesimpulan mereka. Ini berarti menjelaskan secara rinci **metode penelitian** yang digunakan, baik itu metode survei, analisis statistik, maupun wawancara kualitatif. Ini juga berarti menjelaskan **sumber data** yang

digunakan dan bagaimana data tersebut dikumpulkan dan diolah.

Transparansi yang paling krusial seringkali terletak pada pengungkapan **asumsi asumsi** yang dibuat selama analisis. Dalam memproyeksikan hasil, analis seringkali harus membuat asumsi tentang masa depan, misalnya tentang tingkat pertumbuhan ekonomi atau tingkat inflasi. Asumsi asumsi ini dapat secara signifikan memengaruhi hasil akhir analisis. Seorang analis yang etis tidak akan menyembunyikan asumsinya, tetapi akan menyatakannya secara eksplisit dan bahkan mungkin melakukan analisis sensitivitas untuk menunjukkan bagaimana hasilnya akan berubah jika asumsi yang berbeda digunakan (Morgan & Henrion, 1990).

Tujuan dari transparansi adalah untuk memungkinkan **replikasi dan tinjauan sejawat (*peer review*)**. Orang lain harus dapat menelusuri langkah langkah analisis dan, jika memungkinkan, mereplikasinya untuk melihat apakah mereka akan mendapatkan hasil yang sama. Ini adalah mekanisme kontrol kualitas yang penting dalam komunitas ilmiah. Dalam konteks publik, transparansi juga penting untuk akuntabilitas. Ia memungkinkan para pemangku kepentingan dan masyarakat umum untuk memahami dasar dari sebuah rekomendasi kebijakan dan untuk mengajukan kritik yang beralasan.

### **c. Tanggung Jawab Sosial Analis Kebijakan**

Selain tanggung jawab kepada klien dan kepada kebenaran ilmiah, analis kebijakan juga memiliki tanggung jawab sosial

yang lebih luas. Tanggung jawab ini berakar pada kesadaran bahwa pekerjaan mereka berpotensi memiliki dampak yang nyata dan signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, seorang analis tidak bisa bersikap acuh tak acuh terhadap konsekuensi sosial dari rekomendasi mereka (Amy, 1984).

Salah satu aspek penting dari tanggung jawab sosial adalah perhatian khusus terhadap **dampak kebijakan pada kelompok-kelompok yang rentan dan terpinggirkan**. Karena kelompok-kelompok ini seringkali memiliki suara politik yang lemah, kepentingan mereka mungkin terabaikan dalam proses kebijakan yang didominasi oleh elit. Seorang analis yang bertanggung jawab secara sosial akan secara proaktif berusaha untuk menganalisis bagaimana setiap alternatif kebijakan akan memengaruhi kelompok miskin, minoritas, perempuan, atau penyandang disabilitas, dan memastikan bahwa dampak ini disorot dengan jelas dalam laporannya.

Tanggung jawab sosial juga mencakup komitmen terhadap **proses yang demokratis**. Ini berarti mendukung proses pembuatan kebijakan yang lebih terbuka, transparan, dan partisipatif. Seorang analis dapat melakukannya dengan menyajikan analisisnya dalam bahasa yang dapat diakses oleh publik yang lebih luas, atau dengan secara aktif merekomendasikan mekanisme konsultasi publik sebagai bagian dari desain kebijakan. Pada akhirnya, tanggung jawab sosial adalah tentang menggunakan keterampilan analitis tidak hanya untuk melayani kekuasaan, tetapi juga untuk

memberdayakan masyarakat dan memajukan nilai-nilai seperti keadilan, kesetaraan, dan martabat manusia.

## Rangkuman

- ☑ Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu terapan yang menggunakan metode sistematis untuk menghasilkan informasi dan rekomendasi yang relevan bagi pembuat keputusan publik.
- ☑ Analisis kebijakan merupakan perpaduan antara sains (penggunaan metode rigoros dan bukti) dan seni (penggunaan penilaian, kreativitas, dan komunikasi persuasif).
- ☑ Proses analisis kebijakan yang ideal mengikuti serangkaian tahapan logis: (1) Perumusan Masalah, (2) Pengembangan Kriteria Evaluasi, (3) Identifikasi Alternatif, (4) Proyeksi Hasil, dan (5) Rekomendasi.
- ☑ Terdapat berbagai teknik analisis yang dapat digunakan, termasuk Analisis Pemangku Kepentingan untuk memetakan arena politik, Analisis SWOT untuk evaluasi strategis, Analisis Multi Kriteria untuk keputusan dengan tujuan ganda, dan Pemetaan Isu untuk mengurai masalah yang kompleks.
- ☑ Analisis kebijakan menghadapi dilema etika yang signifikan. Mereka harus menjunjung tinggi prinsip objektivitas dan netralitas, transparan dalam metodologi dan asumsi, serta memiliki tanggung jawab sosial terhadap dampak kebijakan pada masyarakat, terutama kelompok rentan.

- ☑ Menjaga integritas etis adalah fondasi dari kredibilitas dan profesionalisme seorang analis kebijakan dalam memberikan kontribusi bagi perbaikan kualitas keputusan publik.

## BAB 10

# KEBIJAKAN PUBLIK DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN (*GOVERNANCE*)

### Pendahuluan

Setelah menyusuri perjalanan proses kebijakan publik dari hulu ke hilir, mulai dari penetapan agenda hingga evaluasi, kini saatnya kita meletakkan proses tersebut dalam sebuah bingkai yang lebih luas, yaitu bingkai tata kelola pemerintahan atau *governance*. Kebijakan publik tidak lahir dan diimplementasikan dalam ruang hampa institusional. Kualitas, efektivitas, dan keadilan dari sebuah kebijakan sangat ditentukan oleh kualitas sistem tata kelola di mana ia beroperasi. Sebuah kebijakan yang dirancang dengan brilian sekalipun akan gagal jika dijalankan dalam sistem pemerintahan yang korup, tertutup, dan tidak akuntabel. Sebaliknya, sistem tata kelola yang baik akan mendorong lahirnya kebijakan yang lebih responsif dan efektif.

Dalam beberapa dekade terakhir, telah terjadi pergeseran paradigma yang fundamental dalam ilmu administrasi publik, yaitu pergeseran dari konsep "pemerintah" (*government*) ke "tata kelola" (*governance*). Konsep *government* cenderung melihat negara sebagai aktor tunggal yang hierarkis dalam menyelesaikan masalah publik. Sementara itu, konsep *governance* mengakui bahwa proses memerintah di era modern jauh lebih kompleks. Ia melibatkan jejaring interaksi yang cair antara aktor negara, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan (Rhodes, 1996). *Governance* adalah tentang bagaimana kita secara kolektif mengemudikan masyarakat, bukan hanya tentang bagaimana negara memerintah.

Seiring dengan pergeseran ini, muncul pula sebuah konsep normatif yang sangat berpengaruh di tingkat global, yaitu "Tata Kelola Pemerintahan yang Baik" atau *Good Governance*. Konsep ini bukan sekadar deskripsi tentang bagaimana pemerintahan berjalan, melainkan sebuah resep atau ideal tentang bagaimana pemerintahan *seharusnya* berjalan. *Good governance* menjadi standar yang digunakan oleh berbagai organisasi internasional, lembaga donor, dan masyarakat sipil untuk menilai kualitas pemerintahan di suatu negara. Prinsip prinsipnya, seperti transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi, kini menjadi mantra dalam setiap agenda reformasi sektor publik di seluruh dunia.

Bab ini akan membawa kita untuk mendalami hubungan simbiotik antara kebijakan publik dan *governance*. Kita akan memulai dengan membedah konsep dasar *good governance* dan prinsip prinsip universal yang menyertainya. Selanjutnya,

kita akan melihat bagaimana prinsip prinsip abstrak ini dapat diwujudkan melalui kebijakan publik yang konkret, seperti kebijakan anti korupsi dan keterbukaan informasi. Kita juga akan secara khusus mendalami peran partisipasi publik sebagai jantung dari tata kelola yang demokratis. Terakhir, kita akan mengeksplorasi bagaimana revolusi teknologi informasi melahirkan konsep *E-Governance*, yang membawa janji sekaligus tantangan baru dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang inovatif dan tata kelola yang lebih baik.

## **Konsep Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)**

Konsep *governance* atau tata kelola pemerintahan merujuk pada keseluruhan proses, lembaga, dan praktik, baik formal maupun informal, yang digunakan untuk mengelola urusan publik suatu negara atau komunitas. Ia mencakup cara bagaimana kekuasaan dijalankan, bagaimana keputusan dibuat, dan bagaimana warga negara menyuarakan kepentingannya (Fukuyama, 2013). Konsep ini lebih luas dari *government* (pemerintah), karena ia mengakui bahwa otoritas dan pengaruh tidak hanya berada di tangan negara, tetapi juga tersebar di antara berbagai aktor di pasar dan masyarakat sipil. *Governance* adalah tentang jejaring interaksi, bukan hanya struktur hierarki.

Di atas konsep deskriptif ini, terbangun sebuah ideal normatif yang dikenal sebagai "Tata Kelola Pemerintahan yang Baik" atau *Good Governance*. Konsep ini dipopulerkan oleh lembaga lembaga pembangunan internasional seperti Bank Dunia pada

akhir 1980an dan awal 1990an. Awalnya, konsep ini muncul dari pengamatan bahwa kegagalan program pembangunan di banyak negara berkembang bukan disebabkan oleh kurangnya dana, melainkan oleh buruknya kualitas institusi pemerintahan, seperti korupsi yang merajalela, birokrasi yang tidak efisien, dan ketidakpastian hukum (World Bank, 1992). *Good governance* kemudian diusulkan sebagai prasyarat fundamental bagi pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

*Good governance* bukanlah sebuah konsep dengan definisi tunggal yang kaku, tetapi secara umum ia merujuk pada penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab, transparan, efisien, adil, dan responsif terhadap kebutuhan rakyatnya. Ia adalah sebuah ideal yang mengedepankan supremasi hukum, partisipasi warga, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia sebagai pilar utamanya. Berbagai organisasi internasional seperti PBB dan OECD telah mengembangkan kerangka kerja dan prinsip prinsip *good governance* yang kini menjadi acuan global.

Meskipun berasal dari wacana pembangunan global, prinsip prinsip *good governance* bersifat universal dan relevan bagi semua negara, baik negara maju maupun berkembang. Ia menjadi tolok ukur untuk menilai apakah sebuah pemerintahan berjalan dengan baik dan melayani kepentingan publiknya. Dalam praktiknya, upaya untuk mencapai *good governance* diterjemahkan menjadi serangkaian program reformasi, seperti reformasi birokrasi, pemberantasan korupsi, dan penguatan lembaga peradilan, yang semuanya diwujudkan melalui kebijakan publik yang spesifik.

**Analogi:** Jika sebuah negara adalah sebuah komputer, maka *government* (lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif) adalah perangkat kerasnya (*hardware*), seperti prosesor, RAM, dan monitor. Namun, sehebat apapun perangkat kerasnya, komputer tidak akan berguna tanpa adanya sistem operasi (*operating system*) yang baik. *Good governance* adalah sistem operasi tersebut. Ia adalah perangkat lunak (*software*) yang memastikan semua komponen bekerja secara harmonis, data dapat diakses secara transparan, sistemnya aman dari virus (korupsi), dan pengguna (warga negara) dapat berinteraksi dengan mudah dan memberikan perintah (partisipasi). Sistem operasi yang buruk akan membuat komputer yang canggih sekalipun menjadi lambat, sering *hang*, dan tidak responsif.

#### **a. Definisi *Good Governance***

Meskipun tidak ada satu definisi yang diterima secara universal, sebagian besar definisi *good governance* berputar di sekitar serangkaian karakteristik atau prinsip yang sama. Bank Dunia (1992), sebagai salah satu pionirnya, mendefinisikan *governance* sebagai cara kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial demi pembangunan masyarakat. *Good governance* kemudian dicirikan oleh adanya pembuatan kebijakan publik yang dapat diprediksi, terbuka, dan tercerahkan (*enlightened*), birokrasi yang diresapi dengan etos profesional, serta lembaga eksekutif yang akuntabel atas tindakannya.

Program Pembangunan Perserikatan Bangsa Bangsa (UNDP, 1997) menawarkan definisi yang lebih luas, yang melihat *governance* sebagai pelaksanaan otoritas ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola urusan negara di semua tingkatan. Definisi ini menekankan bahwa *governance* mencakup mekanisme, proses, dan institusi di mana warga dan kelompok mengartikulasikan kepentingan mereka, melaksanakan hak dan kewajiban hukum mereka, serta menengahi perbedaan di antara mereka. Dari perspektif ini, *good governance* adalah *governance* yang bersifat partisipatif, transparan, akuntabel, efektif, adil, dan menjunjung tinggi supremasi hukum.

Secara esensial, *good governance* adalah sebuah konsep normatif yang menggambarkan kondisi ideal dari hubungan antara negara, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Hubungan ini harus didasarkan pada kemitraan dan dialog, bukan dominasi oleh salah satu pihak. Tujuannya adalah untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan manusia yang berkelanjutan, pertumbuhan ekonomi yang inklusif, dan keadilan sosial. Ini adalah sebuah visi tentang pemerintahan yang tidak hanya efisien, tetapi juga demokratis dan beretika.

#### **b. Prinsip-prinsip *Good Governance* (Transparansi, Akuntabilitas, Partisipasi, *Rule of Law*)**

Inti dari konsep *good governance* terletak pada serangkaian prinsip yang saling terkait dan saling memperkuat. Meskipun berbagai lembaga mungkin memiliki daftar yang sedikit berbeda, ada beberapa prinsip yang hampir selalu muncul dan dianggap

sebagai pilar utama. Prinsip pertama adalah **Partisipasi**. Prinsip ini menyatakan bahwa semua warga negara, baik laki laki maupun perempuan, harus memiliki suara dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan yang sah. Partisipasi yang bermakna membutuhkan kebebasan berserikat dan berpendapat, serta tersedianya mekanisme bagi masyarakat untuk menyuarkan aspirasinya (Grindle, 2010).

Prinsip kedua adalah **Supremasi Hukum (*Rule of Law*)**. Prinsip ini menuntut adanya kerangka hukum yang adil dan ditegakkan secara imparisial, terutama hukum tentang hak asasi manusia. Ini berarti tidak ada seorang pun yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga biasa. Supremasi hukum membutuhkan lembaga peradilan yang independen dan aparat penegak hukum yang profesional dan tidak korup. Kepastian hukum adalah fondasi bagi stabilitas sosial dan kegiatan ekonomi.

Prinsip ketiga adalah **Transparansi**. Transparansi berarti bahwa keputusan dibuat dan dilaksanakan berdasarkan aturan yang jelas dan dapat diakses. Informasi yang relevan dengan kebijakan publik harus tersedia secara bebas dan mudah diakses oleh mereka yang akan terkena dampaknya. Transparansi memungkinkan adanya pengawasan dari publik dan media, serta menjadi senjata utama untuk melawan korupsi dengan mempersempit ruang gerak bagi transaksi tersembunyi (Piotrowski, 2010).

Prinsip keempat adalah **Akuntabilitas**. Ini adalah prinsip kunci yang memastikan bahwa para pejabat publik bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan mereka kepada publik. Akuntabilitas tidak hanya berlaku bagi lembaga pemerintah, tetapi juga bagi sektor swasta dan organisasi masyarakat sipil. Mekanisme akuntabilitas bisa bersifat vertikal (melalui pemilu) atau horizontal (melalui lembaga pengawas seperti ombudsman atau badan pemeriksa keuangan). Selain itu, ada juga prinsip lain seperti **Efektivitas dan Efisiensi** (penggunaan sumber daya yang optimal) dan **Keadilan/Kesetaraan (Equity)** (memastikan semua warga memiliki kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka). Semua prinsip ini bekerja bersama untuk menciptakan sebuah sistem tata kelola yang baik (Bovens, 2007).

### c. Indikator *Good Governance*

Untuk membuat konsep *good governance* yang abstrak menjadi lebih terukur dan dapat dibandingkan antar negara, para peneliti dan lembaga internasional telah mengembangkan berbagai indikator. Salah satu perangkat indikator yang paling terkenal dan banyak digunakan adalah *Worldwide Governance Indicators* (WGI) yang dikembangkan oleh Daniel Kaufmann dan rekan rekannya di Bank Dunia (Kaufmann et al., 2010). WGI tidak mengukur *governance* secara langsung, melainkan mengukur persepsi tentang kualitas *governance* dari sejumlah besar responden, termasuk warga negara, ahli, dan pelaku bisnis di seluruh dunia.

WGI merangkum pandangan ini ke dalam enam dimensi utama *governance*. Pertama, **Suara dan Akuntabilitas (*Voice and Accountability*)**, yang mengukur persepsi tentang sejauh mana warga negara dapat berpartisipasi dalam memilih pemerintah mereka, serta kebebasan berekspresi, berserikat, dan media. Kedua, **Stabilitas Politik dan Ketiadaan Kekerasan/Terrorisme**, yang mengukur persepsi tentang kemungkinan destabilisasi pemerintah melalui cara-cara yang tidak konstitusional atau dengan kekerasan.

Ketiga, **Efektivitas Pemerintah (*Government Effectiveness*)**, yang mengukur persepsi tentang kualitas pelayanan publik, kualitas birokrasi dan tingkat independensinya dari tekanan politik, serta kredibilitas komitmen pemerintah terhadap kebijakan. Keempat, **Kualitas Regulasi (*Regulatory Quality*)**, mengukur persepsi tentang kemampuan pemerintah untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan dan peraturan yang sehat yang memungkinkan dan mendorong pengembangan sektor swasta. Kelima, **Supremasi Hukum (*Rule of Law*)**, mengukur persepsi tentang sejauh mana para aktor memiliki kepercayaan dan mematuhi aturan masyarakat. Keenam, **Pengendalian Korupsi (*Control of Corruption*)**, yang mengukur persepsi tentang sejauh mana kekuasaan publik digunakan untuk keuntungan pribadi. Indikator indikator ini, meskipun bersifat perseptif, telah menjadi alat yang sangat berpengaruh dalam riset dan advokasi reformasi tata kelola global.

## Kebijakan Publik untuk *Good Governance*

Prinsip prinsip *good governance* tidak akan terwujud dengan sendirinya. Ia harus secara aktif diperjuangkan dan dilembagakan melalui serangkaian kebijakan publik yang konkret. Kebijakan publik menjadi instrumen utama bagi negara untuk menerjemahkan idealisme *good governance* menjadi praktik nyata dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan kebijakan ini dirancang secara spesifik untuk meningkatkan transparansi, memperkuat akuntabilitas, memberantas korupsi, dan mereformasi cara kerja birokrasi. Dengan kata lain, pemerintah menggunakan alat kebijakan untuk memperbaiki dirinya sendiri.

Upaya untuk mendorong *good governance* melalui kebijakan publik biasanya merupakan sebuah paket reformasi yang komprehensif, bukan sekadar kebijakan tunggal. Ini karena berbagai aspek *good governance* saling terkait erat. Misalnya, kebijakan anti korupsi akan sulit berhasil tanpa adanya kebijakan keterbukaan informasi publik yang memungkinkan pengawasan dari masyarakat. Demikian pula, kebijakan keterbukaan informasi tidak akan banyak berguna jika tidak didukung oleh kebijakan reformasi birokrasi yang mengubah budaya tertutupan di dalam pemerintahan (Mulyana, 2020).

Dalam subbab ini, kita akan membahas tiga jenis kebijakan yang menjadi pilar utama dalam agenda reformasi tata kelola di banyak negara, termasuk Indonesia. Pertama adalah **kebijakan anti korupsi**, yang merupakan perang melawan penyakit

paling merusak dalam tata kelola pemerintahan. Kedua adalah **kebijakan keterbukaan informasi publik**, yang merupakan fondasi bagi transparansi dan akuntabilitas. Ketiga adalah **kebijakan reformasi birokrasi**, yang bertujuan untuk menciptakan mesin pemerintahan yang profesional, efisien, dan berorientasi pada pelayanan.

Mempelajari kebijakan ini penting untuk memahami bagaimana sebuah negara secara praktis mencoba untuk meningkatkan kualitas pemerintahannya. Ini juga menunjukkan bahwa *good governance* bukanlah tujuan akhir yang statis, melainkan sebuah proses perbaikan yang terus menerus, yang didorong oleh kemauan politik dan diwujudkan melalui instrumen kebijakan publik yang dirancang dengan baik. Perdebatan, adopsi, dan implementasi dari kebijakan ini adalah yang menjadi inti dari perjuangan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

**Contoh Kasus:** Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Undang Undang Nomor 30 Tahun 2002 adalah contoh kebijakan publik yang sangat spesifik untuk mendorong salah satu prinsip *good governance*, yaitu pengendalian korupsi. Kebijakan ini tidak hanya menciptakan sebuah lembaga baru, tetapi juga memberikannya kewenangan yang luar biasa (*superbody*), seperti kewenangan untuk melakukan penyadapan dan penuntutan, yang tidak dimiliki oleh lembaga penegak hukum lain pada saat itu. Adopsi kebijakan ini merupakan respons terhadap persepsi publik yang sangat tinggi bahwa korupsi telah merajalela dan lembaga penegak hukum yang ada (polisi dan

kejaksaan) dianggap tidak efektif atau korup. Keberadaan KPK, meskipun penuh dengan tantangan politik, secara signifikan telah mengubah lanskap pemberantasan korupsi dan menjadi simbol dari upaya Indonesia menuju *good governance*.

### a. Kebijakan Anti-Korupsi

Korupsi, yang didefinisikan sebagai penyalahgunaan jabatan publik untuk keuntungan pribadi, adalah antitesis dari *good governance*. Ia merusak kepercayaan publik, menghambat pembangunan ekonomi, dan mendistorsi alokasi sumber daya. Oleh karena itu, kebijakan anti korupsi menjadi agenda sentral dalam reformasi tata kelola. Kebijakan anti korupsi yang efektif biasanya bersifat multi dimensi, tidak hanya fokus pada penindakan, tetapi juga pada pencegahan dan pendidikan (Rose-Ackerman & Palifka, 2016).

Pada pilar **penindakan**, kebijakan utamanya adalah pembentukan lembaga anti korupsi yang independen dan kuat, seperti KPK di Indonesia atau ICAC di Hong Kong. Lembaga ini diberi kewenangan khusus untuk menyelidiki dan menuntut kasus kasus korupsi, terutama yang melibatkan pejabat tinggi. Selain itu, kebijakan ini juga mencakup penguatan lembaga peradilan dan legislasi yang memberikan efek jera, seperti undang undang tentang pencucian uang dan perampasan aset hasil korupsi.

Pada pilar **pencegahan**, kebijakan berfokus pada perbaikan sistem untuk mempersempit peluang korupsi. Ini termasuk kebijakan reformasi birokrasi seperti penyederhanaan

perizinan, penerapan *e-procurement* (lelang elektronik) untuk pengadaan barang dan jasa, serta kewajiban pelaporan harta kekayaan bagi pejabat negara (LHKPN). Kebijakan keterbukaan informasi juga merupakan bagian penting dari strategi pencegahan. Pada pilar **pendidikan**, kebijakan diarahkan untuk membangun budaya anti korupsi di masyarakat melalui kampanye publik dan kurikulum pendidikan integritas sejak dini.

## **b. Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik**

Transparansi adalah salah satu pilar utama *good governance*, dan instrumen kebijakan utama untuk mewujudkannya adalah melalui undang undang tentang kebebasan atau keterbukaan informasi publik (*Freedom of Information Act*). Di Indonesia, kebijakan ini terwujud dalam Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Kebijakan ini secara fundamental mengubah hubungan antara negara dan warga negara. Ia membalik asumsi lama bahwa semua informasi pemerintah bersifat rahasia, kecuali yang dinyatakan terbuka, menjadi asumsi baru bahwa **semua informasi publik bersifat terbuka** dan dapat diakses oleh masyarakat, kecuali yang dikecualikan secara ketat (misalnya, terkait rahasia negara atau data pribadi) (Relly & Sabharwal, 2016).

UU KIP memberikan hak hukum kepada setiap warga negara untuk meminta dan mendapatkan informasi dari badan publik. Kebijakan ini juga mewajibkan badan publik untuk

secara proaktif mengumumkan informasi tertentu secara berkala, seperti laporan keuangan, kinerja program, dan prosedur pelayanan. Untuk menyelesaikan sengketa informasi antara warga dan badan publik, UU ini juga mengamanatkan pembentukan Komisi Informasi sebagai lembaga kuasi peradilan yang independen.

Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk memberdayakan warga negara. Dengan akses terhadap informasi, masyarakat, media, dan LSM dapat melakukan pengawasan yang lebih efektif terhadap kinerja pemerintah, mengungkap penyimpangan, dan berpartisipasi secara lebih bermakna dalam proses kebijakan. Meskipun implementasinya masih menghadapi banyak tantangan, seperti budaya birokrasi yang masih tertutup dan kurangnya kesadaran publik, kebijakan keterbukaan informasi merupakan fondasi yang krusial bagi terwujudnya akuntabilitas dan partisipasi.

### **c. Kebijakan Reformasi Birokrasi**

Birokrasi adalah mesin yang menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu, kualitas tata kelola sangat bergantung pada kualitas birokrasi. Kebijakan reformasi birokrasi adalah upaya sistematis untuk mengubah dan memperbaiki cara kerja aparatur sipil negara agar lebih profesional, efisien, netral, dan berorientasi pada pelayanan publik (Christensen & Læg Reid, 2011). Di banyak negara, termasuk Indonesia, reformasi birokrasi menjadi agenda prioritas untuk meninggalkan warisan birokrasi era otoriter yang korup dan lamban.

Kebijakan reformasi birokrasi mencakup berbagai aspek. Salah satu yang terpenting adalah reformasi **manajemen sumber daya manusia aparatur**. Ini meliputi penerapan sistem rekrutmen berbasis prestasi (*merit system*) untuk menggantikan sistem spoils atau nepotisme, pengembangan sistem penilaian kinerja yang objektif sebagai dasar promosi dan remunerasi, serta program pelatihan dan pengembangan kapasitas yang berkelanjutan. Tujuannya adalah untuk menciptakan birokrat yang kompeten dan berintegritas.

Aspek lain adalah **penataan kelembagaan dan proses bisnis**. Ini melibatkan penyederhanaan struktur organisasi agar lebih ramping dan lincah, serta penyederhanaan dan digitalisasi prosedur pelayanan publik untuk memangkas birokrasi yang berbelit belit. Kebijakan seperti pembentukan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) adalah contoh nyata dari upaya ini. Selain itu, reformasi juga mencakup **peningkatan kesejahteraan dan sistem remunerasi** untuk mengurangi insentif bagi ASN untuk melakukan korupsi. Reformasi birokrasi adalah sebuah proses jangka panjang yang kompleks, namun ia adalah tulang punggung dari upaya untuk mencapai *good governance*.

## Partisipasi Publik dalam Tata Kelola

Partisipasi publik adalah jantung dari tata kelola pemerintahan yang demokratis. Ia adalah perwujudan dari prinsip bahwa warga negara bukanlah objek pasif dari kebijakan pemerintah, melainkan subjek aktif yang memiliki hak untuk ikut serta dalam

keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi publik merujuk pada berbagai cara di mana masyarakat dapat menyuarakan pendapat, kebutuhan, dan preferensi mereka, serta terlibat dalam proses perancangan, implementasi, dan pengawasan kebijakan (Nabatchi & Leighninger, 2015). Keterlibatan ini melampaui sekadar memberikan suara dalam pemilu, ia mencakup interaksi yang lebih berkelanjutan antara warga dan negara.

Manfaat dari partisipasi publik sangatlah besar. Dari perspektif pemerintah, partisipasi dapat **meningkatkan kualitas keputusan**. Dengan melibatkan masyarakat, pemerintah dapat mengakses pengetahuan dan pengalaman lokal yang mungkin tidak dimiliki oleh para birokrat di pusat. Hal ini dapat mengarah pada desain kebijakan yang lebih realistis dan efektif. Partisipasi juga dapat **meningkatkan legitimasi kebijakan**. Ketika masyarakat merasa dilibatkan, mereka cenderung akan lebih menerima dan mendukung kebijakan tersebut, yang pada gilirannya akan mempermudah proses implementasi dan mengurangi potensi konflik (Irvin & Stansbury, 2004).

Dari perspektif masyarakat, partisipasi adalah alat untuk **meningkatkan akuntabilitas pemerintah**. Dengan terlibat dalam proses, warga dapat secara langsung mengawasi tindakan para pejabat dan menuntut pertanggungjawaban. Lebih dari itu, partisipasi adalah sebuah proses **pemberdayaan dan pendidikan kewarganegaraan**. Ia membangun kapasitas warga untuk berorganisasi, bernegosiasi, dan memahami isu

isu publik yang kompleks, sehingga menciptakan warga negara yang lebih aktif dan terinformasi.

Meskipun demikian, mendorong partisipasi publik yang efektif dan bermakna bukanlah tugas yang mudah. Ia menghadapi berbagai tantangan, mulai dari apatisme warga, dominasi oleh kelompok elit, hingga keengganan birokrasi untuk benar benar mendengarkan. Oleh karena itu, diperlukan desain kelembagaan dan mekanisme yang cermat untuk memastikan bahwa partisipasi tidak hanya menjadi formalitas atau "tokenisme", tetapi benar benar memberikan pengaruh yang nyata terhadap proses tata kelola.

**Analogi:** Partisipasi publik dalam tata kelola dapat dianalogikan dengan konsep "dapur terbuka" (*open kitchen*) di sebuah restoran. Di restoran tradisional dengan dapur tertutup, pelanggan (warga) hanya bisa melihat menu (kebijakan yang sudah jadi) dan menerima makanan yang disajikan, tanpa tahu bagaimana proses memasaknya. Di restoran dengan dapur terbuka, pelanggan dapat melihat langsung bagaimana para koki (pemerintah) bekerja. Mereka bisa melihat bahan apa yang digunakan, bagaimana kebersihannya dijaga (transparansi dan akuntabilitas). Bahkan, di beberapa restoran interaktif, pelanggan bisa memberikan masukan langsung kepada koki tentang tingkat kematangan atau bumbu yang mereka inginkan (partisipasi dalam formulasi). Konsep dapur terbuka ini membangun kepercayaan dan kepuasan pelanggan, sama seperti partisipasi publik membangun kepercayaan dan legitimasi dalam tata kelola.

### a. Mekanisme Partisipasi Publik dalam Proses Kebijakan

Terdapat spektrum yang luas dari mekanisme yang dapat digunakan untuk memfasilitasi partisipasi publik. Mekanisme ini dapat diklasifikasikan berdasarkan tingkat pengaruh yang diberikan kepada warga, mulai dari yang paling rendah hingga yang paling tinggi. Pada tingkat terendah adalah **pemberian informasi**, di mana pemerintah hanya menyediakan informasi kepada publik tentang kebijakan yang akan atau telah dibuat. Tingkat selanjutnya adalah **konsultasi**, di mana pemerintah secara aktif meminta masukan dan pendapat dari publik, meskipun tidak ada jaminan masukan tersebut akan digunakan. Contohnya adalah jajak pendapat atau kotak saran.

Tingkat yang lebih tinggi adalah **keterlibatan aktif** (*involvement*), di mana pemerintah bekerja sama dengan publik secara lebih intensif untuk memastikan bahwa aspirasi mereka secara konsisten dipahami dan dipertimbangkan. Mekanisme seperti **dengar pendapat publik (RDPU)**, **lokakarya pemangku kepentingan**, dan **Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)** di Indonesia termasuk dalam kategori ini. Musrenbang, secara ideal, adalah mekanisme partisipatif dari bawah ke atas (*bottom up*) di mana warga di tingkat desa atau kelurahan dapat mengusulkan program pembangunan untuk dimasukkan ke dalam anggaran daerah.

Pada tingkat tertinggi adalah **kemitraan** (*partnership*) dan **pemberian wewenang** (*delegated power*), di mana warga negara memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan

bersama dengan pemerintah atau bahkan diberi wewenang untuk membuat keputusan sendiri. Contohnya adalah **juri warga** (*citizens' jury*), di mana sekelompok warga yang dipilih secara acak diberi informasi mendalam tentang suatu isu dan kemudian diberi tugas untuk membuat rekomendasi kebijakan. Contoh lain adalah **anggaran partisipatif** (*participatory budgeting*), di mana sebagian dari anggaran daerah dialokasikan untuk diputuskan penggunaannya secara langsung oleh warga melalui pemungutan suara (Fung, 2006).

## **b. Manfaat Partisipasi Publik**

Manfaat dari partisipasi publik yang dirancang dengan baik sangatlah beragam dan menyentuh berbagai aspek tata kelola. Manfaat pertama adalah **peningkatan kualitas dan efektivitas kebijakan**. Warga negara seringkali memiliki "pengetahuan lokal" yang tidak dimiliki oleh para ahli, yaitu pemahaman mendalam tentang konteks, budaya, dan kondisi nyata di lingkungan mereka. Masukan ini dapat membantu pembuat kebijakan menghindari asumsi yang salah dan merancang intervensi yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan lebih mudah diimplementasikan (Fischer, 2003).

Manfaat kedua adalah **peningkatan legitimasi dan dukungan publik**. Kebijakan yang dihasilkan melalui proses yang terbuka dan partisipatif cenderung akan lebih diterima oleh masyarakat. Ketika warga merasa bahwa suara mereka didengar dan dihormati, mereka akan memiliki "rasa kepemilikan" terhadap kebijakan tersebut. Hal ini

akan mengurangi resistensi pada tahap implementasi dan meningkatkan kepatuhan sukarela, sehingga mengurangi biaya penegakan hukum bagi pemerintah.

Manfaat ketiga adalah **pembangunan modal sosial dan kapasitas kewarganegaraan**. Proses partisipasi itu sendiri adalah sebuah latihan demokrasi. Ia mendorong warga untuk berinteraksi, berdialog, dan bernegosiasi satu sama lain, yang dapat memperkuat ikatan sosial dan kepercayaan di dalam komunitas. Selain itu, dengan terlibat dalam diskusi kebijakan yang kompleks, warga negara menjadi lebih terdidik tentang isu-isu publik dan lebih terampil dalam mengartikulasikan kepentingan mereka. Ini menciptakan warga negara yang lebih aktif dan berdaya dalam jangka panjang (Putnam, 2000).

### c. Tantangan dalam Mendorong Partisipasi Efektif

Meskipun manfaatnya besar, mewujudkan partisipasi publik yang bermakna bukanlah hal yang mudah. Salah satu tantangan terbesar adalah **apatisme dan rendahnya kapasitas warga**. Banyak warga yang tidak tertarik, tidak punya waktu, atau merasa tidak memiliki pengetahuan yang cukup untuk berpartisipasi dalam urusan publik. Selain itu, biaya partisipasi (seperti biaya transportasi atau kehilangan waktu kerja) bisa menjadi penghalang bagi kelompok miskin. Hal ini dapat menyebabkan tingkat partisipasi yang rendah, sehingga hasilnya tidak representatif.

Tantangan kedua yang sangat serius adalah risiko **pembajakan oleh elit** (*elite capture*). Forum partisipasi publik seringkali

didominasi oleh kelompok-kelompok yang paling vokal, paling terorganisir, dan memiliki sumber daya paling banyak. Suara mereka akhirnya lebih didengar daripada suara masyarakat umum atau kelompok yang terpinggirkan. Akibatnya, partisipasi justru dapat melegitimasi kepentingan elit, bukan aspirasi publik yang lebih luas (Hickey & Mohan, 2005).

Tantangan ketiga datang dari sisi pemerintah, yaitu **tokenisme**. Terkadang, pemerintah menyelenggarakan konsultasi publik hanya sebagai formalitas untuk memenuhi persyaratan hukum atau untuk menciptakan citra demokratis, tanpa niat yang tulus untuk mempertimbangkan masukan yang diterima. Budaya birokrasi yang paternalistik dan merasa "paling tahu" juga bisa menjadi penghalang. Para birokrat mungkin memandang partisipasi publik sebagai gangguan yang memperlambat proses, bukan sebagai sumber daya yang berharga. Mengatasi tantangan-tantangan ini memerlukan desain kelembagaan yang cermat, kemauan politik yang kuat, dan upaya pemberdayaan masyarakat yang berkelanjutan.

## ***E-Governance* dan Inovasi Pelayanan Publik**

Di era digital, pencarian akan tata kelola pemerintahan yang baik mendapatkan dorongan kuat dari kemajuan teknologi informasi dan komunikasi (TIK). *E-Governance* atau tata kelola elektronik merujuk pada penggunaan TIK oleh pemerintah untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyampaian pelayanan publik (Gil-Garcia, 2012). *E-Governance*

lebih dari sekadar memindahkan proses manual ke komputer; ia adalah tentang memikirkan ulang secara fundamental bagaimana pemerintah berinteraksi dengan warga negara, dunia usaha, dan antar lembaga pemerintah itu sendiri.

Potensi *E-Governance* untuk mendorong prinsip prinsip *good governance* sangatlah besar. **Transparansi** dapat ditingkatkan secara dramatis melalui portal *open government data*, di mana pemerintah secara proaktif mempublikasikan anggaran, data kinerja, dan informasi publik lainnya secara *online*. **Akuntabilitas** dapat diperkuat melalui sistem pengaduan publik berbasis web atau aplikasi, yang memungkinkan warga untuk melaporkan masalah dan melacak respons pemerintah. **Partisipasi** dapat diperluas melalui platform *e-participation*, seperti forum diskusi *online*, jajak pendapat, atau bahkan pemungutan suara elektronik. **Efisiensi** dapat dicapai dengan mengotomatisasi proses birokrasi dan menyediakan layanan secara *online* 24 jam sehari, 7 hari seminggu.

*E-Governance* juga menjadi motor penggerak **inovasi dalam pelayanan publik**. Konsep seperti pelayanan terpadu satu pintu (*one stop shop*), di mana warga dapat mengakses berbagai layanan pemerintah melalui satu portal tunggal, menjadi mungkin berkat integrasi data antar lembaga. Konsep *smart city* menggunakan sensor dan analisis *big data* untuk mengelola layanan perkotaan seperti transportasi, energi, dan pengelolaan sampah secara lebih cerdas dan responsif.

Namun, di balik janjinya yang besar, implementasi *E-Governance* juga menghadapi tantangan yang signifikan. Masalah **kesenjangan digital** (*digital divide*), yaitu ketimpangan akses dan kemampuan menggunakan teknologi antara kelompok kaya dan miskin, atau antara perkotaan dan perdesaan, dapat menciptakan bentuk eksklusi baru. Isu **keamanan siber dan privasi data** juga menjadi perhatian utama. Oleh karena itu, perjalanan menuju *E-Governance* yang inklusif dan aman memerlukan kebijakan dan strategi yang matang.

**Contoh Kasus:** Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N) - Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) adalah contoh nyata penerapan *E-Governance* di Indonesia untuk meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas pemerintah. Melalui situs web dan aplikasi *mobile*, warga dari seluruh Indonesia dapat dengan mudah melaporkan keluhan atau memberikan aspirasi terkait pelayanan publik. Laporan tersebut kemudian diteruskan secara digital ke kementerian, lembaga, atau pemerintah daerah terkait untuk ditindaklanjuti. Publik dapat memantau status laporannya secara transparan. Sistem ini adalah inovasi yang menghubungkan warga langsung dengan birokrasi, memotong jalur pengaduan yang tradisional yang seringkali lambat dan tidak efektif, serta mewujudkan prinsip partisipasi dan akuntabilitas dalam praktik.

### a. Pemanfaatan Teknologi Informasi dalam Pemerintahan

Pemanfaatan TIK dalam pemerintahan, atau *E-Governance*, dapat dikategorikan berdasarkan arah interaksinya. Kategori pertama adalah ***Government-to-Citizen (G2C)***. Ini adalah bentuk yang paling dikenal oleh publik, yang mencakup penyediaan informasi dan layanan secara langsung kepada warga negara. Contohnya termasuk pembayaran pajak secara *online*, pendaftaran sekolah, perpanjangan paspor, atau akses ke informasi kesehatan melalui portal pemerintah. Tujuannya adalah untuk membuat layanan lebih mudah, lebih cepat, dan lebih murah diakses oleh warga.

Kategori kedua adalah ***Government-to-Business (G2B)***. Interaksi ini berfokus pada hubungan antara pemerintah dan sektor swasta. Tujuannya adalah untuk menciptakan lingkungan usaha yang lebih efisien dan transparan. Contoh utamanya adalah sistem lelang atau pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*), yang dirancang untuk mengurangi korupsi dan meningkatkan persaingan yang sehat. Contoh lain adalah sistem perizinan usaha terintegrasi secara elektronik, seperti *Online Single Submission (OSS)* di Indonesia.

Kategori ketiga adalah ***Government-to-Government (G2G)***. Ini merujuk pada penggunaan TIK untuk meningkatkan koordinasi, komunikasi, dan pertukaran data antar lembaga pemerintah, baik secara vertikal (antara pusat dan daerah) maupun horizontal (antar kementerian). G2G adalah tulang punggung dari *E-Governance* yang efektif. Tanpa sistem yang

terintegrasi di internal pemerintahan, layanan G2C dan G2B yang canggih tidak akan bisa berjalan dengan baik. Tujuannya adalah untuk membongkar "silo" birokrasi dan menciptakan pemerintahan yang lebih terpadu (Heeks, 2003).

### **b. Inovasi Pelayanan Publik Berbasis Digital**

Implementasi *E-Governance* yang matang akan melahirkan berbagai inovasi dalam cara pemerintah memberikan pelayanan. Inovasi ini melampaui sekadar digitalisasi formulir kertas. Salah satu inovasi utama adalah **pemerintahan yang berpusat pada pengguna** (*user-centric government*). Alih alih diorganisir berdasarkan struktur kementerian, layanan diorganisir berdasarkan "peristiwa kehidupan" (*life events*) pengguna. Misalnya, portal "kelahiran anak" akan mengintegrasikan layanan dari dinas kependudukan (akta lahir), dinas kesehatan (imunisasi), dan dinas sosial (tunjangan anak) dalam satu platform tunggal (Paskaleva, 2011).

Inovasi lain adalah penggunaan **data untuk pengambilan keputusan yang lebih baik**. Dengan mengumpulkan dan menganalisis *big data* dari berbagai sumber, pemerintah dapat mengidentifikasi pola, memprediksi kebutuhan, dan menargetkan intervensi secara lebih presisi. Konsep **kota pintar** (*smart city*) adalah manifestasi dari ini, di mana data dari sensor lalu lintas, penggunaan energi, dan limbah digunakan untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya kota secara *real time*.

Selain itu, tren **pemerintahan terbuka** (*open government*) juga merupakan inovasi penting. Ini tidak hanya tentang transparansi, tetapi juga tentang secara aktif membuka data pemerintah (*open data*) dalam format yang dapat digunakan kembali oleh publik, pengembang aplikasi, dan peneliti. Tujuannya adalah untuk mendorong inovasi yang diciptakan bersama (*co-creation*) antara pemerintah dan masyarakat. Aplikasi pemantau pemilu yang dibuat oleh LSM dengan menggunakan data dari KPU adalah contoh dari inovasi yang dimungkinkan oleh *open government*.

### c. Tantangan Implementasi *E-Governance*

Meskipun menjanjikan, perjalanan menuju *E-Governance* yang komprehensif penuh dengan tantangan. Tantangan yang paling fundamental adalah **kesenjangan digital** (*digital divide*). Ini adalah jurang pemisah dalam hal akses terhadap infrastruktur TIK (internet, gawai) dan dalam hal kemampuan atau literasi digital. Jika *E-Governance* diimplementasikan tanpa mengatasi kesenjangan ini, ia berisiko justru memperburuk ketidaksetaraan dengan mengecualikan kelompok masyarakat miskin, lansia, penyandang disabilitas, atau mereka yang tinggal di daerah terpencil dari akses terhadap layanan publik (van Dijk, 2020).

Tantangan kedua yang sangat serius adalah **keamanan siber dan privasi data**. Pemerintah mengumpulkan data pribadi warga negara dalam jumlah yang sangat besar. Melindungi data ini dari peretasan dan penyalahgunaan adalah tanggung

jawab yang sangat berat. Kebocoran data dapat menyebabkan kerugian finansial dan mengikis kepercayaan publik secara drastis. Oleh karena itu, investasi besar dalam infrastruktur keamanan siber dan perumusan regulasi perlindungan data pribadi yang kuat adalah prasyarat mutlak.

Tantangan ketiga bersifat **kelembagaan**. Ini termasuk masalah **interoperabilitas**, yaitu kesulitan untuk membuat sistem IT dari berbagai kementerian yang berbeda untuk saling berkomunikasi dan berbagi data. Tantangan lain adalah **resistensi terhadap perubahan** dari dalam birokrasi itu sendiri. Para birokrat mungkin merasa nyaman dengan cara kerja lama atau khawatir bahwa otomatisasi akan mengancam pekerjaan mereka. Terakhir, implementasi *E-Governance* membutuhkan **investasi finansial yang sangat besar** di awal dan biaya pemeliharaan yang berkelanjutan, yang bisa menjadi beban berat bagi anggaran negara, terutama di negara berkembang (Twizeyimana & Andersson, 2019).

## Rangkuman

- ☑ Tata kelola pemerintahan (*governance*) adalah konsep luas yang merujuk pada proses memerintah yang melibatkan interaksi antara negara, sektor swasta, dan masyarakat sipil.
- ☑ *Good Governance* adalah sebuah ideal normatif tentang penyelenggaraan pemerintahan yang partisipatif, transparan, akuntabel, efektif, adil, dan menjunjung tinggi supremasi hukum.

- ☑ Prinsip prinsip *good governance* dapat diwujudkan melalui kebijakan publik yang konkret, seperti kebijakan anti korupsi, kebijakan keterbukaan informasi publik, dan kebijakan reformasi birokrasi.
- ☑ Partisipasi publik adalah jantung dari tata kelola yang demokratis, yang dapat meningkatkan kualitas dan legitimasi kebijakan, meskipun menghadapi tantangan seperti apatisme dan pembajakan oleh elit.
- ☑ *E-Governance* adalah penggunaan TIK untuk meningkatkan kualitas tata kelola dan inovasi pelayanan publik, yang berpotensi memperkuat transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi.
- ☑ Implementasi *E-Governance* menghadapi tantangan serius, terutama masalah kesenjangan digital, keamanan dan privasi data, serta hambatan kelembagaan seperti kurangnya interoperabilitas dan resistensi terhadap perubahan.

## BAB 11

# KEBIJAKAN PUBLIK DAN PEMBANGUNAN

### Pendahuluan

Kebijakan publik dan pembangunan adalah dua sisi dari mata uang yang sama. Jika pembangunan adalah tujuan akhir dari sebuah negara, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya secara menyeluruh dan berkelanjutan, maka kebijakan publik adalah kendaraan utama untuk mencapai tujuan tersebut. Setiap keputusan kebijakan, mulai dari alokasi anggaran, pembangunan infrastruktur, hingga reformasi sistem pendidikan, pada hakikatnya adalah sebuah intervensi yang dirancang untuk mengarahkan masyarakat menuju kondisi yang lebih baik. Tanpa kebijakan publik yang dirancang dan diimplementasikan dengan baik, cita cita pembangunan hanya akan menjadi angan angan.

Secara tradisional, pembangunan seringkali diartikan secara sempit sebagai pertumbuhan ekonomi semata, yang diukur dari indikator seperti Produk Domestik Bruto (PDB). Namun, dalam beberapa dekade terakhir, pemahaman kita tentang pembangunan telah berkembang menjadi jauh lebih luas dan multi dimensi. Pembangunan kini dipahami sebagai sebuah proses yang tidak hanya mencakup kemajuan ekonomi, tetapi juga peningkatan kualitas hidup manusia (pembangunan sosial) dan pelestarian lingkungan hidup untuk generasi mendatang (pembangunan berkelanjutan). Amartya Sen (1999), seorang peraih Nobel Ekonomi, secara brilian mendefinisikan pembangunan sebagai "perluasan kebebasan" (*expansion of freedom*), yang mencakup kebebasan dari kelaparan, kemiskinan, serta kebebasan untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial dan politik.

Perluasan makna pembangunan ini secara langsung berdampak pada cakupan dan kompleksitas kebijakan publik. Pemerintah tidak bisa lagi hanya fokus pada kebijakan yang mendorong pertumbuhan ekonomi, tetapi juga harus merancang kebijakan yang efektif di bidang pendidikan, kesehatan, dan jaring pengaman sosial. Lebih dari itu, pemerintah kini dihadapkan pada tantangan untuk mengintegrasikan ketiga pilar pembangunan, yaitu ekonomi, sosial, dan lingkungan, dalam setiap kebijakan yang dibuatnya. Kebijakan yang mendorong pertumbuhan ekonomi yang pesat tetapi merusak lingkungan atau memperlebar kesenjangan sosial tidak lagi bisa dianggap sebagai kebijakan pembangunan yang baik.

Bab ini akan menjelajahi hubungan yang dinamis dan kompleks antara kebijakan publik dan berbagai dimensi pembangunan. Kita akan mulai dengan mengkaji peran klasik kebijakan publik dalam mengelola dan mendorong pembangunan ekonomi. Selanjutnya, kita akan beralih ke dimensi pembangunan sosial, melihat bagaimana kebijakan di sektor pendidikan dan kesehatan menjadi investasi terpenting bagi modal manusia. Kemudian, kita akan mendalami paradigma Pembangunan Berkelanjutan dan bagaimana kebijakan publik menjadi alat untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs). Terakhir, kita akan merefleksikan tantangan tantangan khusus yang dihadapi negara berkembang dalam merumuskan kebijakan pembangunan di tengah arus globalisasi.

## **Peran Kebijakan Publik dalam Pembangunan Ekonomi**

Pembangunan ekonomi, yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan nasional dan standar hidup masyarakat, telah lama menjadi fokus utama dari kebijakan publik di hampir semua negara. Pemerintah memainkan peran yang sangat krusial dalam menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi yang kuat, stabil, dan inklusif. Peran ini dijalankan melalui serangkaian kebijakan makroekonomi dan mikroekonomi yang saling terkait. Kebijakan makroekonomi berurusan dengan pengelolaan ekonomi secara keseluruhan, sementara kebijakan mikroekonomi berfokus pada sektor atau industri tertentu (Mankiw, 2021).

Instrumen kebijakan makroekonomi yang paling utama adalah **kebijakan fiskal** dan **kebijakan moneter**. Kebijakan fiskal, yang dikendalikan oleh pemerintah (melalui Kementerian Keuangan), menggunakan anggaran negara (pajak dan belanja) untuk memengaruhi perekonomian. Di masa resesi, pemerintah dapat menerapkan kebijakan fiskal ekspansif, yaitu dengan meningkatkan belanja pemerintah (misalnya untuk proyek infrastruktur) atau menurunkan pajak, untuk merangsang permintaan dan mendorong pertumbuhan. Sebaliknya, di masa inflasi yang tinggi, pemerintah dapat menerapkan kebijakan fiskal kontraktif. Kebijakan moneter, yang dijalankan oleh bank sentral yang independen, menggunakan instrumen seperti suku bunga dan cadangan wajib minimum untuk mengendalikan jumlah uang beredar dan menjaga stabilitas harga (inflasi).

Di tingkat mikroekonomi, pemerintah merancang kebijakan yang lebih spesifik untuk memengaruhi struktur ekonomi dan meningkatkan produktivitas. **Kebijakan industri** bertujuan untuk mendorong pengembangan sektor sektor industri tertentu yang dianggap strategis bagi masa depan ekonomi negara, misalnya melalui insentif investasi atau perlindungan sementara. **Kebijakan perdagangan** mengatur arus barang dan jasa antar negara melalui instrumen seperti tarif, kuota, dan perjanjian perdagangan bebas, dengan tujuan untuk meningkatkan ekspor dan melindungi industri dalam negeri yang masih baru.

Selain itu, **kebijakan investasi** dirancang untuk menarik modal, baik dari dalam maupun luar negeri, dengan cara menyederhanakan perizinan, memberikan kepastian hukum,

dan membangun infrastruktur yang memadai. Sementara itu, **kebijakan ketenagakerjaan** berfokus pada penciptaan lapangan kerja, pengaturan upah minimum, dan peningkatan keterampilan tenaga kerja. Keseimbangan dan koordinasi yang baik antara berbagai kebijakan ekonomi inilah yang menjadi kunci bagi pencapaian pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

**Contoh Kasus:** Paket Kebijakan Ekonomi yang diluncurkan oleh Pemerintah Indonesia dalam beberapa seri sejak tahun 2015 adalah contoh nyata dari upaya terkoordinasi untuk mendorong pembangunan ekonomi. Paket kebijakan ini mencakup berbagai instrumen. Dari sisi **kebijakan investasi**, pemerintah meluncurkan sistem perizinan *Online Single Submission* (OSS) untuk mempermudah dan mempercepat proses investasi. Dari sisi **kebijakan fiskal**, pemerintah memberikan berbagai insentif pajak (*tax holiday* dan *tax allowance*) untuk industri pionir dan padat karya. Dari sisi **kebijakan perdagangan**, pemerintah berupaya menyederhanakan prosedur ekspor impor. Semua ini dirancang untuk meningkatkan daya saing ekonomi Indonesia, menarik investasi, dan pada akhirnya menciptakan lapangan kerja serta mendorong pertumbuhan.

### a. Kebijakan Fiskal dan Moneter

Kebijakan fiskal dan moneter adalah dua pilar utama kebijakan makroekonomi yang digunakan pemerintah untuk menstabilkan dan mengarahkan perekonomian. **Kebijakan fiskal** adalah penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara (APBN) sebagai instrumen. Dari sisi pendapatan, pemerintah dapat menaikkan atau menurunkan **tarif pajak**. Penurunan pajak penghasilan, misalnya, diharapkan dapat meningkatkan daya beli masyarakat dan mendorong konsumsi. Dari sisi belanja, pemerintah dapat meningkatkan atau mengurangi **pengeluaran pemerintah**. Peningkatan belanja untuk proyek infrastruktur dapat menciptakan lapangan kerja dan merangsang aktivitas ekonomi. Kebijakan fiskal juga memiliki fungsi alokasi (menyediakan barang publik) dan distribusi (mengurangi kesenjangan melalui pajak progresif dan subsidi) (Stiglitz & Rosengard, 2015).

**Kebijakan moneter**, di sisi lain, dijalankan oleh Bank Sentral (di Indonesia adalah Bank Indonesia) dan berfokus pada pengendalian stabilitas nilai mata uang. Instrumen utamanya adalah **suku bunga acuan** (BI-Rate). Ketika inflasi terlalu tinggi, Bank Sentral akan menaikkan suku bunga untuk "mendinginkan" perekonomian dengan membuat pinjaman menjadi lebih mahal. Sebaliknya, ketika pertumbuhan ekonomi lesu, Bank Sentral dapat menurunkan suku bunga untuk mendorong investasi dan konsumsi. Instrumen lain termasuk operasi pasar terbuka (jual beli surat berharga negara) dan pengaturan giro wajib minimum bagi perbankan. Koordinasi yang baik antara kebijakan fiskal dan moneter sangat penting untuk mencapai tujuan ganda, yaitu pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan inflasi yang terkendali.

## **b. Kebijakan Industri dan Perdagangan**

Kebijakan industri adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mempromosikan pertumbuhan dan pengembangan sektor industri tertentu yang dianggap memiliki potensi strategis. Debat mengenai kebijakan industri seringkali berkisar pada sejauh mana pemerintah harus "memilih pemenang" (*picking winners*) atau menyerahkannya pada mekanisme pasar. Pendukung kebijakan industri berargumen bahwa intervensi pemerintah diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar, seperti dalam pengembangan industri teknologi tinggi yang berisiko atau untuk mengejar ketertinggalan dari negara lain (Rodrik, 2004). Instrumennya bisa berupa subsidi untuk riset dan pengembangan, proteksi tarif sementara untuk industri bayi (*infant industry*), atau pembangunan kawasan industri khusus.

**Kebijakan perdagangan** mengatur hubungan ekonomi suatu negara dengan negara lain. Ini mencakup **kebijakan ekspor**, yang bertujuan untuk mendorong penjualan produk domestik ke luar negeri melalui insentif atau kemudahan prosedur, dan **kebijakan impor**, yang mengatur masuknya barang dari luar negeri melalui tarif (pajak impor) atau hambatan non tarif. Dalam beberapa dekade terakhir, tren global bergerak ke arah liberalisasi perdagangan melalui pembentukan kawasan perdagangan bebas dan penurunan tarif. Tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi melalui spesialisasi dan persaingan. Namun, perdebatan tentang tingkat proteksi yang

tepat untuk melindungi produsen dalam negeri dari persaingan tidak sehat terus berlanjut.

### c. Kebijakan Investasi dan Ketenagakerjaan

Kebijakan investasi bertujuan untuk menciptakan iklim yang menarik bagi penanaman modal, baik Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun Penanaman Modal Asing (PMA). Investasi adalah mesin utama pertumbuhan ekonomi karena ia menciptakan kapasitas produksi baru dan lapangan kerja. Kebijakan untuk menarik investasi mencakup beberapa aspek. Pertama, **stabilitas makroekonomi dan politik**. Investor membutuhkan lingkungan yang dapat diprediksi. Kedua, **kepastian hukum dan perlindungan hak properti**. Investor harus yakin bahwa kontrak akan ditegakkan dan aset mereka tidak akan diambil alih secara sewenang-wenang. Ketiga, **penyederhanaan regulasi dan perizinan**. Birokrasi yang berbelit-belit adalah salah satu penghambat investasi terbesar (World Bank, 2020). Keempat, **ketersediaan infrastruktur yang memadai** (jalan, pelabuhan, listrik) dan **sumber daya manusia yang terampil**.

**Kebijakan ketenagakerjaan** berhubungan erat dengan kebijakan investasi dan berfokus pada pasar tenaga kerja. Tujuannya adalah untuk mencapai kondisi penyerapan tenaga kerja penuh (*full employment*) dan meningkatkan kesejahteraan pekerja. Kebijakan ini mencakup **penetapan upah minimum** untuk melindungi pekerja dari eksploitasi, pengaturan **perlindungan dan jaminan sosial bagi pekerja** (seperti

BPJS Ketenagakerjaan di Indonesia), serta **pengembangan keterampilan tenaga kerja** melalui lembaga pendidikan dan pelatihan vokasi. Menemukan keseimbangan antara fleksibilitas pasar kerja (yang diinginkan oleh pengusaha) dan perlindungan pekerja (yang diperjuangkan oleh serikat buruh) adalah salah satu tantangan utama dalam perumusan kebijakan ketenagakerjaan.

## **Peran Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sosial**

Pembangunan tidak akan bermakna jika hanya menghasilkan pertumbuhan ekonomi tanpa diiringi oleh peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. Dimensi sosial dari pembangunan berfokus pada investasi dalam modal manusia (*human capital*), yaitu kesehatan, pendidikan, dan keterampilan penduduk, serta penyediaan jaring pengaman bagi kelompok yang paling rentan. Kebijakan publik di bidang sosial adalah instrumen utama untuk mencapai tujuan ini. Negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa semua warganya, terlepas dari latar belakang ekonomi mereka, memiliki akses terhadap layanan dasar yang berkualitas (UNDP, 2019).

Investasi dalam pembangunan sosial bukan hanya masalah keadilan, tetapi juga merupakan strategi pembangunan ekonomi yang cerdas dalam jangka panjang. Populasi yang lebih sehat dan lebih terdidik akan menjadi tenaga kerja yang lebih produktif, lebih inovatif, dan lebih mampu beradaptasi dengan perubahan ekonomi global. Oleh karena itu, kebijakan sosial dan kebijakan

ekonomi seharusnya tidak dilihat sebagai dua hal yang terpisah, melainkan sebagai dua sisi yang saling memperkuat. Peningkatan anggaran untuk pendidikan dan kesehatan adalah investasi, bukan sekadar biaya.

Dalam subbab ini, kita akan membahas tiga pilar utama dari kebijakan pembangunan sosial. Pertama adalah **kebijakan pendidikan**, yang bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan mempersiapkan generasi masa depan. Kedua adalah **kebijakan kesehatan**, yang bertujuan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dan harapan hidup. Ketiga adalah **kebijakan perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan**, yang dirancang untuk memberikan jaring pengaman bagi mereka yang tertinggal dan membantu mereka keluar dari jerat kemiskinan.

Kebijakan di ketiga bidang ini seringkali bersifat redistributif, di mana sumber daya dari pajak digunakan untuk menyediakan layanan universal atau bantuan yang ditargetkan bagi kelompok miskin. Oleh karena itu, perumusan dan implementasinya seringkali melibatkan perdebatan politik yang sengit mengenai tingkat pendanaan, mekanisme penyaluran, dan kriteria kelayakan. Namun, komitmen yang kuat terhadap kebijakan pembangunan sosial adalah ciri dari negara yang peduli pada kesejahteraan seluruh rakyatnya.

**Contoh Kasus:** Program Keluarga Harapan (PKH) di Indonesia adalah contoh unggulan dari kebijakan perlindungan sosial yang mengintegrasikan tujuan pembangunan sosial di berbagai

bidang. PKH adalah program bantuan tunai bersyarat (*conditional cash transfer*) yang memberikan uang kepada keluarga sangat miskin dengan syarat mereka memenuhi kewajiban tertentu di bidang **kesehatan** (misalnya, membawa balita ke posyandu, memeriksakan kehamilan) dan **pendidikan** (memastikan anak-anak mereka hadir di sekolah minimal 85%). Dengan demikian, kebijakan ini tidak hanya memberikan bantuan pendapatan jangka pendek, tetapi juga secara aktif mendorong investasi jangka panjang dalam modal manusia generasi berikutnya. Program seperti ini menunjukkan bagaimana kebijakan sosial dapat dirancang secara cerdas untuk memutus rantai kemiskinan antar generasi.

#### **a. Kebijakan Pendidikan**

Kebijakan pendidikan adalah salah satu investasi terpenting yang dapat dilakukan oleh sebuah negara. Pendidikan tidak hanya memberikan keterampilan individu untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik, tetapi juga menghasilkan berbagai manfaat eksternal bagi masyarakat, seperti warga negara yang lebih terinformasi, tingkat kriminalitas yang lebih rendah, dan inovasi yang lebih tinggi. Kebijakan pendidikan mencakup spektrum yang sangat luas, mulai dari pendidikan anak usia dini hingga pendidikan tinggi.

Salah satu kebijakan dasar adalah **penyediaan akses universal terhadap pendidikan dasar dan menengah**. Ini seringkali diwujudkan melalui program Wajib Belajar, pembebasan biaya sekolah, dan pembangunan sekolah di daerah terpencil

untuk memastikan bahwa semua anak, tanpa memandang latar belakang, memiliki kesempatan untuk bersekolah. Kebijakan seperti Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Indonesia adalah instrumen untuk mendanai tujuan ini (Suryadarma, 2012).

Selain akses, **peningkatan kualitas pendidikan** adalah tantangan utama berikutnya. Kebijakan di area ini mencakup **pengembangan kurikulum** yang relevan dengan kebutuhan zaman, **peningkatan kualitas dan kesejahteraan guru** melalui program sertifikasi dan pelatihan, serta **pengembangan sistem evaluasi dan akreditasi** untuk memastikan standar kualitas sekolah. Di tingkat pendidikan tinggi, kebijakan diarahkan untuk mendorong riset dan inovasi, serta meningkatkan relevansi lulusan dengan kebutuhan pasar kerja.

## **b. Kebijakan Kesehatan**

Kesehatan adalah hak asasi manusia dan prasyarat dasar bagi produktivitas dan kesejahteraan. Kebijakan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan status kesehatan masyarakat, yang diukur dari indikator seperti angka harapan hidup, angka kematian bayi, dan prevalensi penyakit. Kebijakan di sektor ini dapat dibagi menjadi dua kategori besar: **pelayanan kesehatan perorangan** dan **kesehatan masyarakat**.

Kebijakan pelayanan kesehatan perorangan berfokus pada penyediaan layanan kuratif (pengobatan) dan rehabilitatif. Tantangan utama di sini adalah **memastikan akses dan keterjangkauan**. Kebijakan utama untuk mengatasi ini adalah melalui **sistem jaminan kesehatan sosial** atau

**asuransi kesehatan nasional.** Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) melalui BPJS Kesehatan di Indonesia adalah contoh kebijakan ambisius untuk mencapai cakupan kesehatan semesta (*universal health coverage*), di mana semua warga negara memiliki akses terhadap layanan kesehatan yang dibutuhkan tanpa mengalami kesulitan finansial (Agustina et al., 2019).

Kebijakan kesehatan masyarakat, di sisi lain, berfokus pada upaya **promotif (promosi kesehatan) dan preventif (pencegahan penyakit)**. Ini seringkali dianggap lebih efisien dari segi biaya daripada hanya mengobati orang yang sudah sakit. Kebijakan ini mencakup program imunisasi massal, kampanye tentang gaya hidup sehat (misalnya, anti merokok), penyediaan air bersih dan sanitasi, serta pengendalian penyakit menular.

### **c. Kebijakan Perlindungan Sosial dan Pengentasan Kemiskinan**

Kebijakan perlindungan sosial, atau yang sering disebut jaring pengaman sosial (*social safety net*), adalah serangkaian program yang dirancang untuk melindungi individu dan keluarga dari guncangan ekonomi dan membantu mereka yang hidup dalam kemiskinan dan kerentanan. Kebijakan ini adalah manifestasi dari peran negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam mengurangi ketimpangan dan memastikan standar hidup minimum bagi warganya (Adato & Hoddinott, 2010).

Program perlindungan sosial dapat bersifat **kontributif** atau **non kontributif**. Program kontributif, atau asuransi sosial,

didanai dari iuran yang dibayarkan oleh pekerja dan pemberi kerja, seperti jaminan pensiun, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian (contohnya program BPJS Ketenagakerjaan). Program non kontributif, atau bantuan sosial, didanai sepenuhnya dari anggaran negara dan ditujukan bagi kelompok miskin dan rentan yang tidak mampu membayar iuran.

Bantuan sosial adalah instrumen utama untuk pengentasan kemiskinan. Program ini bisa berupa **bantuan tunai**, seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT) atau Program Keluarga Harapan (PKH). Bisa juga berupa **bantuan dalam bentuk barang** (*in-kind*), seperti program Beras Sejahtera (Rastra) atau Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Tantangan utama dalam kebijakan ini adalah masalah **penargetan**, yaitu bagaimana memastikan bahwa bantuan benar benar sampai kepada mereka yang paling berhak dan meminimalkan kesalahan inklusi (memberi kepada yang tidak berhak) dan eksklusif (tidak memberi kepada yang berhak).

## **Kebijakan Publik dan Pembangunan Berkelanjutan**

Memasuki abad ke 21, paradigma pembangunan mengalami pergeseran fundamental dengan munculnya konsep Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*). Konsep ini, yang dipopulerkan oleh Laporan Brundtland pada tahun 1987, didefinisikan sebagai "pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri" (WCED, 1987). Paradigma ini muncul dari

kesadaran bahwa model pembangunan konvensional yang hanya mengejar pertumbuhan ekonomi telah menyebabkan kerusakan lingkungan yang parah dan seringkali memperburuk ketidaksetaraan sosial.

Pembangunan berkelanjutan berdiri di atas tiga pilar yang saling bergantung dan harus diintegrasikan, yaitu **pilar ekonomi, pilar sosial, dan pilar lingkungan**. Pembangunan tidak akan berkelanjutan jika pertumbuhan ekonomi dicapai dengan merusak lingkungan atau meminggirkan kelompok miskin. Demikian pula, upaya pelestarian lingkungan tidak akan berhasil jika tidak memperhatikan kebutuhan ekonomi dan sosial masyarakat. Kunci dari pembangunan berkelanjutan adalah menemukan keseimbangan dan sinergi di antara ketiga pilar ini.

Kebijakan publik menjadi instrumen krusial untuk menerjemahkan konsep pembangunan berkelanjutan menjadi tindakan nyata. Hal ini memerlukan perubahan cara berpikir dalam pembuatan kebijakan, dari pendekatan sektoral yang terkotak kotak menjadi pendekatan yang lebih holistik dan terintegrasi. Setiap kebijakan ekonomi harus dinilai dampak sosial dan lingkungannya. Setiap kebijakan sosial harus dipertimbangkan kelayakan ekonominya. Dan setiap kebijakan lingkungan harus dirancang dengan memperhatikan implikasinya terhadap ekonomi dan sosial.

Komitmen global terhadap pembangunan berkelanjutan saat ini diwujudkan dalam **Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan**, yang berisi 17 Tujuan Pembangunan

Berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs). SDGs mencakup serangkaian target yang komprehensif di ketiga pilar pembangunan, mulai dari mengakhiri kemiskinan, memastikan pendidikan berkualitas, mencapai kesetaraan gender, hingga melindungi ekosistem laut dan darat (UN, 2015). Negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia, telah berkomitmen untuk mengintegrasikan SDGs ke dalam rencana pembangunan nasional mereka, menjadikan pembangunan berkelanjutan sebagai kerangka kerja utama bagi kebijakan publik di masa depan.

**Analogi:** Pembangunan berkelanjutan dapat dianalogikan dengan mengelola sebuah perkebunan warisan keluarga. Jika Anda hanya fokus pada **pilar ekonomi**, Anda akan menebang semua pohon untuk dijual kayunya, mendapatkan keuntungan besar dalam waktu singkat, tetapi meninggalkan tanah yang gundul dan tidak produktif untuk anak cucu Anda. Jika Anda hanya fokus pada **pilar lingkungan**, Anda akan melarang penebangan sama sekali dan membiarkan kebun menjadi hutan belantara, yang mungkin baik untuk alam tetapi tidak memberikan penghasilan untuk menghidupi keluarga Anda. **Pembangunan berkelanjutan** adalah pendekatan seorang pekebun yang bijak. Ia akan menebang pohon secara selektif dan pada saat yang sama menanam bibit baru. Ia akan menjaga kesehatan tanah dan sumber air. Ia juga akan memastikan bahwa para pekerja di kebunnya mendapatkan upah yang layak dan kondisi kerja yang baik (**pilar sosial**). Dengan cara ini, kebun

tersebut dapat terus memberikan manfaat ekonomi, sosial, dan ekologis dari generasi ke generasi.

**a. Konsep Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals* - SDGs)**

Pembangunan Berkelanjutan adalah sebuah pendekatan pembangunan yang bertujuan untuk menyeimbangkan pemenuhan kebutuhan ekonomi, sosial, dan lingkungan dari generasi sekarang dan generasi mendatang. Kerangka kerja operasional utama untuk pembangunan berkelanjutan saat ini adalah Agenda 2030 dengan 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs). SDGs diadopsi oleh semua negara anggota PBB pada tahun 2015 dan merupakan kelanjutan dari *Millennium Development Goals* (MDGs). Namun, SDGs jauh lebih komprehensif, mencakup 17 Tujuan, 169 Target, dan 244 Indikator, yang secara holistik mencakup ketiga pilar pembangunan.

SDGs bersifat **universal**, artinya berlaku untuk semua negara, baik negara maju, berkembang, maupun miskin, dengan mempertimbangkan realitas nasional yang berbeda. SDGs juga bersifat **terintegrasi dan tidak terpisahkan**, yang berarti bahwa kemajuan dalam satu tujuan terkait erat dengan kemajuan di tujuan lain. Misalnya, kemajuan dalam Tujuan 8 (Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi) harus sejalan dengan Tujuan 13 (Penanganan Perubahan Iklim).

Beberapa contoh dari 17 Tujuan SDGs antara lain: (1) Tanpa Kemiskinan, (2) Tanpa Kelaparan, (3) Kehidupan Sehat dan

Sejahtera, (4) Pendidikan Berkualitas, (5) Kesetaraan Gender, (6) Air Bersih dan Sanitasi Layak, (7) Energi Bersih dan Terjangkau, (13) Penanganan Perubahan Iklim, (14) Ekosistem Lautan, (15) Ekosistem Daratan, dan (16) Perdamaian, Keadilan, dan Kelembagaan yang Tangguh. Mengintegrasikan target target ini ke dalam kebijakan publik nasional adalah tantangan utama bagi pemerintah di seluruh dunia (Sachs, 2015).

### **b. Kebijakan Lingkungan Hidup**

Kebijakan lingkungan hidup adalah komponen inti dari pilar lingkungan dalam pembangunan berkelanjutan. Tujuannya adalah untuk melindungi sumber daya alam, mencegah polusi, dan melestarikan keanekaragaman hayati. Secara historis, isu lingkungan seringkali dikesampingkan demi mengejar pertumbuhan ekonomi. Namun, kesadaran akan biaya jangka panjang dari kerusakan lingkungan telah mendorong isu ini menjadi prioritas kebijakan.

Kebijakan lingkungan hidup dapat menggunakan berbagai jenis instrumen. Instrumen klasik adalah **regulasi perintah dan kontrol** (*command and control*). Ini melibatkan penetapan standar lingkungan yang wajib dipatuhi, seperti baku mutu emisi untuk industri atau larangan penggunaan bahan kimia berbahaya. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) adalah instrumen kebijakan prosedural yang mewajibkan setiap proyek besar untuk mengkaji dampak lingkungannya sebelum mendapatkan izin.

Dalam beberapa dekade terakhir, semakin banyak digunakan **instrumen berbasis pasar** atau **insentif ekonomi**. Alih alih hanya memerintah dan melarang, instrumen ini mencoba mengubah perilaku dengan membuat polusi menjadi lebih mahal. Contohnya termasuk **pajak karbon** atau **pajak polusi**, yang membebankan biaya pada setiap unit emisi yang dikeluarkan. Contoh lain adalah sistem **perdagangan emisi** (*cap-and-trade*), di mana pemerintah menetapkan batas total emisi, lalu membagikan izin emisi yang dapat diperjualbelikan oleh perusahaan (Stavins, 2019).

### c. Integrasi Dimensi Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan dalam Kebijakan

Tantangan terbesar dalam pembangunan berkelanjutan adalah mengintegrasikan ketiga pilarnya ke dalam proses pembuatan kebijakan sehari-hari. Ini memerlukan pergeseran dari pendekatan sektoral atau "silo" menuju pendekatan yang lebih holistik dan lintas sektoral. Salah satu alat kebijakan yang digunakan untuk mendorong integrasi ini adalah **Penilaian Dampak Keberlanjutan** (*Sustainability Impact Assessment*). Mirip dengan AMDAL untuk lingkungan, alat ini mencoba untuk menilai potensi dampak dari sebuah proposal kebijakan baru terhadap ketiga pilar keberlanjutan secara bersamaan (Pope et al., 2004).

Integrasi juga memerlukan **koordinasi kelembagaan yang kuat**. Ini bisa berarti membentuk dewan atau komite pembangunan berkelanjutan di tingkat kabinet yang bertugas

untuk memastikan koherensi kebijakan antar kementerian. Di Indonesia, implementasi SDGs dikoordinasikan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, yang menunjukkan upaya untuk menempatkan keberlanjutan sebagai inti dari perencanaan pembangunan.

Contoh konkret dari kebijakan yang terintegrasi adalah konsep **ekonomi hijau** (*green economy*) atau **ekonomi sirkular** (*circular economy*). Ekonomi hijau bertujuan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi sambil mengurangi dampak lingkungan dan meningkatkan keadilan sosial, misalnya melalui investasi dalam energi terbarukan, efisiensi energi, dan transportasi publik. Ekonomi sirkular bertujuan untuk mendesain ulang sistem produksi dan konsumsi agar tidak ada limbah, di mana produk dirancang untuk dapat digunakan kembali, diperbaiki, dan didaur ulang. Kebijakan yang mendukung model model ini adalah contoh nyata dari upaya untuk menyelaraskan tujuan ekonomi, sosial, dan lingkungan.

## Tantangan Pembangunan di Negara Berkembang

Meskipun prinsip-prinsip pembangunan berlaku secara universal, negara-negara berkembang menghadapi serangkaian tantangan yang unik dan seringkali lebih berat dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan pembangunan. Tantangan-tantangan ini dapat membatasi ruang gerak kebijakan dan membuat pencapaian tujuan pembangunan menjadi lebih sulit. Mengakui dan memahami tantangan ini sangat penting untuk

dapat merancang kebijakan yang lebih realistis dan efektif dalam konteks negara berkembang.

Tantangan yang paling mendasar adalah **keterbatasan sumber daya**, baik finansial maupun manusia. Banyak negara berkembang yang menghadapi kendala anggaran yang ketat, dengan basis pajak yang sempit dan tingkat utang yang tinggi. Hal ini membatasi kemampuan mereka untuk berinvestasi secara masif di sektor sektor krusial seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Selain itu, seringkali terdapat kekurangan sumber daya manusia yang terampil, baik di dalam birokrasi untuk merancang dan mengimplementasikan kebijakan yang kompleks, maupun di sektor swasta untuk mendorong inovasi.

Tantangan kedua yang sangat menonjol adalah **tingkat kesenjangan pembangunan yang tinggi**. Kesenjangan ini bisa terjadi antar wilayah (misalnya, antara Jawa dan luar Jawa di Indonesia), antara kota dan desa, serta antar kelompok pendapatan. Kesenjangan ini menciptakan tantangan kebijakan yang pelik. Kebijakan yang dirancang untuk mendorong pertumbuhan di pusat pusat ekonomi modern mungkin justru akan semakin memperlebar kesenjangan dengan daerah tertinggal. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan di negara berkembang harus secara eksplisit memiliki dimensi afirmatif dan redistributif untuk memastikan bahwa tidak ada yang tertinggal.

Terakhir, negara berkembang sangat dipengaruhi oleh **dinamika ekonomi dan politik global**. Ketergantungan pada ekspor

komoditas membuat perekonomian mereka rentan terhadap fluktuasi harga di pasar dunia. Arus modal internasional yang tidak stabil juga dapat menciptakan volatilitas makroekonomi. Selain itu, pengaruh dari lembaga keuangan internasional dan negara-negara maju, seperti yang telah dibahas sebelumnya, dapat membatasi otonomi kebijakan nasional. Menavigasi tantangan domestik yang berat sambil beradaptasi dengan lingkungan global yang tidak pasti adalah tugas yang sangat kompleks bagi para pembuat kebijakan di negara berkembang.

**Contoh Kasus:** Indonesia sebagai negara berkembang menghadapi semua tantangan ini. **Keterbatasan sumber daya** terlihat dari rasio pajak terhadap PDB yang masih relatif rendah, yang membatasi ruang fiskal untuk belanja pembangunan. **Kesenjangan pembangunan** sangat nyata antara wilayah Indonesia Bagian Barat dengan Indonesia Bagian Timur. Untuk mengatasi ini, pemerintah merancang kebijakan khusus seperti Dana Otonomi Khusus untuk Papua dan percepatan pembangunan infrastruktur di luar Jawa. **Pengaruh globalisasi** sangat terasa ketika harga komoditas andalan seperti batu bara atau kelapa sawit jatuh di pasar dunia, yang secara langsung berdampak pada penerimaan negara dan perekonomian daerah. Merumuskan kebijakan yang dapat mengatasi semua tantangan ini secara simultan adalah sebuah seni penyeimbangan yang sangat sulit.

### a. Keterbatasan Sumber Daya

Keterbatasan sumber daya adalah kendala paling nyata yang dihadapi oleh negara berkembang. Dari sisi finansial, **kapasitas fiskal** pemerintah seringkali terbatas. Hal ini disebabkan oleh basis pajak yang kecil (banyak sektor informal yang sulit dipajaki), administrasi perpajakan yang lemah, dan tingkat kepatuhan pajak yang rendah (Besley & Persson, 2013). Akibatnya, pemerintah tidak memiliki cukup dana untuk membiayai semua kebutuhan pembangunan yang mendesak, seperti membangun sekolah, rumah sakit, dan jalan. Ketergantungan pada utang luar negeri seringkali menjadi solusi, namun ini juga menciptakan beban pembayaran bunga di masa depan.

Dari sisi **sumber daya manusia**, banyak negara berkembang yang menghadapi kekurangan tenaga kerja terampil dan profesional. Sistem pendidikan mungkin belum mampu menghasilkan lulusan yang sesuai dengan kebutuhan industri modern. Di dalam birokrasi, mungkin terdapat kekurangan analis kebijakan, perencana, dan manajer program yang kompeten. Keterbatasan kapasitas manusia ini tidak hanya menghambat perumusan kebijakan yang baik, tetapi juga menjadi kendala serius dalam tahap implementasi dan evaluasi.

**Keterbatasan infrastruktur dasar** juga menjadi penghalang. Kurangnya jalan, pelabuhan, listrik, dan akses internet yang andal akan meningkatkan biaya logistik, menghambat investasi, dan membuat penyampaian layanan publik ke daerah terpencil menjadi sangat sulit. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan

infrastruktur seringkali menjadi prioritas utama bagi banyak negara berkembang, meskipun membutuhkan investasi yang sangat besar.

## **b. Kesenjangan Pembangunan**

Kesenjangan atau disparitas pembangunan adalah ciri khas dari banyak negara berkembang. Kesenjangan ini termanifestasi dalam berbagai bentuk. **Kesenjangan regional** adalah yang paling terlihat, di mana pembangunan cenderung terkonsentrasi di ibu kota atau beberapa kota besar, sementara daerah pedesaan dan terpencil jauh tertinggal. Hal ini menciptakan migrasi besar-besaran ke kota dan menimbulkan berbagai masalah sosial dan lingkungan di perkotaan.

**Kesenjangan pendapatan** antara kelompok terkaya dan termiskin juga seringkali sangat lebar. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak secara otomatis menetes ke bawah (*trickle down*) kepada seluruh lapisan masyarakat. Jika tidak diimbangi dengan kebijakan redistributif yang kuat, pertumbuhan justru dapat memperlebar jurang antara si kaya dan si miskin, yang dapat mengancam kohesi sosial dan stabilitas politik (Piketty, 2014).

**Kesenjangan sosial** lainnya juga menjadi tantangan, seperti kesenjangan akses terhadap layanan berkualitas antara laki-laki dan perempuan, atau antara kelompok etnis mayoritas dan minoritas. Mengatasi berbagai bentuk kesenjangan ini memerlukan kebijakan yang secara eksplisit bersifat afirmatif atau pro kaum miskin. Ini bisa berupa alokasi anggaran

yang lebih besar untuk daerah tertinggal, pajak progresif, program bantuan sosial yang ditargetkan, atau kebijakan yang mempromosikan kesetaraan gender.

### c. Pengaruh Globalisasi terhadap Pembangunan Nasional

Globalisasi, yaitu proses meningkatnya interkoneksi ekonomi, politik, dan budaya antar negara, memberikan peluang sekaligus tantangan besar bagi pembangunan nasional di negara berkembang. Di satu sisi, globalisasi membuka **peluang** akses terhadap pasar ekspor yang lebih luas, sumber investasi asing, serta transfer teknologi dan pengetahuan. Negara negara Asia Timur, seperti Korea Selatan dan Taiwan, berhasil memanfaatkan peluang ini untuk melakukan industrialisasi yang pesat (Chang, 2003).

Di sisi lain, globalisasi juga menciptakan **tantangan** dan **kendala** kebijakan. Persaingan dari produk impor yang lebih murah dapat mematikan industri dalam negeri yang belum siap bersaing. Arus modal jangka pendek yang spekulatif (*hot money*) dapat menciptakan volatilitas nilai tukar dan krisis keuangan, seperti yang terjadi pada krisis Asia 1997. Tekanan dari lembaga internasional atau perjanjian perdagangan bebas seringkali memaksa negara berkembang untuk mengadopsi kebijakan liberalisasi yang mungkin belum sesuai dengan tahap perkembangan mereka, sebuah fenomena yang disebut sebagai penyempitan ruang kebijakan (*policy space shrinkage*) (Wade, 2003).

Selain itu, globalisasi juga membawa tantangan transnasional yang tidak dapat diselesaikan oleh satu negara sendiri, seperti perubahan iklim, pandemi global, dan kejahatan terorganisir lintas batas. Menghadapi tantangan ini memerlukan kerja sama internasional, tetapi sekaligus juga dapat membatasi otonomi kebijakan domestik. Oleh karena itu, tantangan bagi negara berkembang adalah bagaimana secara strategis mengelola integrasi mereka ke dalam ekonomi global, yaitu dengan memaksimalkan peluangnya sambil meminimalkan risikonya dan tetap menjaga ruang untuk merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan nasional.

## Rangkuman

- ☑ Kebijakan publik adalah instrumen utama untuk mencapai tujuan pembangunan. Makna pembangunan telah bergeser dari sekadar pertumbuhan ekonomi menjadi pembangunan multi dimensi yang mencakup aspek sosial dan lingkungan.
- ☑ Dalam pembangunan ekonomi, kebijakan publik berperan melalui instrumen makroekonomi (fiskal dan moneter) untuk stabilitas, dan instrumen mikroekonomi (industri, perdagangan, investasi, ketenagakerjaan) untuk pertumbuhan struktural.
- ☑ Dalam pembangunan sosial, kebijakan publik berfokus pada investasi modal manusia melalui kebijakan pendidikan dan kesehatan, serta penyediaan jaring pengaman sosial melalui kebijakan perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan.

- ☑ Pembangunan Berkelanjutan menjadi paradigma utama yang menuntut integrasi tiga pilar (ekonomi, sosial, lingkungan) dalam setiap kebijakan. Kerangka kerja SDGs menjadi panduan global untuk mencapai tujuan ini.
- ☑ Negara berkembang menghadapi tantangan pembangunan yang khas, termasuk keterbatasan sumber daya finansial dan manusia, tingkat kesenjangan pembangunan yang tinggi, serta pengaruh globalisasi yang dapat membatasi ruang gerak kebijakan nasional.
- ☑ Merumuskan kebijakan pembangunan yang efektif di negara berkembang memerlukan seni penyeimbangan yang cermat antara mendorong pertumbuhan, memastikan pemerataan, menjaga kelestarian lingkungan, dan mengelola dinamika global.

## BAB 12

# KEBIJAKAN PUBLIK DALAM KONTEKS GLOBAL

### Pendahuluan

Di dunia yang semakin terhubung, dinding pemisah antara urusan domestik dan urusan internasional menjadi semakin tipis dan berpori. Keputusan yang diambil di satu ibu kota negara dapat dengan cepat mengirimkan gelombang kejut ke seluruh penjuru dunia. Sebaliknya, masalah yang muncul ribuan kilometer jauhnya, seperti pandemi, krisis keuangan, atau perubahan iklim, dapat secara langsung memengaruhi kehidupan warga negara di tingkat lokal. Dalam realitas baru ini, mempelajari kebijakan publik tanpa mempertimbangkan konteks globalnya adalah seperti mencoba memahami cuaca hanya dengan melihat ke luar jendela, tanpa menyadari adanya sistem angin dan arus laut yang lebih besar yang membentuknya.

Globalisasi, yaitu proses intensifikasi hubungan sosial, ekonomi, dan politik yang melintasi batas-batas negara, telah secara fundamental mengubah lanskap pembuatan kebijakan publik (Held et al., 1999). Di satu sisi, ia membuka peluang baru untuk kerja sama, pembelajaran, dan penyebaran ide-ide inovatif. Di sisi lain, ia juga menciptakan tantangan baru terhadap kedaulatan negara dan memunculkan masalah-masalah transnasional yang begitu kompleks sehingga tidak ada satu negara pun, sekuat apapun, yang mampu menyelesaikannya sendiri. Pembuatan kebijakan publik tidak lagi menjadi permainan yang murni domestik. Ia telah menjadi permainan multi-level yang melibatkan negosiasi dan interaksi dengan berbagai aktor dan kekuatan di arena global.

Bab ini akan membawa kita keluar dari batas negara dan menjelajahi dimensi internasional dari kebijakan publik. Kita akan memulai dengan mengkaji bagaimana globalisasi secara umum memengaruhi kapasitas negara dalam membuat kebijakan. Selanjutnya, kita akan membahas kebijakan luar negeri sebagai jembatan utama antara kepentingan domestik dan lingkungan internasional. Kita juga akan melihat berbagai bentuk kerja sama internasional, dari PBB hingga perjanjian bilateral, sebagai mekanisme untuk mengelola masalah bersama.

Terakhir, kita akan mendalami sebuah subdisiplin penting, yaitu kebijakan publik komparatif. Dengan membandingkan bagaimana negara-negara yang berbeda mengatasi masalah yang sama, kita dapat menarik pelajaran yang sangat berharga, sebuah proses yang dikenal sebagai transfer kebijakan. Namun,

proses "meminjam" kebijakan dari negara lain ini juga penuh dengan jebakan jika tidak dilakukan dengan hati-hati. Dengan memahami konteks global ini, kita akan mendapatkan perspektif yang lebih lengkap dan canggih tentang kekuatan-kekuatan yang membentuk kebijakan publik di abad ke-21.

## **Globalisasi dan Pengaruhnya terhadap Kebijakan Publik Nasional**

Globalisasi adalah sebuah mega-tren yang telah membentuk kembali dunia kita dalam beberapa dekade terakhir. Ia merujuk pada perluasan, pendalaman, dan percepatan interkoneksi di seluruh dunia dalam semua aspek kehidupan, mulai dari ekonomi dan keuangan, hingga budaya dan lingkungan (Held et al., 1999). Arus modal, barang, informasi, dan manusia yang melintasi batas negara dengan kecepatan yang belum pernah terjadi sebelumnya telah menciptakan sebuah dunia yang saling bergantung. Fenomena ini memiliki implikasi yang sangat mendalam bagi pembuatan kebijakan publik di tingkat nasional. Pengaruhnya bersifat ganda, ia menciptakan kendala baru sekaligus peluang baru bagi negara.

Salah satu pengaruh terbesar dari globalisasi adalah munculnya **tantangan terhadap kedaulatan negara tradisional**. Kedaulatan negara secara klasik dipahami sebagai otoritas tertinggi suatu negara untuk memerintah di dalam wilayahnya tanpa campur tangan dari luar. Namun, dalam dunia yang terglobalisasi, kapasitas negara untuk membuat kebijakan secara otonom seringkali dibatasi oleh kekuatan-kekuatan

eksternal. Di bidang ekonomi, misalnya, mobilitas modal yang tinggi membuat pemerintah harus berpikir dua kali sebelum menaikkan pajak perusahaan secara signifikan, karena khawatir modal akan lari ke negara lain yang menawarkan tarif lebih rendah. Ini menciptakan tekanan untuk melakukan konvergensi atau penyesuaian kebijakan antar negara (Strange, 1996).

Pengaruh lain adalah munculnya **isu isu transnasional** yang secara inheren tidak dapat diatasi oleh satu negara saja. Isu seperti perubahan iklim, terorisme internasional, kejahatan siber, dan pandemi global tidak mengenal batas negara. Emisi karbon dari satu negara akan memengaruhi iklim di seluruh planet. Sebuah virus yang muncul di satu kota dapat menyebar ke seluruh dunia dalam hitungan minggu. Mengatasi masalah masalah ini menuntut tingkat kerja sama internasional dan koordinasi kebijakan yang belum pernah terjadi sebelumnya. Kegagalan untuk bekerja sama akan berarti kegagalan untuk melindungi warga negara di dalam negeri.

Meskipun seringkali dilihat sebagai kekuatan yang membatasi, globalisasi juga dapat **memberdayakan negara dalam beberapa hal**. Kemudahan akses terhadap informasi dan teknologi memungkinkan pemerintah untuk belajar dengan cepat dari praktik terbaik di negara lain. Jaringan kebijakan transnasional, yang terdiri dari para ahli dan pejabat dari berbagai negara, memfasilitasi pertukaran ide dan inovasi kebijakan. Dengan demikian, globalisasi telah mengubah peran negara, dari sebagai satu satunya penguasa yang otonom, menjadi salah

satu aktor, meskipun yang paling penting, dalam sebuah jejaring tata kelola global yang kompleks.

**Analogi:** Pengaruh globalisasi terhadap kebijakan publik nasional dapat dianalogikan dengan menjadi seorang pemilik rumah di sebuah kompleks perumahan modern. Anda memiliki **kedaulatan** penuh untuk mengatur interior rumah Anda (kebijakan domestik). Namun, kebebasan Anda tidak absolut. Anda harus mematuhi **aturan bersama** yang ditetapkan oleh pengelola kompleks (perjanjian internasional), misalnya tentang warna cat eksterior atau larangan membangun pagar yang terlalu tinggi. Selain itu, Anda juga menghadapi **masalah bersama** yang tidak bisa Anda selesaikan sendiri, seperti keamanan kompleks atau pengelolaan sampah (isu transnasional). Anda harus bekerja sama dengan tetangga lain untuk menyelesaikannya. Di sisi lain, Anda juga mendapatkan **manfaat** dari hidup di kompleks tersebut, seperti akses ke fasilitas bersama (kolam renang, taman bermain) dan bisa belajar dari tetangga Anda tentang cara terbaik merawat taman (pembelajaran kebijakan).

### **a. Interkoneksi Ekonomi, Sosial, dan Politik Antar Negara**

Globalisasi termanifestasi dalam berbagai bentuk interkoneksi. **Interkoneksi ekonomi** mungkin adalah yang paling terlihat. Ini mencakup peningkatan pesat dalam perdagangan internasional, investasi asing langsung (FDI), dan arus keuangan lintas batas. Perusahaan multinasional memecah rantai produksi mereka di berbagai negara untuk mencari

efisiensi. Pasar keuangan di New York, London, dan Tokyo terhubung secara *real time* 24 jam sehari. Interkoneksi ini berarti bahwa kebijakan ekonomi yang diambil oleh satu negara besar, seperti kebijakan suku bunga oleh Bank Sentral AS (The Fed), dapat secara langsung memengaruhi nilai tukar, inflasi, dan pertumbuhan ekonomi di negara lain, termasuk Indonesia.

**Interkoneksi sosial dan budaya** didorong oleh revolusi teknologi komunikasi dan transportasi. Internet, media sosial, dan perjalanan udara yang terjangkau memungkinkan ide, citra, dan nilai-nilai budaya untuk menyebar ke seluruh dunia dengan cepat. Hal ini dapat memengaruhi preferensi dan tuntutan kebijakan di tingkat domestik. Misalnya, gerakan global seperti #MeToo atau #BlackLivesMatter, yang dimulai di satu negara, dapat menginspirasi gerakan serupa dan mendorong agenda kebijakan tentang kesetaraan gender dan ras di negara lain. Di sisi lain, interkoneksi ini juga dapat menimbulkan kekhawatiran tentang erosi budaya lokal.

**Interkoneksi politik** terwujud dalam meningkatnya jumlah dan pengaruh organisasi internasional, baik antar pemerintah (seperti PBB, WTO) maupun non pemerintah (seperti Amnesty International, Greenpeace). Negara-negara semakin banyak terikat oleh perjanjian dan rezim internasional yang mengatur berbagai bidang, mulai dari hak asasi manusia hingga lingkungan. Pertemuan puncak para pemimpin dunia, seperti G20, telah menjadi arena penting untuk koordinasi kebijakan makroekonomi global. Interkoneksi ini menciptakan sebuah sistem tata kelola multi level, di mana kebijakan nasional harus

selalu mempertimbangkan norma dan komitmen di tingkat regional dan global (Hooghe & Marks, 2003).

## **b. Tantangan Kedaulatan Negara dalam Pembuatan Kebijakan**

Konsep kedaulatan Westphalia, yang menyatakan bahwa negara memiliki otoritas eksklusif di dalam wilayahnya, menghadapi tantangan serius di era globalisasi. Tantangan ini bukan berarti negara menjadi tidak relevan, melainkan otonominya dalam membuat kebijakan menjadi lebih terbatas. **Keterbatasan ekonomi** adalah yang paling nyata. Dalam upaya untuk menarik investasi dan tetap kompetitif, negara-negara seringkali terlibat dalam "perlombaan" untuk menawarkan pajak yang lebih rendah, upah buruh yang lebih fleksibel, dan peraturan lingkungan yang lebih longgar. Hal ini dapat membatasi kemampuan pemerintah untuk menerapkan kebijakan redistributif atau perlindungan sosial yang kuat (Rodrik, 2011).

**Keterbatasan hukum** muncul dari meningkatnya jumlah perjanjian dan hukum internasional yang diratifikasi oleh negara. Ketika sebuah negara meratifikasi sebuah perjanjian hak asasi manusia, misalnya, ia secara sukarela setuju untuk membatasi kedaulatannya dan mengizinkan adanya pemantauan eksternal terhadap praktik domestiknya. Keanggotaan dalam organisasi seperti Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) juga berarti bahwa kebijakan perdagangan suatu negara harus

tunduk pada aturan WTO dan dapat digugat oleh negara lain jika dianggap melanggar.

**Keterbatasan praktis** juga muncul dari sifat masalah itu sendiri. Negara mungkin memiliki kedaulatan *de jure* untuk mengatur internet di dalam wilayahnya, tetapi secara *de facto* sangat sulit untuk mengontrol arus informasi global atau aktivitas di *dark web*. Demikian pula, sebuah negara bisa saja membuat kebijakan sepihak untuk mengurangi emisi, tetapi jika negara lain tidak melakukan hal yang sama, masalah perubahan iklim tidak akan teratasi. Tantangan ini memaksa negara untuk berpikir melampaui kepentingan nasional yang sempit dan terlibat dalam tata kelola global.

### c. Isu-isu Transnasional (Perubahan Iklim, Terorisme, Pandemi)

Isu transnasional adalah masalah yang melintasi batas negara dan tidak dapat diselesaikan secara efektif oleh satu negara saja. Isu-isu ini adalah produk sampingan dari globalisasi dan menjadi agenda kebijakan yang semakin mendesak. **Perubahan iklim** adalah contoh utamanya. Emisi gas rumah kaca dari satu negara akan masuk ke atmosfer global dan berkontribusi pada pemanasan planet secara keseluruhan, yang dampaknya (seperti kenaikan permukaan air laut atau cuaca ekstrem) dirasakan oleh semua negara. Solusinya, yaitu pengurangan emisi global, memerlukan aksi kolektif melalui perjanjian internasional seperti Perjanjian Paris (Barrett, 2003).

**Terorisme internasional** adalah contoh lain. Jaringan teroris modern beroperasi secara global, merekrut anggota, mengumpulkan dana, dan merencanakan serangan di berbagai negara. Memberantas terorisme memerlukan kerja sama internasional yang erat dalam bidang intelijen, penegakan hukum, dan pemotongan aliran dana teroris. Kebijakan keamanan nasional tidak lagi cukup, ia harus dilengkapi dengan kebijakan keamanan global.

**Pandemi penyakit menular**, seperti yang telah ditunjukkan oleh COVID-19, adalah ancaman transnasional yang paling nyata dan mendesak. Dalam dunia yang terhubung oleh perjalanan udara, sebuah wabah lokal dapat dengan cepat menjadi krisis global. Penanganannya memerlukan kerja sama internasional dalam hal pengawasan penyakit, berbagi data, pengembangan dan distribusi vaksin, serta koordinasi pembatasan perjalanan (Fidler, 2010). Isu-isu ini menunjukkan bahwa dalam banyak bidang, kebijakan publik yang efektif haruslah bersifat global.

## **Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi**

Kebijakan luar negeri adalah jembatan yang menghubungkan arena kebijakan domestik sebuah negara dengan lingkungan internasional. Ia dapat didefinisikan sebagai serangkaian tujuan, strategi, dan tindakan yang diambil oleh sebuah negara dalam berinteraksi dengan negara lain dan aktor internasional lainnya untuk mencapai kepentingannya (Hudson, 2014). Kepentingan nasional ini sangat beragam, mulai dari menjaga keamanan dan keutuhan wilayah, meningkatkan kesejahteraan

ekonomi, hingga mempromosikan nilai-nilai tertentu di panggung dunia. Kebijakan luar negeri bukanlah sebuah tujuan pada dirinya sendiri, melainkan sebuah instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan domestik.

Jika kebijakan luar negeri adalah tentang "apa" (tujuan dan strategi), maka **diplomasi** adalah tentang "bagaimana". Diplomasi adalah seni dan praktik melakukan negosiasi, berkomunikasi, dan membangun hubungan antar negara, yang biasanya dilakukan oleh para diplomat profesional. Ia adalah alat utama untuk mengimplementasikan kebijakan luar negeri tanpa harus menggunakan kekuatan militer atau paksaan ekonomi (Berridge, 2015). Melalui diplomasi, sebuah negara dapat membangun koalisi, menengahi konflik, merundingkan perjanjian, dan memproyeksikan citra positifnya kepada dunia.

Pembuatan kebijakan luar negeri adalah proses yang kompleks yang melibatkan berbagai aktor domestik. Meskipun Kementerian Luar Negeri biasanya menjadi aktor utama, lembaga lain seperti Kementerian Pertahanan, Kementerian Perdagangan, dan badan intelijen juga memainkan peran penting. Di negara demokrasi, parlemen, kelompok kepentingan, dan opini publik juga dapat memengaruhi arah kebijakan luar negeri. Keputusan kebijakan luar negeri yang diambil oleh sebuah negara, seperti keputusan untuk bergabung dengan sebuah aliansi militer atau menandatangani perjanjian perdagangan bebas, akan memiliki implikasi langsung terhadap berbagai kebijakan domestik.

Dalam konteks globalisasi, kebijakan luar negeri menjadi semakin penting dan kompleks. Negara tidak hanya berinteraksi dengan negara lain, tetapi juga dengan organisasi internasional, perusahaan multinasional, dan bahkan kelompok masyarakat sipil transnasional. Diplomasi modern tidak hanya terjadi antar pemerintah, tetapi juga mencakup **diplomasi publik**, yaitu upaya untuk berkomunikasi dan memengaruhi publik di negara lain secara langsung. Isu-isu yang ditangani pun semakin meluas, dari isu "politik tinggi" (*high politics*) seperti perang dan damai, hingga isu "politik rendah" (*low politics*) seperti lingkungan, kesehatan, dan budaya.

**Contoh Kasus:** Kebijakan luar negeri Indonesia yang menganut prinsip "bebas aktif" adalah sebuah kerangka strategis yang memandu interaksi Indonesia dengan dunia. "Bebas" berarti Indonesia tidak memihak pada salah satu blok kekuatan dunia dan berhak menentukan jalannya sendiri. "Aktif" berarti Indonesia berusaha untuk ikut serta secara aktif dalam menjaga perdamaian dan ketertiban dunia. **Diplomasi** menjadi alat utama untuk mengimplementasikan kebijakan ini. Contohnya, Indonesia secara aktif menggunakan diplomasi untuk menengahi konflik di kawasan (seperti di Kamboja atau Myanmar), mempromosikan sentralitas ASEAN, dan memperjuangkan kepentingan negara berkembang di forum-forum global seperti G20 dan PBB.

### a. Peran Kebijakan Luar Negeri dalam Mencapai Kepentingan Nasional

Peran paling fundamental dari kebijakan luar negeri adalah untuk **menjamin keamanan dan kedaulatan nasional**. Ini adalah kepentingan nasional yang paling utama. Untuk mencapai ini, negara menggunakan kebijakan luar negeri untuk membangun aliansi pertahanan, merundingkan perjanjian pengendalian senjata, dan berpartisipasi dalam operasi penjaga perdamaian. Diplomasi pertahanan dan kerja sama intelijen adalah bagian penting dari upaya ini untuk mengantisipasi dan mencegah ancaman dari luar (Walt, 2018).

Peran kedua yang tidak kalah penting adalah untuk **mendorong kesejahteraan ekonomi nasional**. Di era ekonomi global, tidak ada negara yang bisa makmur dalam isolasi. Kebijakan luar negeri, melalui cabang diplomasi ekonomi, bekerja untuk membuka akses pasar bagi produk ekspor, menarik investasi asing, mengamankan pasokan sumber daya energi dan pangan yang vital, serta melindungi kepentingan ekonomi warga dan perusahaannya di luar negeri. Negosiasi perjanjian perdagangan, baik bilateral maupun multilateral, adalah instrumen utama untuk mencapai tujuan ini.

Peran ketiga adalah untuk **meningkatkan pengaruh dan citra (*soft power*) negara di panggung dunia**. Kebijakan luar negeri tidak hanya tentang kepentingan material, tetapi juga tentang memproyeksikan nilai-nilai dan budaya sebuah bangsa. Ini dicapai melalui diplomasi publik, promosi budaya, program pertukaran pelajar, dan pemberian bantuan kemanusiaan

kepada negara lain. Citra internasional yang positif dapat memberikan keuntungan diplomatik dan ekonomi dalam jangka panjang (Nye Jr., 2004).

## **b. Diplomasi sebagai Alat Implementasi Kebijakan Luar Negeri**

Diplomasi adalah mesin yang menjalankan kebijakan luar negeri. Ia adalah proses komunikasi dan representasi yang memungkinkan negara-negara untuk hidup berdampingan, mengelola konflik, dan bekerja sama. Alat utama diplomasi adalah **negosiasi**. Para diplomat dilatih untuk melakukan perundingan yang rumit untuk mencapai kesepakatan yang saling menguntungkan atau setidaknya untuk mengelola perbedaan pendapat secara damai. Perundingan ini bisa menghasilkan traktat, konvensi, atau resolusi internasional.

Alat lain adalah **representasi dan pengumpulan informasi**. Para diplomat yang bertugas di kedutaan besar di luar negeri berfungsi sebagai "mata dan telinga" negara mereka. Mereka melaporkan perkembangan politik dan ekonomi di negara tempat mereka bertugas, menjelaskan kebijakan negara mereka kepada pemerintah setempat, dan melindungi kepentingan warga negaranya. Fungsi representasi juga mencakup partisipasi dalam organisasi internasional, di mana diplomat menyuarakan posisi negaranya dalam perdebatan global.

Selain diplomasi tradisional antar negara, diplomasi modern mencakup berbagai bentuk lain. **Diplomasi multilateral** terjadi dalam forum organisasi internasional seperti PBB.

**Diplomasi publik** menargetkan masyarakat umum di negara lain. **Diplomasi digital** menggunakan media sosial untuk berkomunikasi dan membangun citra. **Diplomasi preventif** bertujuan untuk mencegah konflik sebelum pecah. Semua bentuk diplomasi ini adalah alat esensial untuk mengimplementasikan kebijakan luar negeri secara efektif (Berridge, 2015).

### c. Contoh Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Kebijakan luar negeri Indonesia secara historis dan konstitusional didasarkan pada prinsip **bebas aktif**. Prinsip ini pertama kali dicetuskan oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta pada tahun 1948 dan tetap menjadi pedoman hingga saat ini. "Bebas" berarti tidak terikat oleh salah satu blok kekuatan besar, yang pada masa Perang Dingin berarti tidak memihak Blok Barat atau Blok Timur. "Aktif" berarti Indonesia tidak bersikap pasif, melainkan ikut serta secara aktif dalam upaya menciptakan perdamaian dan keadilan sosial di dunia. Prinsip ini adalah cerminan dari keinginan Indonesia untuk menjadi subjek, bukan objek, dalam politik internasional.

Implementasi dari kebijakan bebas aktif ini terwujud dalam berbagai inisiatif. Indonesia menjadi salah satu pelopor **Gerakan Non Blok (GNB)** pada tahun 1961, sebuah forum bagi negara-negara yang tidak ingin terseret dalam persaingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Di tingkat regional, Indonesia memainkan peran sentral dalam pendirian **Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN)**

pada tahun 1967. Hingga kini, Indonesia terus mendorong agar ASEAN menjadi pilar utama dalam arsitektur keamanan dan ekonomi di kawasan Asia Tenggara.

Dalam beberapa dekade terakhir, kebijakan luar negeri Indonesia juga semakin fokus pada **diplomasi ekonomi** untuk mendukung pembangunan nasional. Pemerintah secara aktif merundingkan berbagai perjanjian kemitraan ekonomi komprehensif (CEPA) dengan negara dan blok ekonomi lain untuk membuka pasar ekspor. Indonesia juga menggunakan panggung internasional, seperti keanggotaannya di G20, untuk memperjuangkan kepentingan negara berkembang dan mempromosikan reformasi tata kelola keuangan global (Sukma, 2020).

## **Kerjasama Internasional dalam Kebijakan Publik**

Di dunia yang saling bergantung, kerja sama internasional telah menjadi sebuah keniscayaan, bukan lagi pilihan. Banyak masalah kebijakan, terutama isu transnasional, yang skalanya terlalu besar untuk ditangani oleh satu negara saja. Kerja sama internasional merujuk pada proses di mana negara negara secara sukarela bekerja sama, baik secara bilateral maupun multilateral, untuk mencapai tujuan bersama atau untuk mengelola masalah bersama (Abbott & Snidal, 1998). Kerja sama ini dapat mengambil berbagai bentuk, mulai dari berbagi informasi hingga pembentukan rezim internasional yang mengikat secara hukum.

Mekanisme utama untuk kerja sama internasional adalah melalui **organisasi internasional**, seperti PBB, WTO, atau WHO. Organisasi ini menyediakan forum yang permanen bagi negara-negara untuk berdialog, bernegosiasi, dan membuat keputusan kolektif. Mereka juga berperan penting dalam **pembentukan norma dan standar global**. Standar keselamatan penerbangan yang ditetapkan oleh Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (ICAO) atau rekomendasi kesehatan dari WHO, misalnya, diadopsi oleh hampir semua negara dan menjadi dasar bagi kebijakan domestik mereka. Organisasi internasional juga seringkali memiliki staf teknis yang dapat memberikan bantuan dan saran kepada negara-negara anggota.

Selain melalui organisasi formal, kerja sama internasional juga terjadi dalam bentuk **bantuan pembangunan dan transfer pengetahuan**. Negara-negara maju atau lembaga pembangunan internasional memberikan bantuan finansial dan teknis kepada negara berkembang untuk mendukung program pembangunan mereka. Proses ini juga memfasilitasi transfer pengetahuan dan praktik terbaik. Misalnya, seorang ahli dari negara lain dapat didatangkan untuk membantu merancang sistem jaminan kesehatan, atau sekelompok birokrat dapat dikirim untuk belajar tentang reformasi pelayanan publik di negara lain.

Kerja sama ini bisa bersifat **bilateral** (antara dua negara) atau **multilateral** (melibatkan banyak negara). Perjanjian bilateral seringkali lebih mudah dicapai dan lebih spesifik, sementara perjanjian multilateral memiliki legitimasi yang lebih besar tetapi lebih sulit untuk dinegosiasikan karena banyaknya

kepentingan yang harus diakomodasi. Apapun bentuknya, kerja sama internasional adalah mekanisme kunci bagi negara untuk mengatasi keterbatasan mereka sendiri dan untuk mengelola tantangan di era globalisasi.

**Analogi:** Kerja sama internasional dalam kebijakan publik dapat dianalogikan dengan para penghuni sebuah gedung apartemen yang bekerja sama untuk mengelola gedung mereka. **Organisasi internasional** adalah seperti **perhimpunan penghuni**, yang memiliki anggaran dasar dan pertemuan rutin untuk memutuskan aturan bersama, seperti jam tenang atau iuran kebersihan. **Bantuan pembangunan** adalah seperti ketika seorang penghuni yang ahli dalam berkebun membantu tetangganya yang baru pindah untuk menata tamannya. **Kerja sama bilateral** adalah ketika dua penghuni yang bertetangga setuju untuk berbagi koneksi internet. **Kerja sama multilateral** adalah ketika semua penghuni di satu lantai setuju untuk patungan membeli kamera keamanan untuk koridor mereka. Semua bentuk kerja sama ini diperlukan untuk membuat gedung apartemen menjadi tempat yang aman, nyaman, dan terawat bagi semua penghuninya.

#### **a. Organisasi Internasional dan Perannya dalam Pembentukan Norma Global**

Organisasi internasional antar pemerintah (IGOs) adalah aktor sentral dalam tata kelola global. Peran mereka yang paling penting adalah sebagai **forum untuk negosiasi dan pembuatan keputusan kolektif**. Tanpa adanya forum seperti

Majelis Umum PBB, akan sangat sulit bagi hampir 200 negara di dunia untuk berdiskusi dan mencapai kesepakatan mengenai isu-isu global. IGOs menyediakan infrastruktur diplomatik yang memungkinkan kerja sama dalam skala besar.

Peran krusial lainnya adalah dalam **pembentukan norma dan hukum internasional**. Melalui konvensi, traktat, dan deklarasi yang dihasilkan di dalam IGOs, norma-norma perilaku baru diciptakan dan disebarkan ke seluruh dunia. Konvensi PBB tentang Hak Anak, misalnya, telah secara fundamental mengubah cara negara memandang dan melindungi anak-anak, serta mendorong lahirnya berbagai undang-undang perlindungan anak di tingkat nasional. Meskipun IGOs seringkali tidak memiliki kekuatan untuk memaksa kepatuhan, norma yang mereka ciptakan memiliki kekuatan moral dan politik yang dapat "mempermalukan" (*shaming*) negara yang melanggar dan mendorong perubahan dari waktu ke waktu (Finnemore & Sikkink, 1998).

Selain itu, banyak IGOs yang memiliki **kapasitas operasional**. Mereka tidak hanya berbicara, tetapi juga bertindak. UNICEF menjalankan program imunisasi di lapangan, Program Pangan Dunia (WFP) mendistribusikan bantuan makanan di daerah bencana, dan Bank Dunia mendanai proyek-proyek infrastruktur. Dalam menjalankan fungsi ini, mereka seringkali bekerja sama dengan pemerintah nasional dan LSM lokal, sehingga menjadi aktor implementasi yang penting dalam kebijakan pembangunan.

## **b. Bantuan Pembangunan dan Transfer Pengetahuan**

Bantuan pembangunan luar negeri adalah transfer sumber daya, baik finansial maupun teknis, dari negara maju atau lembaga multilateral ke negara berkembang. Tujuan resminya adalah untuk mendukung pembangunan ekonomi dan sosial, serta pengentasan kemiskinan. Bantuan ini bisa berupa **hibah** (*grants*), **pinjaman lunak** (*concessional loans*), atau **bantuan teknis** (pengiriman ahli, program pelatihan). Bantuan pembangunan dapat menjadi sumber pendanaan yang penting bagi negara berkembang yang menghadapi keterbatasan anggaran, terutama untuk proyek proyek di sektor sosial seperti kesehatan dan pendidikan (Riddell, 2007).

Namun, bantuan pembangunan juga merupakan isu yang kompleks dan seringkali kontroversial. Para kritikus berpendapat bahwa bantuan seringkali datang dengan "ikatan" (*tied aid*), di mana negara penerima diwajibkan untuk membeli barang atau jasa dari negara donor. Selain itu, **kondisionalitas kebijakan**, di mana bantuan dikaitkan dengan reformasi kebijakan tertentu, dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan nasional. Efektivitas bantuan juga sering dipertanyakan, karena ia bisa menciptakan ketergantungan atau justru hilang karena korupsi di negara penerima.

Di samping transfer finansial, **transfer pengetahuan dan pembelajaran kebijakan** adalah aspek yang semakin penting. Ini merujuk pada proses di mana pengetahuan tentang praktik, ide, dan instrumen kebijakan disebarkan dan dipelajari lintas negara. Proses ini dapat difasilitasi oleh lembaga donor,

organisasi internasional, jaringan ahli, atau melalui studi perbandingan yang dilakukan oleh negara itu sendiri. Transfer pengetahuan ini berpotensi untuk mempercepat inovasi kebijakan, namun ia juga harus dilakukan dengan hati hati agar solusi yang dipinjam benar benar diadaptasi agar sesuai dengan konteks lokal.

### c. Kerjasama Bilateral dan Multilateral

Kerja sama internasional dapat berlangsung dalam dua format utama: bilateral dan multilateral. **Kerja sama bilateral** adalah kerja sama yang hanya melibatkan dua negara. Format ini seringkali lebih mudah, lebih cepat, dan lebih fleksibel untuk diatur. Negara dapat merancang perjanjian yang sangat spesifik untuk memenuhi kepentingan bersama mereka, tanpa harus berkompromi dengan banyak pihak lain. Contohnya termasuk perjanjian perdagangan bebas antara dua negara, perjanjian ekstradisi, atau proyek pembangunan bersama di perbatasan.

**Kerja sama multilateral**, di sisi lain, melibatkan tiga atau lebih negara, dan seringkali berlangsung dalam kerangka organisasi internasional. Meskipun proses negosiasinya jauh lebih rumit dan memakan waktu, kerja sama multilateral memiliki beberapa keunggulan. Pertama, ia memiliki **legitimasi yang lebih besar** karena keputusannya dibuat secara kolektif. Kedua, ia lebih efektif untuk menangani **masalah barang publik global** (*global public goods*), seperti stabilitas iklim atau keamanan laut, di mana tindakan dari semua atau sebagian

besar negara diperlukan. Perjanjian Paris tentang iklim adalah contoh klasik dari kerja sama multilateral (Keohane, 2017).

Pemilihan antara format bilateral atau multilateral seringkali bergantung pada sifat isu dan strategi negara. Beberapa negara mungkin lebih menyukai pendekatan bilateral karena memberikan mereka lebih banyak kontrol dan daya tawar. Negara lain mungkin lebih memilih pendekatan multilateral karena dapat memperkuat suara mereka dengan bergabung dalam sebuah blok dan karena aturan multilateral dapat melindungi negara yang lebih lemah dari tekanan negara yang lebih kuat.

## **Kebijakan Publik Komparatif**

Kebijakan publik komparatif adalah sebuah subdisiplin ilmu yang bertujuan untuk memahami bagaimana, mengapa, dan dengan efek apa negara negara yang berbeda mengembangkan dan mengimplementasikan kebijakan publik yang berbeda untuk mengatasi masalah yang serupa. Alih alih hanya mempelajari proses kebijakan di satu negara, pendekatan komparatif secara sistematis membandingkan pengalaman dari dua atau lebih negara (Heidenheimer et al., 1990). Pendekatan ini didasarkan pada keyakinan bahwa kita dapat belajar banyak tentang kebijakan kita sendiri dengan melihat bagaimana orang lain melakukannya secara berbeda.

Tujuan dari studi kebijakan komparatif sangat beragam. Salah satu tujuan utamanya adalah untuk **membangun dan menguji**

**teori kebijakan.** Dengan membandingkan banyak kasus, peneliti dapat mengidentifikasi pola pola umum dan menguji apakah sebuah teori kebijakan (misalnya, Model Aliran Ganda) yang dikembangkan di satu negara juga berlaku di negara lain dengan sistem politik atau budaya yang berbeda. Ini membantu untuk membangun pengetahuan yang lebih general dan tidak terlalu terikat pada konteks Amerika atau Eropa.

Tujuan lain yang lebih praktis adalah untuk **pembelajaran kebijakan** (*policy learning*). Para pembuat kebijakan dan analis dapat melihat ke negara lain untuk mencari inspirasi dan pelajaran. Mereka dapat mempelajari kebijakan mana yang terbukti berhasil di tempat lain dan mana yang gagal, serta mengapa. Proses ini, yang disebut **transfer kebijakan**, melibatkan upaya untuk "meminjam" ide, instrumen, atau desain program dari satu negara untuk diterapkan di negara lain (Dolowitz & Marsh, 2000).

Namun, pendekatan komparatif juga penuh dengan tantangan. Setiap negara memiliki konteks sejarah, budaya, dan institusional yang unik, yang membuat perbandingan langsung menjadi sulit. Sebuah kebijakan yang berhasil di negara Skandinavia yang kecil dan homogen belum tentu akan berhasil di negara besar dan beragam seperti Indonesia. Oleh karena itu, studi komparatif yang baik tidak hanya mendeskripsikan perbedaan, tetapi juga mencoba untuk menjelaskannya, dan proses transfer kebijakan yang cerdas tidak hanya meniru, tetapi juga secara kreatif **mengadaptasi** solusi dari luar agar sesuai dengan kondisi lokal.

**Contoh Kasus:** Studi tentang sistem jaminan kesehatan di berbagai negara adalah contoh klasik dari kebijakan publik komparatif. Beberapa negara, seperti Inggris, menggunakan model Beveridge di mana layanan kesehatan didanai oleh pajak dan disediakan oleh pemerintah (mirip puskesmas). Negara lain, seperti Jerman, menggunakan model Bismarck di mana layanan didanai oleh iuran asuransi sosial wajib yang dikelola oleh lembaga non pemerintah. Amerika Serikat, di sisi lain, sangat bergantung pada asuransi swasta. Dengan membandingkan model model ini, analis dapat mempelajari kelebihan dan kekurangan masing masing sistem dalam hal cakupan, biaya, dan kualitas layanan. Indonesia, dalam merancang sistem JKN, secara sadar belajar dari berbagai model ini dan mencoba untuk mengadaptasinya, terutama model asuransi sosial.

#### **a. Tujuan Studi Kebijakan Publik Komparatif**

Studi kebijakan publik komparatif memiliki beberapa tujuan utama. Tujuan pertama adalah **deskripsi**. Pada tingkat yang paling dasar, studi komparatif membantu kita untuk memetakan keragaman solusi kebijakan yang ada di seluruh dunia untuk masalah yang sama. Ini memperluas wawasan kita dan menunjukkan bahwa cara yang biasa kita lakukan bukanlah satu satunya cara yang mungkin. Tujuan kedua adalah **penjelasan**. Studi komparatif mencoba untuk menjelaskan mengapa negara negara yang berbeda memilih jalur kebijakan yang berbeda. Apakah perbedaannya disebabkan oleh sistem politik, tingkat pembangunan ekonomi, ideologi yang dominan, atau faktor budaya?

Tujuan ketiga adalah **evaluasi**. Dengan membandingkan hasil dari berbagai pendekatan kebijakan di berbagai negara, kita dapat mulai mengevaluasi mana yang lebih efektif dalam mencapai tujuan tertentu. Ini memberikan dasar yang lebih kuat untuk penilaian kebijakan daripada hanya melihat satu kasus saja. Tujuan keempat, dan yang paling berorientasi pada praktik, adalah **pembelajaran dan prediksi**. Dengan memahami faktor faktor yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan kebijakan di tempat lain, pembuat kebijakan dapat menarik pelajaran untuk negaranya sendiri dan membuat prediksi yang lebih baik tentang kemungkinan keberhasilan dari sebuah reformasi kebijakan yang diusulkan (Rose, 2005).

#### **b. Metode Perbandingan Kebijakan Antar Negara**

Studi komparatif menggunakan berbagai metode penelitian. Salah satu pendekatan klasik adalah **analisis studi kasus**. Peneliti dapat memilih sejumlah kecil negara (biasanya 2-4) dan menganalisisnya secara mendalam. Terdapat dua strategi utama dalam pemilihan kasus. **Desain sistem yang paling mirip** (*most similar systems design*) memilih negara negara yang sangat mirip dalam banyak hal, tetapi berbeda dalam kebijakan atau hasil yang diteliti. Dengan demikian, peneliti dapat mengisolasi beberapa faktor kunci yang menjelaskan perbedaan tersebut. Sebaliknya, **desain sistem yang paling berbeda** (*most different systems design*) memilih negara negara yang sangat berbeda, tetapi kebetulan memiliki kebijakan atau hasil yang sama. Tujuannya adalah untuk menemukan faktor umum yang ada di semua kasus yang berbeda tersebut.

Pendekatan lain adalah **analisis kuantitatif komparatif**. Pendekatan ini menggunakan data statistik dari sejumlah besar negara (seringkali puluhan atau bahkan lebih dari seratus) untuk menguji hubungan antar variabel secara statistik. Misalnya, seorang peneliti mungkin menggunakan analisis regresi dengan data dari 100 negara untuk menguji apakah tingkat demokrasi berhubungan dengan tingkat pengeluaran pemerintah untuk kesehatan. Keunggulan metode ini adalah kemampuannya untuk menggeneralisasi temuan, tetapi kelemahannya adalah ia seringkali kehilangan kedalaman dan nuansa konteks dari setiap negara.

### c. Pembelajaran dari Praktik Terbaik Negara Lain

Pembelajaran dari praktik terbaik negara lain, atau **transfer kebijakan**, adalah salah satu hasil praktis yang paling diharapkan dari studi komparatif. Ini adalah proses di mana pengetahuan tentang kebijakan, program, atau institusi di satu tempat digunakan dalam pengembangan kebijakan di tempat lain. Dolowitz dan Marsh (2000) mengidentifikasi berbagai elemen yang dapat ditransfer, mulai dari tujuan kebijakan, instrumen kebijakan, struktur kelembagaan, hingga ide ide atau ideologi yang mendasarinya.

Proses transfer ini bisa terjadi melalui berbagai mekanisme, seperti melalui paksaan (oleh lembaga donor), melalui peniruan karena adanya tren global, atau melalui pembelajaran yang rasional. Namun, proses ini tidak selalu berhasil. Salah satu risiko utama adalah "**pencomotan kebijakan**" yang tidak

**kritis** (*uncritical policy-scrounging*), di mana sebuah kebijakan yang berhasil di negara maju secara mentah mentah ditiru di negara berkembang tanpa mempertimbangkan perbedaan konteks yang sangat besar. Hal ini seringkali menyebabkan kegagalan implementasi.

Transfer kebijakan yang berhasil memerlukan **adaptasi kreatif**, bukan peniruan buta. Para pembuat kebijakan harus menganalisis secara mendalam mengapa sebuah kebijakan berhasil di tempat asalnya, dan kemudian memikirkan dengan cermat bagaimana elemen elemen kunci dari kebijakan tersebut dapat diterjemahkan dan disesuaikan agar cocok dengan kondisi institusional, politik, dan budaya di negaranya sendiri. Dengan demikian, pembelajaran dari negara lain harus menjadi sumber inspirasi, bukan cetak biru yang kaku.

## Rangkuman

- ☑ Globalisasi telah mengubah lanskap kebijakan publik dengan menciptakan interkoneksi yang mendalam, menantang kedaulatan negara, dan memunculkan isu isu transnasional yang memerlukan kerja sama internasional.
- ☑ Kebijakan luar negeri dan diplomasi adalah instrumen utama negara untuk mencapai kepentingan nasional (keamanan, ekonomi, citra) dalam berinteraksi dengan aktor internasional lainnya.
- ☑ Kerja sama internasional, baik bilateral maupun multilateral, menjadi keniscayaan untuk mengelola masalah bersama.

Organisasi internasional berperan penting sebagai forum negosiasi dan pembentuk norma global.

- ☑ Kebijakan publik komparatif adalah studi sistematis yang membandingkan pengalaman berbagai negara untuk membangun teori dan menarik pelajaran kebijakan.
- ☑ Transfer kebijakan, atau pembelajaran dari praktik terbaik negara lain, adalah hasil praktis dari studi komparatif, namun ia harus dilakukan melalui adaptasi kreatif, bukan peniruan buta, agar berhasil.
- ☑ Di abad ke 21, pemahaman tentang kebijakan publik tidak akan lengkap tanpa perspektif global yang mengakui saling ketergantungan antar negara dan pentingnya tata kelola di tingkat internasional.

## BAB 13

# TANTANGAN DAN DILEMA DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

### Pendahuluan

Bab bab sebelumnya telah memandu kita melalui siklus kebijakan publik, mulai dari identifikasi masalah hingga evaluasi, seringkali dengan menggunakan model dan kerangka kerja yang menyiratkan adanya alur yang logis dan teratur. Namun, dunia nyata pembuatan kebijakan jarang sekali serapi itu. Proses kebijakan lebih sering menyerupai perjalanan melalui medan yang terjal, penuh kabut, dan seringkali tanpa peta yang jelas, daripada berjalan di jalan tol yang lurus. Bab ini akan membawa kita untuk menghadapi realitas yang rumit tersebut, dengan mendalami berbagai tantangan, dilema, dan patologi yang secara inheren melekat dalam upaya mengelola urusan publik.

Ini adalah sebuah reality check yang penting bagi setiap calon analis dan praktisi kebijakan.

Tantangan pertama dan mungkin yang paling fundamental adalah sifat dari masalah publik itu sendiri. Banyak masalah yang dihadapi pemerintah bukanlah teka teki sederhana yang memiliki satu jawaban benar. Sebaliknya, mereka adalah apa yang oleh para ahli disebut sebagai "masalah jahat" atau *wicked problems*, yaitu masalah yang sangat kompleks, saling terkait, dan tidak memiliki solusi yang definitif (Rittel & Webber, 1973). Masalah seperti kemiskinan, perubahan iklim, atau radikalisme tidak bisa "diselesaikan" dengan cara yang sama seperti kita memperbaiki mesin yang rusak. Setiap upaya untuk menyelesaikannya justru dapat menimbulkan masalah baru, dan setiap solusi akan selalu memiliki penentang.

Selanjutnya, proses kebijakan adalah arena pertarungan nilai dan kepentingan. Setiap pilihan kebijakan tidak hanya memiliki konsekuensi teknis, tetapi juga konsekuensi distributif, ia menciptakan pemenang dan pecundang. Hal ini secara tak terhindarkan memicu konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat yang memegang nilai nilai, ideologi, dan kepentingan material yang berbeda. Para pembuat kebijakan seringkali dihadapkan pada dilema yang sulit, di mana mereka harus menyeimbangkan antara tujuan yang saling bertentangan, seperti pertumbuhan ekonomi versus kelestarian lingkungan, atau kebebasan individu versus keamanan kolektif.

Bahkan ketika sebuah kebijakan yang baik berhasil dirumuskan, ia akan menghadapi tantangan besar berupa resistensi terhadap perubahan. Manusia dan organisasi secara alami cenderung menolak perubahan terhadap rutinitas yang sudah mapan. Penolakan ini bisa datang dari birokrasi yang enggan mengubah cara kerjanya, atau dari masyarakat yang merasa terancam oleh kebijakan baru. Terakhir, kita juga akan membahas dua "penyakit" kronis dalam tata kelola pemerintahan, yaitu korupsi dan maladministrasi, yang dapat merusak kebijakan yang paling baik sekalipun dari dalam. Memahami berbagai tantangan dan dilema ini bukanlah untuk menjadi sinis, melainkan untuk menjadi lebih realistis, lebih rendah hati, dan pada akhirnya, lebih bijaksana dalam upaya memperbaiki kebijakan publik.

## **Kompleksitas Masalah Publik**

Salah satu asumsi yang seringkali keliru di benak masyarakat umum adalah bahwa kegagalan kebijakan disebabkan oleh kebodohan atau niat buruk dari para politisi. Meskipun hal itu bisa saja terjadi, seringkali penyebab utamanya jauh lebih dalam, yaitu karena sifat dari masalah publik itu sendiri yang luar biasa kompleks. Berbeda dengan masalah dalam ilmu alam atau teknik, masalah sosial memiliki banyak penyebab yang saling terkait, sulit untuk diukur, dan perilakunya terus berubah seiring waktu. Upaya untuk menyederhanakan masalah yang kompleks ini seringkali mengarah pada solusi yang naif dan tidak efektif.

Para ahli kebijakan membedakan antara masalah "jinak" (*tame problems*) dengan masalah "jahat" (*wicked problems*). Masalah jinak

adalah masalah yang dapat didefinisikan dengan jelas, memiliki solusi yang dapat diuji dan diketahui benar atau salahnya, serta memiliki titik berhenti yang jelas. Membangun sebuah jembatan adalah contoh masalah jinak. Sebaliknya, *wicked problems* adalah masalah yang sebaliknya, ia tidak dapat didefinisikan secara definitif, tidak memiliki solusi akhir, dan setiap intervensi akan memiliki konsekuensi yang tidak terduga. Mengatasi kemacetan di kota besar adalah contoh *wicked problem* (Head & Alford, 2015).

Kompleksitas ini diperparah oleh kondisi ketidakpastian dan ambiguitas yang inheren. Ketidakpastian merujuk pada kurangnya pengetahuan kita tentang hubungan sebab akibat. Kita mungkin tidak tahu pasti apa dampak jangka panjang dari sebuah kebijakan. Ambiguitas, di sisi lain, merujuk pada adanya berbagai cara yang masuk akal untuk menafsirkan atau membongkai sebuah masalah (Zahariadis, 2016). Perdebatan kebijakan seringkali bukan tentang fakta, melainkan tentang interpretasi mana yang akan diterima.

Terakhir, kompleksitas juga muncul dari keterbatasan informasi dan pengetahuan yang dimiliki oleh para pembuat kebijakan. Sejalan dengan konsep rasionalitas terbatas dari Herbert Simon, mustahil bagi pembuat keputusan untuk mengetahui semua hal yang relevan tentang suatu masalah. Mereka harus membuat keputusan penting berdasarkan informasi yang tidak lengkap dan seringkali bias. Mengakui kompleksitas, ketidakpastian, dan keterbatasan ini adalah langkah pertama menuju pembuatan kebijakan yang lebih adaptif dan rendah hati.

**Analogi:** Menghadapi masalah publik yang kompleks dapat dianalogikan dengan bermain catur melawan seorang grandmaster di atas papan catur yang bidaknya terus berubah bentuk dan aturannya bisa berubah di tengah permainan. Masalah jinak (*tame problem*) adalah seperti bermain catur biasa. Aturannya jelas, tujuannya jelas (skakmat), dan ada solusi optimal yang bisa dihitung. Sebaliknya, *wicked problem* adalah seperti permainan catur "jahat" tadi. Anda tidak pernah bisa mendefinisikan posisi "menang" secara final. Setiap langkah yang Anda ambil (intervensi kebijakan) tidak hanya akan direspons oleh lawan, tetapi juga bisa mengubah aturan main itu sendiri. Anda juga bermain dalam kondisi "kabut perang", di mana Anda tidak bisa melihat semua bidak lawan (keterbatasan informasi). Dalam situasi ini, tidak ada strategi tunggal yang dijamin berhasil. Yang bisa Anda lakukan adalah membuat langkah terbaik berdasarkan informasi yang ada, terus belajar, dan siap untuk beradaptasi.

#### a. Masalah "Wicked Problems" (Masalah Jahat)

Konsep *wicked problems* pertama kali diperkenalkan oleh Horst Rittel dan Melvin Webber (1973) untuk menggambarkan kelas masalah sosial yang secara fundamental berbeda dari masalah ilmiah atau rekayasa yang dapat diselesaikan. Masalah jahat memiliki beberapa karakteristik yang saling terkait. Pertama, **tidak ada formulasi yang definitif**. Cara Anda mendefinisikan masalah akan menentukan solusinya. Misalnya, masalah "tunawisma" bisa didefinisikan sebagai masalah kekurangan rumah, masalah kesehatan mental, atau masalah

kegagalan ekonomi, dan setiap definisi akan mengarah pada solusi yang sangat berbeda.

Kedua, *wicked problems* **tidak memiliki titik berhenti** atau *stopping rule*. Anda tidak pernah bisa mengatakan bahwa masalah kemiskinan atau kejahatan telah "terpecahkan" untuk selamanya. Upaya untuk menanganinya akan terus berlanjut tanpa henti. Ketiga, solusi untuk *wicked problems* **bukanlah benar atau salah, melainkan baik atau buruk**. Tidak ada tes objektif untuk mengetahui apakah sebuah solusi berhasil. Keberhasilannya dinilai secara berbeda oleh para pemangku kepentingan yang berbeda.

Keempat, setiap solusi untuk *wicked problem* adalah **operasi "sekali jadi"**; tidak ada kesempatan untuk belajar dari coba dan ralat tanpa konsekuensi. Setiap intervensi kebijakan akan meninggalkan jejak yang tidak bisa dihapus. Kelima, setiap *wicked problem* pada dasarnya **unik dan baru**. Meskipun ada kemiripan, pengalaman menangani kemacetan di Singapura tidak bisa langsung diterapkan begitu saja di Jakarta. Keenam, setiap *wicked problem* dapat dianggap sebagai **gejala dari masalah lain yang lebih dalam**. Mengatasi masalah ini seperti mengupas lapisan bawang yang tidak ada habisnya. Contoh klasik dari *wicked problems* meliputi perubahan iklim, pengentasan kemiskinan, reformasi sistem kesehatan, dan konflik etnis (Head, 2019).

## **b. Ketidakpastian dan Ambiguitas dalam Kebijakan**

Ketidakpastian dan ambiguitas adalah dua kondisi yang seringkali membingungkan namun sebenarnya berbeda, dan keduanya merupakan tantangan besar dalam kebijakan. **Ketidakpastian** merujuk pada situasi di mana kita tidak memiliki informasi yang cukup tentang hubungan sebab akibat atau tentang probabilitas terjadinya suatu peristiwa di masa depan (Brugnach et al., 2008). Kita mungkin tahu apa masalahnya, tetapi kita tidak yakin intervensi mana yang akan paling efektif untuk menyelesaikannya. Misalnya, dalam menghadapi pandemi baru, para ilmuwan dan pembuat kebijakan pada awalnya menghadapi ketidakpastian yang sangat tinggi tentang seberapa cepat virus menyebar dan seberapa mematikan virus tersebut.

**Ambiguitas**, di sisi lain, merujuk pada situasi di mana terdapat banyak cara yang saling bertentangan namun sama-sama masuk akal untuk membingkai atau menginterpretasikan sebuah masalah. Ambiguitas bukanlah tentang kurangnya informasi, melainkan tentang melimpahnya interpretasi. Perdebatan kebijakan seringkali adalah pertarungan untuk memaksakan satu interpretasi atas yang lain (Stone, 2012). Misalnya, pembangunan pembangkit listrik tenaga nuklir. Masalah ini sangat ambigu. Bagi sebagian orang, ini dibingkai sebagai solusi energi bersih untuk perubahan iklim. Bagi yang lain, ini dibingkai sebagai ancaman keamanan yang mengerikan karena risiko kecelakaan dan limbah radioaktif.

Ambiguitas adalah jantung dari politik, seperti yang dijelaskan dalam Model Aliran Ganda Kingdon. Para wirausahawan kebijakan berhasil ketika mereka mampu mengurangi ambiguitas dengan menawarkan definisi masalah dan solusi yang meyakinkan. Mengelola ketidakpastian memerlukan analisis teknis yang lebih baik dan pendekatan adaptif. Mengelola ambiguitas memerlukan keterampilan politik, komunikasi, dan negosiasi. Kebijakan yang paling sulit adalah kebijakan yang memiliki tingkat ketidakpastian dan ambiguitas yang tinggi secara bersamaan.

### c. Keterbatasan Informasi dan Pengetahuan

Tantangan kompleksitas diperparah oleh fakta bahwa para pembuat kebijakan hampir selalu harus beroperasi dengan informasi dan pengetahuan yang tidak lengkap. Model rasional komprehensif, seperti yang dibahas di Bab 2, mengasumsikan bahwa pembuat keputusan memiliki akses ke semua informasi yang relevan. Namun, dalam dunia nyata, asumsi ini tidak pernah terpenuhi karena berbagai alasan.

Pertama, **biaya dan waktu untuk mengumpulkan informasi** sangatlah mahal. Melakukan studi yang komprehensif untuk memahami semua aspek dari sebuah masalah membutuhkan waktu berbulan-bulan atau bertahun-tahun, sementara pembuat kebijakan seringkali dituntut untuk membuat keputusan dengan cepat. Mereka harus membuat *trade-off* antara ketelitian analisis dengan ketepatan waktu keputusan. Kedua, **informasi seringkali tidak tersedia atau**

**tidak dapat diandalkan**, terutama di negara berkembang dengan sistem statistik yang lemah. Data yang ada mungkin sudah usang, tidak akurat, atau tidak mencakup kelompok populasi tertentu.

Ketiga, **informasi seringkali bersifat politis**. Informasi tidak mengalir secara netral ke pembuat keputusan. Ia disaring, dibingkai, dan disajikan oleh berbagai aktor (kelompok kepentingan, birokrasi, media) untuk mendukung agenda mereka masing-masing. Pembuat keputusan dibombardir dengan informasi yang saling bertentangan dan harus memutuskan mana yang dapat dipercaya (Weiss, 1979). Keterbatasan ini memperkuat argumen untuk pembuatan kebijakan yang adaptif, di mana kebijakan dipandang sebagai sebuah hipotesis yang perlu diuji dan direvisi seiring dengan masuknya informasi baru.

## **Konflik Nilai dan Kepentingan**

Kebijakan publik bukanlah sekadar latihan teknis untuk mencari solusi yang paling efisien. Pada intinya, kebijakan publik adalah tentang alokasi nilai-nilai secara otoritatif. Setiap keputusan kebijakan secara implisit atau eksplisit mempromosikan seperangkat nilai tertentu di atas nilai-nilai lainnya, dan mendistribusikan manfaat kepada sebagian kelompok masyarakat sementara membebankan biaya kepada kelompok lain. Sifat distributif ini secara tak terhindarkan menciptakan konflik di antara individu dan kelompok yang memiliki nilai

dan kepentingan yang berbeda. Mengelola konflik ini adalah esensi dari politik kebijakan.

Konflik ini dapat berakar pada **perbedaan ideologi dan pandangan politik** yang fundamental tentang peran negara, pasar, dan individu. Misalnya, perdebatan tentang privatisasi BUMN mencerminkan konflik ideologis antara mereka yang percaya pada efisiensi pasar (ideologi neoliberal) dan mereka yang percaya pada peran negara dalam menyediakan layanan publik (ideologi sosial demokrat). Konflik semacam ini sulit untuk diselesaikan melalui analisis teknis semata, karena ia menyangkut keyakinan dasar tentang bagaimana masyarakat seharusnya diatur (Freeden, 2013).

Konflik juga muncul dari **persaingan yang lebih pragmatis antar kelompok kepentingan** yang berjuang untuk memaksimalkan keuntungan material mereka. Pengusaha akan melobi untuk upah minimum yang rendah, sementara serikat buruh akan berjuang untuk upah yang tinggi. Petani akan meminta proteksi dari impor, sementara konsumen menginginkan harga pangan yang murah. Pemerintah berada di tengah tengah persaingan ini dan harus membuat pilihan yang akan menguntungkan satu pihak di atas pihak lain.

Terakhir, konflik ini seringkali menghadapkan para pembuat kebijakan pada **dilema etika** yang mendalam. Mereka harus membuat pilihan tragis di antara nilai nilai yang sama sama baik. Haruskah mereka mengizinkan pembangunan pabrik yang akan menciptakan ribuan lapangan kerja tetapi juga akan

menimbulkan polusi? Haruskah mereka menaikkan pajak untuk mendanai layanan kesehatan yang lebih baik, yang akan membantu orang miskin tetapi membebani kelas menengah? Tidak ada jawaban yang mudah untuk pertanyaan pertanyaan ini. Setiap pilihan akan memiliki biaya moral, dan tugas pembuat kebijakan adalah menavigasi dilema dilema ini dengan bijaksana.

**Analogi:** Proses kebijakan yang penuh dengan konflik nilai dan kepentingan dapat dianalogikan dengan sebuah keluarga besar yang mencoba memutuskan ke mana akan pergi berlibur bersama dengan anggaran yang terbatas. Sang Ayah, yang pragmatis (**kepentingan ekonomi**), ingin pergi ke tempat yang paling murah. Sang Ibu, yang peduli pada kebersamaan (**nilai sosial**), ingin pergi ke tempat di mana semua anggota keluarga bisa melakukan kegiatan bersama. Anak remaja laki laki, yang suka petualangan (**nilai kebebasan**), ingin mendaki gunung. Anak perempuan kecil, yang suka bermain (**nilai kesenangan**), ingin pergi ke taman hiburan. Sang Nenek, yang sudah tua (**kepentingan kelompok rentan**), ingin pergi ke tempat yang tenang dan mudah diakses. Mustahil untuk memuaskan semua keinginan ini secara bersamaan. Setiap pilihan (pantai, gunung, kota) akan mempromosikan nilai dan kepentingan tertentu di atas yang lain. Proses pengambilan keputusan akan penuh dengan perdebatan, negosiasi, dan kompromi, dan kemungkinan besar tidak ada yang akan 100% puas dengan hasil akhirnya.

### a. Perbedaan Ideologi dan Pandangan Politik

Ideologi adalah seperangkat keyakinan, nilai, dan gagasan yang saling terkait yang membentuk cara pandang seseorang terhadap dunia politik dan peran pemerintah. Ideologi berfungsi sebagai "peta mental" yang membantu individu untuk memahami isu-isu yang kompleks dan menentukan posisi mereka (Jost et al., 2009). Dalam kebijakan publik, konflik ideologis yang paling umum adalah sepanjang spektrum kiri-kanan.

Spektrum **kiri** secara tradisional menekankan nilai-nilai seperti kesetaraan, keadilan sosial, dan solidaritas. Mereka cenderung mendukung intervensi pemerintah yang lebih besar dalam ekonomi untuk mendistribusikan kekayaan, menyediakan layanan publik universal (kesehatan, pendidikan), dan melindungi kelompok yang lemah. Partai-partai sosial demokrat atau sosialis adalah representasi dari spektrum ini. Di sisi lain, spektrum **kanan** menekankan nilai-nilai seperti kebebasan individu, tanggung jawab pribadi, dan pasar bebas. Mereka cenderung lebih skeptis terhadap intervensi pemerintah dan mendukung pajak yang lebih rendah, regulasi yang lebih sedikit, dan peran yang lebih besar bagi sektor swasta. Partai-partai konservatif atau libertarian mewakili spektrum ini.

Perbedaan ideologis ini secara langsung membentuk preferensi kebijakan dalam hampir semua isu, mulai dari kebijakan pajak, jaminan sosial, hingga regulasi lingkungan. Karena ideologi didasarkan pada keyakinan fundamental, konflik yang muncul seringkali sulit untuk ditengahi melalui bukti empiris saja. Data yang sama dapat diinterpretasikan secara berbeda melalui

lensa ideologis yang berbeda. Perdebatan politik seringkali merupakan pertarungan antar ideologi ini untuk mendominasi wacana publik.

## **b. Persaingan Antar Kelompok Kepentingan**

Selain konflik ideologis yang luas, proses kebijakan juga didominasi oleh persaingan yang lebih konkret antar kelompok kepentingan. Seperti yang dijelaskan dalam Model Kelompok di Bab 2, kebijakan publik seringkali merupakan hasil dari tarik menarik kekuatan di antara berbagai kelompok yang berusaha untuk memengaruhi keputusan pemerintah demi keuntungan anggotanya. Persaingan ini dapat dilihat dalam konsep **Segitiga Besi** (*Iron Triangle*) atau **Jejaring Isu** (*Issue Networks*).

Segitiga Besi adalah sebuah metafora untuk menggambarkan hubungan yang sangat erat, stabil, dan saling menguntungkan antara tiga aktor: sebuah **komite di parlemen**, sebuah **lembaga eksekutif (birokrasi)**, dan sebuah **kelompok kepentingan swasta**, yang semuanya bekerja dalam satu area kebijakan yang spesifik (misalnya, pertanian atau pertahanan). Ketiga aktor ini saling mendukung untuk melindungi kepentingan bersama mereka dari campur tangan luar, seperti dari presiden atau publik yang lebih luas (Baumgartner & Jones, 2009).

Meskipun konsep Segitiga Besi masih relevan, banyak ahli sekarang lebih suka menggunakan konsep Jejaring Isu yang lebih cair. Jejaring isu menggambarkan sejumlah besar aktor, baik dari dalam maupun luar pemerintahan, yang memiliki pengetahuan dan kepentingan dalam suatu area kebijakan

dan terus menerus berinteraksi. Jejaring ini lebih terbuka dan kurang stabil daripada segitiga besi. Namun, baik dalam segitiga maupun jejaring, persaingan antar kelompok untuk mendapatkan akses dan pengaruh tetap menjadi dinamika utama yang membentuk hasil kebijakan.

### **c. Dilema Etika dalam Pengambilan Keputusan Kebijakan**

Para pembuat kebijakan dan analis seringkali dihadapkan pada dilema etika yang mendalam, di mana mereka harus memilih di antara nilai nilai atau kewajiban yang saling bertentangan. Tidak ada pilihan yang sepenuhnya "benar", dan setiap pilihan akan memiliki konsekuensi moral yang negatif bagi sebagian pihak. Dilema ini muncul karena nilai nilai publik yang kita hargai, seperti efisiensi, keadilan, kebebasan, dan keamanan, seringkali tidak dapat dimaksimalkan secara bersamaan.

Salah satu dilema klasik adalah antara **efisiensi dan keadilan**. Sebuah kebijakan mungkin sangat efisien dalam meningkatkan pendapatan nasional secara keseluruhan, tetapi manfaatnya mungkin hanya dinikmati oleh segelintir orang kaya, sementara biayanya ditanggung oleh orang miskin, sehingga memperburuk ketidaksetaraan. Dilema lain adalah antara **kebebasan individu dan keamanan kolektif**. Kebijakan pengawasan massal untuk memerangi terorisme mungkin meningkatkan keamanan, tetapi ia melakukannya dengan mengorbankan privasi dan kebebasan warga negara.

Dilema lain yang sering muncul adalah antara **kepentingan jangka pendek dan jangka panjang**. Politisi, yang dihadapkan pada siklus pemilu, seringkali memiliki insentif untuk memilih kebijakan yang memberikan manfaat yang terlihat dalam jangka pendek, meskipun kebijakan tersebut mungkin akan merugikan dalam jangka panjang (misalnya, mengeksploitasi sumber daya alam secara berlebihan). Menghadapi dilema etika ini memerlukan tidak hanya analisis yang cermat, tetapi juga kearifan, keberanian moral, dan proses deliberasi publik yang jujur tentang *trade-offs* yang ada (Majone, 1989).

## Resistensi terhadap Perubahan Kebijakan

Bahkan setelah sebuah kebijakan berhasil melewati rintangan kompleksitas dan konflik nilai, ia masih akan menghadapi satu tantangan besar lagi, yaitu resistensi terhadap perubahan. Manusia secara psikologis dan institusi secara struktural seringkali memiliki kecenderungan untuk mempertahankan *status quo*. Kebijakan baru, terutama yang bersifat transformatif, secara inheren mengganggu rutinitas, menggeser keseimbangan kekuasaan, dan menciptakan ketidakpastian. Oleh karena itu, hampir setiap upaya perubahan kebijakan yang signifikan akan memicu berbagai bentuk resistensi atau penolakan.

Resistensi ini dapat muncul dari berbagai sumber. Salah satu sumber yang paling kuat adalah dari **dalam birokrasi itu sendiri**. Para birokrat, yang akan menjadi pelaksana utama kebijakan baru, mungkin menolaknya karena berbagai alasan. Mereka mungkin merasa bahwa kebijakan baru tersebut akan

menambah beban kerja mereka, mengancam keahlian atau posisi mereka, atau bertentangan dengan budaya dan prosedur operasi standar yang telah mereka jalankan selama bertahun-tahun (Downs, 1967). Resistensi birokrasi ini seringkali tidak diekspresikan secara terbuka, melainkan dalam bentuk penundaan, implementasi setengah hati, atau interpretasi aturan yang menyimpang.

Sumber resistensi lain yang tidak kalah penting datang dari **masyarakat atau kelompok target** dari kebijakan tersebut. Seperti yang telah dibahas di Bab 7, kelompok yang perilakunya ingin diubah oleh kebijakan tidak selalu akan patuh secara pasif. Mereka akan menolak jika merasa kebijakan tersebut merugikan kepentingan mereka, tidak adil, atau terlalu sulit untuk diikuti. Penolakan ini bisa berkisar dari ketidakpatuhan individual hingga protes kolektif yang terorganisir.

Terakhir, resistensi juga dapat berakar pada **faktor budaya dan sosial** yang lebih dalam. Sebuah kebijakan mungkin gagal bukan karena desainnya yang buruk, tetapi karena ia bertentangan dengan norma, nilai, atau kebiasaan yang telah tertanam kuat di masyarakat. Kebijakan yang diimpor dari negara dengan konteks budaya yang berbeda seringkali sangat rentan terhadap resistensi semacam ini. Mengatasi resistensi terhadap perubahan memerlukan lebih dari sekadar mandat hukum; ia memerlukan strategi komunikasi yang persuasif, pembangunan koalisi, dan terkadang proses adaptasi yang bertahap.

**Contoh Kasus:** Implementasi kebijakan kantong plastik berbayar di ritel modern di Indonesia pada awalnya menghadapi berbagai bentuk resistensi. Dari sisi **masyarakat**, banyak konsumen yang mengeluh dan menolak untuk membayar karena mereka sudah terbiasa mendapatkan kantong plastik secara gratis (**faktor kebiasaan/budaya**). Dari sisi **pelaku usaha** (kelompok target), sebagian ada yang khawatir kebijakan ini akan mengurangi kenyamanan dan jumlah pembeli. Dari sisi **birokrasi** di beberapa pemerintah daerah, mungkin ada keraguan dalam penegakan aturan karena khawatir kebijakan tersebut tidak populer. Meskipun pada akhirnya kebijakan ini mulai diterima secara bertahap, kasus ini menunjukkan bagaimana sebuah perubahan kebijakan yang tampaknya sederhana sekalipun dapat memicu resistensi dari berbagai arah.

#### **a. Penolakan dari Birokrasi**

Resistensi dari birokrasi adalah salah satu hambatan implementasi yang paling sulit diatasi karena seringkali bersifat tersembunyi. Anthony Downs (1967) dalam karyanya tentang birokrasi, menjelaskan bahwa organisasi besar memiliki inersia atau kelembaman yang kuat. Mereka cenderung untuk terus melakukan apa yang selalu mereka lakukan. Kebijakan baru yang menuntut perubahan radikal dalam prosedur, struktur, atau alokasi sumber daya akan mengganggu "zona nyaman" birokrasi.

Penolakan ini bisa didorong oleh **kepentingan pribadi atau organisasi**. Para birokrat mungkin khawatir kehilangan

pekerjaan, status, atau kontrol atas sumber daya. Sebuah departemen mungkin menolak kebijakan yang akan memindahkan sebagian kewenangannya ke departemen lain. Penolakan juga bisa berasal dari **keterbatasan kapasitas**. Para birokrat mungkin merasa tidak memiliki keterampilan atau sumber daya yang cukup untuk melaksanakan tugas baru yang kompleks, sehingga mereka lebih memilih untuk menghindarinya.

Bentuk penolakan birokrasi bisa sangat beragam. Bisa berupa **kepatuhan ritualistis**, di mana mereka mengikuti aturan secara harfiah tetapi tanpa semangat, sehingga tujuan kebijakan tidak tercapai. Bisa juga berupa **penundaan yang disengaja** dalam mengeluarkan peraturan turunan atau pedoman teknis. Atau bisa juga berupa **interpretasi yang sempit** terhadap mandat kebijakan, yang secara efektif mengosongkan substansinya. Mengatasi resistensi birokrasi memerlukan kepemimpinan politik yang kuat, insentif yang tepat, dan terkadang reformasi struktural di dalam birokrasi itu sendiri (Wilson, 1989).

## **b. Penolakan dari Masyarakat atau Kelompok**

### **Target**

Resistensi dari masyarakat atau kelompok sasaran adalah manifestasi dari konflik antara tujuan kebijakan pemerintah dengan preferensi dan kepentingan individu atau kelompok di lapangan. Penolakan ini seringkali muncul dari **kalkulasi untung rugi**. Jika sebuah kelompok merasa bahwa biaya yang

harus mereka tanggung akibat kebijakan baru (baik biaya finansial maupun non finansial) lebih besar daripada manfaat yang mereka terima, mereka secara rasional akan menolaknya. Misalnya, pedagang kaki lima akan menolak kebijakan relokasi jika lokasi baru dianggap akan mengurangi pendapatan mereka.

Penolakan juga bisa berakar pada **persepsi tentang keadilan dan legitimasi proses**. Jika masyarakat merasa bahwa sebuah kebijakan dibuat tanpa melibatkan mereka, atau jika mereka merasa kebijakan tersebut tidak adil karena hanya menguntungkan kelompok tertentu, mereka akan lebih cenderung untuk menolaknya, bahkan jika kebijakan itu secara objektif baik (Tyler, 2006). Rasa diperlakukan tidak adil adalah pemicu resistensi yang sangat kuat.

Selain itu, **kurangnya informasi dan pemahaman** tentang tujuan dan manfaat dari sebuah kebijakan juga dapat menyebabkan penolakan. Jika pemerintah gagal mengkomunikasikan kebijakannya secara efektif, masyarakat mungkin akan menolaknya karena kesalahpahaman atau karena termakan oleh disinformasi. Oleh karena itu, sosialisasi dan komunikasi publik yang efektif adalah komponen yang sangat krusial untuk meminimalkan resistensi dan membangun dukungan dari masyarakat.

### **c. Faktor Budaya dan Sosial dalam Resistensi**

Terkadang, akar dari resistensi terhadap perubahan kebijakan terletak lebih dalam, yaitu pada tingkat nilai-nilai budaya, norma sosial, dan kebiasaan yang telah mendarah daging.

Sebuah kebijakan mungkin secara teknis dirancang dengan baik, tetapi jika ia berbenturan dengan cara pandang dunia atau praktik sosial yang sudah lama ada di masyarakat, ia akan menghadapi perlawanan yang kuat. Resistensi semacam ini seringkali lebih sulit untuk diatasi daripada resistensi yang berbasis kepentingan ekonomi, karena ia menyangkut identitas dan keyakinan.

Misalnya, kebijakan yang mempromosikan kesetaraan gender di masyarakat yang sangat patriarkis akan menghadapi resistensi budaya yang signifikan. Kebijakan pelestarian lingkungan yang melarang praktik perladangan berpindah mungkin akan ditolak oleh masyarakat adat yang telah menjalankan praktik tersebut selama berabad-abad sebagai bagian dari budaya mereka. Demikian pula, upaya untuk memperkenalkan inovasi pertanian baru mungkin akan gagal jika bertentangan dengan kepercayaan tradisional petani.

Mengatasi resistensi budaya memerlukan pendekatan yang jauh lebih sabar dan partisipatif. Alih alih memaksakan perubahan dari atas ke bawah, pembuat kebijakan perlu terlibat dalam dialog yang mendalam dengan komunitas lokal untuk memahami perspektif budaya mereka. Seringkali, kebijakan perlu diadaptasi dan dibingkai ulang agar dapat selaras dengan nilai-nilai lokal. Melibatkan pemimpin adat atau tokoh agama sebagai agen perubahan juga bisa menjadi strategi yang efektif. Mengabaikan faktor budaya dan sosial adalah resep yang hampir pasti akan mengarah pada kegagalan implementasi kebijakan (Hofstede, 2001).

## Korupsi dan Maladministrasi

Tantangan terakhir, namun yang paling merusak, bagi efektivitas kebijakan publik adalah patologi atau "penyakit" yang ada di dalam sistem pemerintahan itu sendiri, yaitu korupsi dan maladministrasi. Keduanya adalah bentuk kegagalan tata kelola yang dapat secara fundamental merongrong setiap tahap dari siklus kebijakan, mulai dari formulasi hingga evaluasi. Korupsi dan maladministrasi tidak hanya menyebabkan pemborosan sumber daya negara, tetapi juga, dan yang lebih penting, mengikis kepercayaan warga negara terhadap pemerintah dan mendelegitimasi seluruh proses kebijakan.

**Korupsi**, seperti yang telah disinggung sebelumnya, adalah penyalahgunaan wewenang publik untuk keuntungan pribadi. Ia dapat terjadi dalam berbagai skala, dari pungutan liar di tingkat layanan dasar hingga korupsi politik tingkat tinggi yang melibatkan suap dalam perumusan undang undang atau alokasi proyek besar. **Maladministrasi**, di sisi lain, adalah istilah yang lebih luas yang merujuk pada tata kelola yang buruk, tidak efisien, dan tidak efektif. Ia mencakup praktik praktik seperti inefisiensi birokrasi, prosedur yang berbelit belit, penundaan layanan tanpa alasan, dan kurangnya responsivitas terhadap keluhan warga (Bovens, 2007). Maladministrasi mungkin tidak selalu melibatkan niat jahat atau ilegal seperti korupsi, tetapi dampaknya terhadap warga bisa sama merugikannya.

Korupsi dan maladministrasi menciptakan "kebocoran" yang masif dalam proses kebijakan. Kebijakan yang dirancang untuk

membantu orang miskin mungkin dananya akan hilang di tengah jalan karena dikorupsi. Layanan publik yang seharusnya cepat dan mudah menjadi lambat dan mahal karena inefisiensi dan pungutan liar. Dalam kondisi seperti ini, bahkan kebijakan yang paling baik sekalipun tidak akan mampu mencapai tujuannya. Oleh karena itu, perjuangan melawan korupsi dan maladministrasi melalui reformasi birokrasi, penegakan hukum, dan pengawasan publik adalah prasyarat yang tidak bisa ditawar bagi terwujudnya kebijakan publik yang efektif.

**Contoh Kasus:** Skandal korupsi dalam program bantuan sosial (bansos) COVID-19 di Indonesia adalah contoh nyata bagaimana korupsi dapat secara langsung merusak efektivitas kebijakan. Kebijakan bansos dirancang untuk tujuan mulia, yaitu membantu masyarakat miskin yang terdampak secara ekonomi oleh pandemi. Namun, dalam implementasinya, terjadi praktik korupsi di mana pejabat negara diduga memotong nilai bantuan untuk keuntungan pribadi. Akibatnya, bantuan yang diterima oleh masyarakat tidak sesuai dengan yang seharusnya, mengurangi efektivitas program dalam meringankan beban mereka. Kasus ini juga merupakan contoh **maladministrasi**, karena data penerima bantuan yang tidak akurat menyebabkan banyak warga yang berhak justru tidak menerima bantuan sama sekali. Skandal ini tidak hanya merugikan negara secara finansial, tetapi juga merusak kepercayaan publik pada saat krisis.

### a. Dampak Korupsi terhadap Efektivitas Kebijakan

Dampak korupsi terhadap efektivitas kebijakan bersifat sistemik dan meresap ke semua lini. Pertama, korupsi **mendistorsi proses pembuatan kebijakan** itu sendiri. Dalam proses legislasi, suap dapat digunakan untuk "membeli" pasal-pasal dalam undang-undang yang menguntungkan kelompok kepentingan tertentu, mengorbankan kepentingan publik yang lebih luas. Dalam alokasi anggaran, proyek-proyek yang dipilih mungkin bukan yang paling dibutuhkan oleh masyarakat, melainkan yang menawarkan peluang "komisi" terbesar bagi para pejabat. Fenomena ini disebut sebagai **pembajakan negara** (*state capture*), di mana kepentingan privat secara sistematis membentuk kebijakan negara (Hellman et al., 2003).

Kedua, korupsi secara drastis **mengurangi kualitas dan kuantitas barang dan jasa publik**. Ketika anggaran untuk proyek infrastruktur dikorupsi, hasilnya adalah jalan atau jembatan yang dibangun dengan kualitas di bawah standar yang akan cepat rusak. Ketika anggaran untuk pengadaan obat di rumah sakit dikorupsi, hasilnya adalah obat yang kurang atau bahkan palsu. Dengan demikian, korupsi secara langsung mencuri hak-hak dasar warga negara atas layanan publik yang berkualitas.

Ketiga, korupsi **menghambat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan ketimpangan**. Korupsi menciptakan ketidakpastian dan menaikkan biaya transaksi, yang menghalangi investasi, terutama investasi jangka panjang. Ia

juga mendistorsi persaingan, di mana perusahaan yang menang bukanlah yang paling efisien, melainkan yang paling pandai menyuap. Selain itu, karena korupsi seringkali terjadi pada kebijakan yang seharusnya membantu orang miskin (seperti bansos), ia cenderung memperburuk ketimpangan pendapatan (Gupta et al., 2002).

#### **b. Maladministrasi dan Inefisiensi Birokrasi**

Maladministrasi merujuk pada kegagalan sistematis dari administrasi publik untuk memberikan layanan yang seharusnya, bahkan tanpa adanya korupsi. Ini adalah masalah inefisiensi, kelambanan, dan ketidakpedulian birokrasi. Salah satu bentuknya yang paling umum adalah **prosedur yang terlalu rumit dan berbelit belit** (*red tape*). Prosedur ini mungkin pada awalnya dirancang untuk tujuan baik (misalnya, akuntabilitas), tetapi seiring waktu menjadi begitu rumit sehingga justru menghambat pencapaian tujuan itu sendiri (Bozeman, 2000).

Bentuk lain dari maladministrasi adalah **kurangnya responsivitas dan akuntabilitas**. Warga yang mengeluhkan layanan yang buruk mungkin tidak mendapatkan tanggapan, atau dilempar dari satu loket ke loket lainnya. Tidak adanya mekanisme yang jelas untuk menangani keluhan dan memberikan ganti rugi membuat warga merasa tidak berdaya di hadapan birokrasi. Hal ini menciptakan budaya impunitas di kalangan birokrat.

Maladministrasi dan inefisiensi menyebabkan **pemborosan sumber daya publik** dalam skala besar. Waktu yang dihabiskan oleh warga dan pelaku bisnis untuk mengurus perizinan yang rumit adalah kerugian ekonomi yang nyata. Proyek yang tertunda selama bertahun-tahun karena proses birokrasi yang lambat juga meningkatkan biaya secara signifikan. Maladministrasi seringkali menjadi lahan subur bagi tumbuhnya korupsi kecil-kecilan atau pungutan liar, karena warga yang frustrasi mungkin akan memilih untuk membayar "uang pelicin" demi mempercepat proses.

### c. Strategi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi dalam Kebijakan

Memerangi korupsi dan maladministrasi memerlukan pendekatan multi-cabang yang menggabungkan penindakan, pencegahan, dan partisipasi publik. Pendekatan **penindakan** (*enforcement*) melibatkan penegakan hukum yang tegas dan tidak pandang bulu terhadap pelaku korupsi. Ini memerlukan adanya lembaga penegak hukum (seperti KPK, polisi, dan kejaksaan) yang profesional dan independen, serta sistem peradilan yang bersih dan kredibel. Efek jera sangat penting untuk mengubah kalkulasi para calon koruptor.

Pendekatan **pencegahan** (*prevention*) berfokus pada perbaikan sistem untuk mempersempit celah dan peluang korupsi. Ini adalah inti dari kebijakan reformasi birokrasi dan *good governance*. Strategi kuncinya meliputi **penyederhanaan regulasi**, **peningkatan transparansi** (terutama dalam

anggaran dan pengadaan), **penerapan *e-governance*** (untuk mengurangi interaksi tatap muka yang rentan suap), dan **reformasi manajemen ASN** (termasuk remunerasi yang layak dan sistem promosi berbasis kinerja).

Pendekatan ketiga adalah **partisipasi publik dan pengawasan masyarakat**. Masyarakat sipil, media massa, dan warga negara biasa adalah mitra yang sangat penting dalam perang melawan korupsi. Kebijakan seperti Keterbukaan Informasi Publik dan mekanisme perlindungan bagi pelapor (*whistleblower*) dirancang untuk memberdayakan masyarakat agar dapat ikut mengawasi jalannya pemerintahan. Tanpa adanya tekanan dan pengawasan dari luar, upaya reformasi dari dalam seringkali akan kehilangan momentumnya (Kolstad & Wiig, 2009).

## Rangkuman

- ☑ Proses kebijakan publik di dunia nyata penuh dengan tantangan dan dilema yang membuatnya jauh dari model ideal yang linear dan rasional.
- ☑ Banyak masalah publik bersifat "jahat" (*wicked problems*), yaitu kompleks, tidak memiliki solusi definitif, dan saling terkait, yang diperparah oleh kondisi ketidakpastian dan ambiguitas.
- ☑ Kebijakan publik adalah arena konflik nilai dan kepentingan. Perbedaan ideologi dan persaingan antar kelompok kepentingan seringkali menghadapkan pembuat kebijakan pada dilema etika yang sulit.

- ☑ Setiap kebijakan baru menghadapi resistensi terhadap perubahan, baik dari birokrasi (karena inersia atau kepentingan), dari masyarakat (karena biaya atau ketidakadilan), maupun dari faktor budaya dan sosial.
- ☑ Korupsi dan maladministrasi adalah "penyakit" tata kelola yang dapat merusak efektivitas kebijakan. Korupsi mendistorsi keputusan dan mengurangi kualitas layanan, sementara maladministrasi menyebabkan inefisiensi dan pemborosan.
- ☑ Mengatasi berbagai tantangan ini memerlukan pendekatan yang realistis, adaptif, dan etis, serta komitmen jangka panjang untuk reformasi tata kelola dan pemberantasan korupsi.

## BAB 14

# MASA DEPAN KEBIJAKAN PUBLIK

### Pendahuluan

Setelah melakukan perjalanan panjang menjelajahi teori, aktor, proses, dan berbagai tantangan dalam kebijakan publik, bab terakhir ini akan membawa kita untuk melihat ke cakrawala. Seperti apa wajah kebijakan publik di masa depan? Dunia sedang mengalami perubahan yang fundamental dan dipercepat oleh berbagai kekuatan, mulai dari revolusi teknologi, pergeseran demografi, hingga krisis lingkungan yang semakin nyata. Perubahan ini secara tak terhindarkan akan menuntut perubahan dalam cara kita memahami, merancang, dan melaksanakan kebijakan publik. Pendekatan dan alat yang efektif di masa lalu mungkin tidak akan lagi memadai untuk menghadapi kompleksitas tantangan di masa depan.

Bab ini akan menjadi sebuah refleksi dan proyeksi tentang tren, tantangan, dan peluang yang akan membentuk masa depan studi dan praktik kebijakan publik. Kita tidak akan meramal, melainkan akan mengidentifikasi benih-benih perubahan yang sudah mulai tumbuh saat ini dan mengeksplorasi implikasinya. Kegagalan untuk beradaptasi dengan perubahan ini akan membuat pemerintah dan kebijakan publik menjadi semakin tidak relevan dan tidak efektif. Sebaliknya, kemampuan untuk merangkul inovasi dan paradigma baru akan menjadi kunci untuk membangun masyarakat yang lebih adil, sejahtera, dan berkelanjutan.

Kita akan memulai dengan menjelajahi berbagai tren inovasi yang sedang berkembang dalam "dapur" pembuatan kebijakan. Ini termasuk gerakan menuju kebijakan yang semakin didasarkan pada bukti ilmiah (*evidence-based policy*), penerapan prinsip desain yang berpusat pada manusia (*human-centered design*), dan penggunaan wawasan dari ilmu perilaku (*behavioral insights*) untuk "mendorong" masyarakat ke arah pilihan yang lebih baik. Selanjutnya, kita akan secara khusus mendalami peran teknologi digital yang transformatif. Bagaimana *big data*, analisis prediktif, dan kecerdasan buatan akan mengubah cara kita menganalisis masalah dan memberikan layanan?

Perubahan ini tentu saja menuntut adanya peningkatan kapasitas dan keterampilan baru bagi para profesional kebijakan. Kita akan membahas keterampilan apa saja yang akan menjadi krusial di masa depan dan pentingnya pendidikan berkelanjutan serta penegakan etika profesi. Terakhir, kita akan menyatukan

semua ini dalam sebuah visi tentang kebijakan publik masa depan, yaitu kebijakan yang lebih responsif terhadap perubahan, lebih kolaboratif lintas sektor, dan yang fondasinya adalah kepercayaan dari publik yang dilayaninya. Bab ini adalah ajakan untuk tidak hanya mempelajari kebijakan publik apa adanya, tetapi juga untuk membayangkan dan ikut serta membangun kebijakan publik sebagaimana seharusnya di masa depan.

## Tren Inovasi dalam Kebijakan Publik

Menghadapi tantangan abad ke 21 yang semakin kompleks, pemerintah di seluruh dunia dipaksa untuk berinovasi. Model pembuatan kebijakan tradisional yang bersifat *top-down*, hierarkis, dan reaktif dianggap tidak lagi memadai. Sebagai gantinya, muncul berbagai pendekatan baru yang mencoba membuat proses kebijakan menjadi lebih cerdas, lebih gesit, dan lebih berempati. Tren inovasi ini tidak menggantikan kerangka kerja siklus kebijakan yang telah kita pelajari, melainkan memperkaya dan menyempurnakannya, terutama pada tahap formulasi dan implementasi.

Salah satu tren yang paling berpengaruh adalah gerakan menuju **kebijakan berbasis bukti** (*evidence-based policy*). Gerakan ini mendorong agar keputusan kebijakan didasarkan pada bukti ilmiah yang paling rigoros tentang "apa yang berhasil", bukan pada ideologi, anekdot, atau tekanan politik semata. Ini menandai pergeseran menuju pendekatan yang lebih mirip dengan kedokteran, di mana intervensi (kebijakan) harus

melalui uji klinis (evaluasi dampak) sebelum diterapkan secara luas (Cartwright & Hardie, 2012).

Tren inovasi lain yang semakin populer adalah penerapan **desain berpusat pada manusia** (*human-centered design*) dalam perancangan kebijakan dan layanan publik. Pendekatan yang dipinjam dari dunia desain produk ini menempatkan kebutuhan, pengalaman, dan perspektif warga negara sebagai titik awal dari seluruh proses. Alih alih merancang kebijakan dari kantor, para pembuat kebijakan didorong untuk turun ke lapangan, berempati dengan pengguna, membuat prototipe solusi, dan mengujinya secara berulang ulang (Bason, 2018). Tujuannya adalah untuk menciptakan kebijakan yang benar benar sesuai dengan kebutuhan dan mudah digunakan oleh masyarakat.

Terakhir, terdapat tren penggunaan wawasan dari ilmu ekonomi perilaku, yang dikenal sebagai **Teori Dorongan** (*Nudge Theory*) atau *Behavioral Insights*. Pendekatan ini mengakui bahwa manusia bukanlah makhluk yang sepenuhnya rasional. Keputusan kita seringkali dipengaruhi oleh bias kognitif dan konteks lingkungan. Oleh karena itu, pemerintah dapat merancang "arsitektur pilihan" yang secara halus "mendorong" (*nudge*) warga untuk membuat keputusan yang lebih baik bagi diri mereka sendiri dan masyarakat, tanpa harus menggunakan paksaan atau insentif finansial yang mahal (Thaler & Sunstein, 2008). Ketiga tren inovasi ini secara bersama sama mendorong lahirnya kebijakan publik yang lebih empiris, lebih empatik, dan lebih cerdas secara psikologis.

**Contoh Kasus:** Pemerintah Inggris adalah salah satu pionir dalam menerapkan inovasi ini melalui pembentukan "Behavioural Insights Team" (BIT), yang juga dikenal sebagai "Nudge Unit". Salah satu eksperimen klasik mereka adalah untuk meningkatkan tingkat kepatuhan pembayaran pajak. Alih alih hanya mengirim surat tagihan standar, mereka menambahkan satu kalimat sederhana ke dalam surat tersebut: "Sembilan dari sepuluh orang di kota Anda membayar pajak mereka tepat waktu." Kalimat ini memanfaatkan wawasan perilaku tentang "bukti sosial" (*social proof*), yaitu kecenderungan kita untuk mengikuti apa yang dilakukan oleh orang lain. Hasilnya, tingkat kepatuhan pembayaran pajak meningkat secara signifikan dengan biaya yang hampir nol. Ini adalah contoh sempurna bagaimana wawasan dari ilmu perilaku dapat digunakan untuk menciptakan kebijakan yang lebih efektif dengan cara yang murah dan sederhana.

#### **a. Kebijakan Berbasis Bukti (Evidence-Based Policy)**

Kebijakan Berbasis Bukti (*Evidence-Based Policy* atau EBP) adalah sebuah pendekatan yang menekankan penggunaan bukti terbaik yang tersedia dari penelitian yang sistematis dalam pembuatan keputusan kebijakan (Head, 2010). Ide dasarnya adalah untuk membuat kebijakan menjadi lebih ilmiah dan kurang dipengaruhi oleh opini atau ideologi. "Bukti" dalam konteks ini dipahami secara luas, tetapi ada hierarki bukti. Bukti yang paling kuat dianggap berasal dari tinjauan sistematis (*systematic reviews*) dan meta analisis dari berbagai studi Eksperimen Terkontrol Acak (RCT).

Gerakan EBP mendorong adanya hubungan yang lebih erat antara komunitas peneliti dan komunitas pembuat kebijakan. Hal ini menuntut para peneliti untuk menghasilkan riset yang tidak hanya relevan secara akademis tetapi juga relevan secara kebijakan, dan mengkomunikasikannya dengan cara yang dapat diakses. Di sisi lain, ia menuntut para pembuat kebijakan untuk secara aktif mencari, menilai, dan menggunakan bukti penelitian dalam pekerjaan mereka. Ini adalah pergeseran budaya yang signifikan dari pembuatan kebijakan yang berbasis pada tradisi, otoritas, atau kepentingan.

Meskipun ideal, implementasi EBP menghadapi banyak tantangan. Seperti yang telah dibahas sebelumnya, politik seringkali mengalahkan bukti. Bukti penelitian seringkali bersifat kompleks, tidak pasti, dan bahkan saling bertentangan, sehingga sulit untuk memberikan jawaban hitam putih yang diinginkan oleh politisi. Selain itu, ada juga perdebatan tentang apa yang sebenarnya dianggap sebagai "bukti". Para penganut pendekatan kualitatif dan deliberatif berpendapat bahwa pengalaman warga dan pengetahuan lokal juga merupakan bentuk bukti yang valid dan tidak boleh dikesampingkan demi data kuantitatif semata (Sanderson, 2009).

### **b. Desain Berpusat pada Manusia (*Human-Centered Design*) dalam Kebijakan**

Desain Berpusat pada Manusia (*Human-Centered Design* atau HCD), yang juga dikenal sebagai *Design Thinking*, adalah sebuah pendekatan pemecahan masalah yang menempatkan

manusia (pengguna) sebagai pusat dari proses inovasi. Pendekatan ini biasanya melibatkan siklus yang terdiri dari tiga fase utama: **Inspirasi** (belajar dari orang dan memahami kebutuhan mereka melalui empati), **Ideasi** (curah pendapat dan menghasilkan banyak ide), dan **Implementasi** (membuat prototipe ide menjadi solusi nyata dan mengujinya) (Brown & Wyatt, 2010).

Ketika diterapkan dalam kebijakan publik, HCD secara radikal mengubah cara kebijakan dirancang. Alih alih memulai dengan analisis teknis atau mandat politik, prosesnya dimulai dengan upaya mendalam untuk memahami kehidupan, tantangan, dan aspirasi dari warga negara yang akan dilayani. Para pembuat kebijakan didorong untuk melakukan penelitian etnografi, seperti wawancara mendalam dan observasi di lapangan. Berdasarkan wawasan ini, mereka kemudian bersama sama dengan warga merancang berbagai prototipe solusi kebijakan berskala kecil. Prototipe ini kemudian diuji di dunia nyata, mendapatkan umpan balik, dan disempurnakan secara berulang ulang sebelum diterapkan dalam skala besar.

Pendekatan ini sangat efektif untuk mengatasi masalah di tingkat implementasi dan memastikan bahwa layanan publik benar benar mudah digunakan dan menjawab kebutuhan nyata. Ia membantu untuk menghindari perancangan kebijakan yang secara teknis benar tetapi secara praktis gagal karena tidak mempertimbangkan perspektif pengguna. HCD mendorong lahirnya kebijakan yang lebih empatik, kreatif, dan adaptif (Bason, 2018).

### c. *Nudge Theory dan Behavioral Insights*

*Nudge Theory* atau Teori Dorongan, yang dipopulerkan oleh Richard Thaler dan Cass Sunstein (2008), didasarkan pada temuan dari ilmu ekonomi perilaku dan psikologi kognitif bahwa keputusan manusia seringkali tidak rasional dan dipengaruhi oleh berbagai bias. Sebuah "dorongan" atau *nudge* didefinisikan sebagai aspek apapun dari arsitektur pilihan yang mengubah perilaku orang dengan cara yang dapat diprediksi tanpa melarang pilihan apapun atau secara signifikan mengubah insentif ekonomi mereka. Dengan kata lain, *nudge* adalah cara untuk memengaruhi pilihan tanpa paksaan.

Pemerintah dapat menggunakan wawasan perilaku ini untuk merancang kebijakan yang lebih efektif. Salah satu contoh klasik adalah **mengubah pilihan default**. Banyak orang cenderung untuk tetap pada pilihan *default* karena inersia. Misalnya, dengan secara otomatis mendaftarkan karyawan baru ke dalam program dana pensiun (dengan opsi untuk keluar), tingkat partisipasi akan jauh lebih tinggi daripada jika karyawan harus secara aktif mendaftar.

Contoh lain adalah **menyederhanakan informasi** dan **membuatnya lebih menonjol**. Mengirimkan surat kepada warga yang berisi perbandingan penggunaan energi rumah mereka dengan tetangga mereka (memanfaatkan norma sosial) terbukti efektif dalam mendorong penghematan energi. Penggunaan *behavioral insights* ini menawarkan cara-cara yang berbiaya rendah dan seringkali sangat efektif untuk mendorong perilaku yang positif bagi masyarakat, seperti

meningkatkan kepatuhan pajak, mendorong gaya hidup sehat, atau meningkatkan partisipasi dalam program pemerintah.

## Peran Teknologi dalam Kebijakan Publik

Revolusi digital adalah salah satu kekuatan transformatif terbesar yang akan membentuk masa depan kebijakan publik. Teknologi baru, mulai dari *big data*, kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence* atau AI), hingga *blockchain*, tidak hanya mengubah cara pemerintah memberikan layanan, tetapi juga secara fundamental mengubah cara kebijakan dirumuskan, diimplementasikan, dan dievaluasi. Pemanfaatan teknologi ini membawa janji efisiensi, efektivitas, dan responsivitas yang belum pernah terjadi sebelumnya. Namun, ia juga membawa risiko dan tantangan etika yang baru dan kompleks.

Salah satu perubahan terbesar adalah munculnya era **kebijakan berbasis data** (*data-driven policy*). Pemerintah kini memiliki akses ke volume data yang sangat besar (*big data*) dari berbagai sumber, seperti data administratif, data sensor dari *smart city*, dan bahkan data media sosial. **Analisis prediktif** dapat digunakan untuk menganalisis data historis ini untuk meramalkan tren masa depan, seperti memprediksi daerah mana yang paling berisiko mengalami wabah penyakit atau kejahatan, sehingga memungkinkan intervensi yang lebih proaktif dan tertarget (Mayer-Schönberger & Cukier, 2013).

**Kecerdasan Buatan (AI)** dan pembelajaran mesin (*machine learning*) memiliki potensi untuk mengotomatisasi berbagai

aspek pemerintahan. AI dapat digunakan untuk menganalisis dokumen hukum dalam jumlah besar untuk membantu perumusan kebijakan, mengoptimalkan alokasi sumber daya, atau bahkan memberikan layanan personalisasi kepada warga. *Chatbots* yang didukung AI dapat menjawab pertanyaan warga 24 jam sehari.

Di sisi lain, teknologi digital juga membuka peluang baru untuk **partisipasi digital dan e-demokrasi**. Platform *online* dapat digunakan untuk memfasilitasi konsultasi publik yang lebih luas, anggaran partisipatif, atau bahkan musyawarah warga secara virtual. Ini berpotensi untuk membuat proses kebijakan menjadi lebih inklusif dan demokratis. Namun, semua potensi ini harus diimbangi dengan kewaspadaan terhadap tantangan seperti bias algoritma, pengawasan massal, keamanan siber, dan kesenjangan digital. Masa depan kebijakan publik akan sangat bergantung pada seberapa bijak kita memanfaatkan kekuatan teknologi ini sambil menjaga nilai nilai demokrasi dan hak asasi manusia.

**Analogi:** Peran teknologi baru dalam kebijakan publik dapat dianalogikan dengan munculnya teknologi citra satelit dan GPS dalam pembuatan peta dan navigasi. Sebelumnya, pembuat peta (analisis kebijakan) harus mengandalkan survei lapangan yang lambat dan data yang tidak lengkap. Peta yang dihasilkan seringkali tidak akurat dan cepat usang. Sekarang, dengan citra satelit (*big data*) dan GPS, kita dapat membuat peta yang sangat detail dan diperbarui secara *real time*. Kita bahkan bisa menggunakan data lalu lintas historis untuk membuat **analisis**

**prediktif** tentang rute mana yang akan macet di jam tertentu. **AI** adalah seperti sistem navigasi pintar (seperti Google Maps atau Waze) yang tidak hanya menunjukkan peta, tetapi juga secara otomatis menghitung rute tercepat dan memberikan panduan langkah demi langkah. Teknologi ini membuat navigasi (pemerintahan) menjadi jauh lebih efisien. Namun, ia juga membawa risiko baru, seperti masalah **privasi** (siapa yang melacak lokasi kita?) dan **bias algoritma** (apakah rute yang disarankan selalu yang terbaik untuk semua orang?).

#### a. Big Data dan Analisis Prediktif

*Big Data* merujuk pada kumpulan data yang sangat besar dan kompleks yang tidak dapat diolah dengan mudah menggunakan alat pengolahan data tradisional. Karakteristiknya sering diringkas dalam beberapa V: *Volume* (jumlah yang sangat besar), *Velocity* (kecepatan data dihasilkan), dan *Variety* (beragam jenis data, terstruktur dan tidak terstruktur) (Laney, 2001). Dalam pemerintahan, sumber *big data* bisa berasal dari data transaksi layanan publik, data sensor IoT (*Internet of Things*) di kota pintar, data GPS dari transportasi publik, atau data dari media sosial.

Potensi *big data* untuk kebijakan publik sangatlah besar. Ia memungkinkan analisis yang jauh lebih granular dan *real time* daripada survei tradisional. Pemerintah dapat memantau efektivitas layanan secara berkelanjutan, bukan hanya melalui evaluasi periodik. Pemanfaatan utamanya adalah melalui **analisis prediktif**, yaitu penggunaan teknik statistik dan

pembelajaran mesin untuk menganalisis data saat ini dan historis untuk membuat prediksi tentang masa depan (Siegel, 2016).

Misalnya, departemen layanan sosial dapat menggunakan analisis prediktif untuk mengidentifikasi anak-anak yang paling berisiko mengalami penelantaran berdasarkan berbagai faktor risiko, sehingga memungkinkan intervensi dini. Kepolisian dapat menggunakan data pola kejahatan untuk memprediksi "hotspot" kriminalitas dan mengalokasikan patroli secara lebih efisien. Namun, penggunaan analisis prediktif juga menimbulkan pertanyaan etis yang serius tentang keadilan, bias, dan potensi stigmatisasi terhadap individu atau komunitas tertentu.

## **b. Kecerdasan Buatan (AI) dalam Perumusan dan Implementasi**

Kecerdasan Buatan atau AI adalah bidang ilmu komputer yang berfokus pada penciptaan mesin cerdas yang dapat melakukan tugas-tugas yang biasanya membutuhkan kecerdasan manusia, seperti belajar, bernalar, dan memecahkan masalah. Dalam kebijakan publik, aplikasi AI sangatlah luas. Dalam **perumusan kebijakan**, AI dapat digunakan untuk memproses dan menyintesis sejumlah besar informasi dari berbagai sumber (laporan penelitian, undang-undang, berita) untuk membantu analisis mengidentifikasi tren dan bukti yang relevan. AI juga dapat digunakan untuk menjalankan simulasi yang kompleks untuk memodelkan dampak dari berbagai skenario kebijakan.

Dalam **implementasi kebijakan dan pelayanan publik**, potensi AI lebih besar lagi. **Otomatisasi Proses Robotik** (*Robotic Process Automation* atau RPA) dapat digunakan untuk mengotomatisasi tugas tugas administratif yang berulang dan berbasis aturan, seperti memproses aplikasi atau memverifikasi dokumen, sehingga membebaskan waktu pegawai negeri untuk fokus pada tugas yang lebih kompleks. **Chatbots dan asisten virtual** dapat memberikan informasi dan layanan dasar kepada warga selama 24 jam.

AI juga dapat digunakan untuk **meningkatkan pengambilan keputusan** di tingkat birokrat jalanan. Misalnya, sebuah algoritma dapat membantu seorang petugas pajak untuk mengidentifikasi SPT yang paling mungkin mengandung kecurangan, atau membantu seorang dokter di puskesmas untuk mendiagnosis penyakit berdasarkan gejala. Namun, tantangan terbesarnya adalah memastikan bahwa algoritma AI ini **transparan, dapat dijelaskan, dan bebas dari bias** yang dapat mendiskriminasi kelompok tertentu. Konsep *Explainable AI* (XAI) menjadi sangat penting untuk akuntabilitas (Miller, 2019).

### c. Partisipasi Digital dan E-Demokrasi

Selain untuk meningkatkan efisiensi internal pemerintah, teknologi digital juga membuka jalan baru bagi partisipasi warga dan demokrasi. Konsep **E-Demokrasi** merujuk pada penggunaan TIK untuk meningkatkan dan memperluas partisipasi politik warga negara (Macintosh, 2004). Ini

melampaui sekadar memberikan suara secara elektronik (*e-voting*). Ia mencakup keseluruhan proses demokrasi, mulai dari perdebatan hingga pengambilan keputusan.

Platform partisipasi digital, yang sering disebut *civic tech*, dapat mengambil banyak bentuk. Ada platform untuk **penganggaran partisipatif online**, di mana warga dapat mengusulkan dan memberikan suara untuk proyek proyek yang akan didanai oleh anggaran daerah. Ada platform untuk **crowdsourcing legislasi**, di mana warga dapat memberikan masukan dan bahkan ikut menulis draf peraturan. Forum diskusi *online* yang dimoderatori dengan baik juga dapat memfasilitasi musyawarah publik dalam skala yang lebih besar daripada pertemuan tatap muka.

Namun, janji *e-demokrasi* juga harus dihadapi dengan realistis. Tantangan seperti **kesenjangan digital** tetap menjadi penghalang utama bagi inklusivitas. Partisipasi *online* juga rentan terhadap **polarisasi, penyebaran disinformasi, dan perilaku tidak sipil** (*incivility*) jika tidak dirancang dan dimoderatori dengan baik. Selain itu, ada risiko bahwa partisipasi digital hanya akan menjadi "tokenisme" jika pemerintah tidak memiliki komitmen yang tulus untuk menindaklanjuti masukan yang diterima. Meskipun demikian, potensi teknologi untuk membuat demokrasi menjadi lebih terjangkau dan deliberatif tetap merupakan area inovasi yang sangat menjanjikan (Coleman & Sampaio, 2017).

## Peningkatan Kapasitas Analis dan Profesional Kebijakan

Dunia kebijakan publik yang semakin kompleks, berbasis data, dan inovatif secara langsung menuntut adanya peningkatan kapasitas dan seperangkat keterampilan baru bagi para individu yang bekerja di dalamnya. Analis dan profesional kebijakan di masa depan tidak bisa lagi hanya mengandalkan pengetahuan tentang teori kebijakan klasik atau ilmu administrasi negara. Mereka harus menjadi pembelajar seumur hidup yang mampu beradaptasi dengan alat, metode, dan tantangan yang terus berubah. Peningkatan kapasitas ini tidak hanya bersifat individual, tetapi juga institusional.

Keterampilan yang dibutuhkan menjadi semakin hibrida, menggabungkan keahlian "keras" (*hard skills*) dengan keahlian "lunak" (*soft skills*). Dari sisi *hard skills*, **literasi data dan kemampuan analitis kuantitatif** menjadi semakin fundamental. Profesional kebijakan di masa depan harus nyaman dalam bekerja dengan data, memahami metode statistik dasar, dan mampu menginterpretasikan hasil dari analisis yang kompleks. Mereka tidak harus menjadi ilmuwan data, tetapi mereka harus bisa "berbicara" dalam bahasa data dan bekerja sama secara efektif dengan para ahli teknis.

Dari sisi *soft skills*, kemampuan seperti **pemecahan masalah yang kreatif, berpikir kritis, komunikasi, dan kolaborasi** menjadi sangat krusial. Dalam dunia *wicked problems*, tidak ada solusi yang siap pakai. Profesional kebijakan harus mampu

membangkai masalah secara inovatif dan memfasilitasi proses desain bersama yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Kemampuan untuk **berkomunikasi secara persuasif**, baik secara lisan maupun tulisan, dan menerjemahkan analisis yang kompleks menjadi cerita yang dapat dipahami oleh publik dan politisi, adalah keterampilan yang tak ternilai harganya (Mintrom, 2019).

Di atas semua keterampilan tersebut, fondasi yang paling penting adalah **etika dan integritas profesional**. Di dunia yang penuh dengan disinformasi dan polarisasi politik, komitmen terhadap objektivitas, transparansi, dan pelayanan kepada kepentingan publik menjadi jangkar moral yang akan menjaga kredibilitas profesi ini. Oleh karena itu, investasi dalam pendidikan dan pelatihan berkelanjutan, serta penguatan kode etik profesi, menjadi agenda yang sangat mendesak untuk mempersiapkan generasi baru profesional kebijakan yang siap menghadapi tantangan masa depan.

**Analogi:** Profesional kebijakan di masa depan dapat dianalogikan dengan seorang "koki modern" di era *fusion cuisine* dan *molecular gastronomy*. Koki di masa lalu mungkin hanya perlu menguasai satu jenis masakan tradisional. Koki modern (profesional kebijakan masa depan) harus memiliki **keterampilan teknis yang canggih** (menguasai teknik memasak *sous-vide* atau menggunakan nitrogen cair, mirip dengan menguasai analisis data dan AI). Namun, itu saja tidak cukup. Ia juga harus memiliki **kreativitas** untuk memadukan berbagai bahan dan tradisi kuliner yang berbeda (kolaborasi lintas sektor), **kepekaan rasa**

yang tajam untuk memahami apa yang diinginkan oleh pelanggan (empati dan desain berpusat pada manusia), dan kemampuan untuk **mempresentasikan hidangannya** dengan cerita yang menarik (komunikasi). Dan yang terpenting, ia harus memiliki **integritas** untuk selalu menggunakan bahan-bahan yang segar dan berkualitas tinggi (etika dan komitmen pada bukti).

#### **a. Keterampilan yang Dibutuhkan di Masa Depan**

Profesional kebijakan masa depan akan membutuhkan portofolio keterampilan yang lebih luas dan lebih seimbang daripada sebelumnya. Berdasarkan berbagai laporan dari lembaga seperti OECD dan World Bank, beberapa keterampilan kunci yang akan sangat dicari antara lain:

- a. **Analisis Data dan Kuantitatif:** Kemampuan dasar untuk membersihkan, menganalisis, menginterpretasikan, dan memvisualisasikan data untuk menghasilkan wawasan kebijakan. Ini termasuk pemahaman tentang statistika, ekonometrika, dan idealnya, beberapa pengetahuan tentang *coding* (seperti R atau Python).
- b. **Pemikiran Desain dan Kualitatif:** Keterampilan untuk melakukan penelitian kualitatif yang empatik (wawancara, etnografi) untuk memahami kebutuhan pengguna, serta kemampuan untuk memfasilitasi proses desain bersama dan pembuatan prototipe.
- c. **Pemahaman Ilmu Perilaku:** Pengetahuan tentang bias kognitif dan prinsip-prinsip ekonomi perilaku untuk da-

pat merancang intervensi kebijakan (nudge) yang lebih efektif.

- d. **Komunikasi dan Bercerita:** Kemampuan untuk menyintesis informasi yang kompleks dan menyajikannya dalam narasi yang jelas, ringkas, dan persuasif kepada audiens yang beragam, baik melalui tulisan (seperti *policy brief*) maupun presentasi lisan.
- e. **Keterampilan Digital dan Teknologi:** Pemahaman tentang potensi dan keterbatasan teknologi baru seperti AI dan *blockchain*, serta kemampuan untuk mengelola proyek kebijakan yang berbasis digital.
- f. **Kolaborasi dan Fasilitasi:** Kemampuan untuk bekerja secara efektif dalam tim lintas disiplin dan memfasilitasi dialog serta negosiasi di antara para pemangku kepentingan dengan pandangan yang berbeda (Head, 2019).

## **b. Pendidikan dan Pelatihan Berkelanjutan**

Dengan pesatnya perkembangan pengetahuan dan teknologi, model pendidikan "satu kali untuk seumur hidup" tidak lagi memadai bagi para profesional kebijakan. Pendidikan dan pelatihan berkelanjutan menjadi sebuah keharusan untuk menjaga relevansi dan meningkatkan kompetensi. Sekolah sekolah kebijakan publik dan lembaga pemerintah perlu secara terus menerus memperbarui kurikulum mereka untuk mencerminkan keterampilan baru yang dibutuhkan.

Di tingkat institusional, pemerintah perlu berinvestasi dalam **program pelatihan di tempat kerja** (*in-service training*)

bagi para birokrat. Program ini harus mencakup topik-topik baru seperti literasi data, pemikiran desain, dan manajemen perubahan. Selain itu, **mobilitas dan rotasi pekerjaan** antara lembaga pemerintah, dan bahkan antara sektor publik, swasta, dan nirlaba, dapat menjadi cara yang efektif untuk memperluas wawasan dan membangun jaringan.

Di tingkat individual, para profesional kebijakan harus mengadopsi **pola pikir pembelajar seumur hidup** (*lifelong learning mindset*). Ini berarti secara proaktif mencari peluang untuk belajar, baik melalui kursus formal, seminar, membaca, maupun belajar dari rekan kerja. Keanggotaan dalam asosiasi profesi, yang seringkali menyelenggarakan lokakarya dan konferensi, juga merupakan cara yang baik untuk terus mengikuti perkembangan terbaru di bidang ini.

### c. Etika dan Integritas Profesional

Seiring dengan meningkatnya kekuatan alat analisis baru, tanggung jawab etis dari para analis dan pembuat kebijakan juga menjadi semakin besar. Penggunaan *big data* dan AI, misalnya, menimbulkan pertanyaan serius tentang privasi, keadilan algoritmik, dan akuntabilitas. Siapa yang bertanggung jawab jika sebuah algoritma prediksi membuat keputusan yang diskriminatif? Bagaimana kita memastikan transparansi dalam sistem yang begitu kompleks?

Untuk menghadapi tantangan ini, diperlukan penguatan **kode etik dan standar profesional** bagi para praktisi kebijakan. Asosiasi profesi seperti *Association for Public Policy Analysis*

*and Management* (APPAM) telah mengembangkan kode etik yang menekankan prinsip prinsip seperti tanggung jawab kepada publik, kompetensi, objektivitas, dan transparansi. Prinsip prinsip ini perlu diinternalisasi melalui pendidikan dan ditegakkan dalam praktik.

Selain itu, diperlukan pengembangan **kerangka kerja tata kelola AI yang etis** di dalam pemerintahan. Ini mungkin termasuk pembentukan dewan peninjau etika, kewajiban untuk melakukan audit algoritma untuk mendeteksi bias, dan mekanisme bagi warga untuk mengajukan banding terhadap keputusan yang dibuat oleh sistem otomatis. Pada akhirnya, menjaga etika dan integritas bukan hanya masalah kepatuhan terhadap aturan, tetapi juga tentang membangun dan mempertahankan **kepercayaan publik**, yang merupakan aset paling berharga bagi pemerintah mana pun.

## **Menuju Kebijakan Publik yang Lebih Responsif dan Berkelanjutan**

Visi utama untuk masa depan kebijakan publik adalah terwujudnya sebuah sistem yang lebih responsif, adaptif, kolaboratif, dan pada akhirnya, berkelanjutan. Ini adalah sebuah visi yang menantang, yang menuntut perubahan tidak hanya pada alat dan teknik, tetapi juga pada budaya dan pola pikir dalam pemerintahan. Ini adalah pergeseran dari model pemerintahan yang kaku dan reaktif menuju model tata kelola yang lebih cair, proaktif, dan berorientasi pada pembelajaran.

Responsivitas dan adaptasi menjadi kunci dalam menghadapi dunia yang ditandai oleh perubahan yang cepat dan ketidakpastian yang tinggi. Pemerintah tidak bisa lagi mengandalkan siklus perencanaan jangka panjang yang kaku. Sebaliknya, kebijakan harus dirancang sebagai sebuah **proses yang adaptif**, di mana ia terus menerus dipantau, dievaluasi, dan disesuaikan berdasarkan umpan balik dari lapangan (Sabel & Zeitlin, 2012). Pendekatan seperti pembuatan prototipe dan eksperimen kebijakan skala kecil, yang terinspirasi dari pemikiran desain dan dunia *startup*, menjadi semakin relevan.

Kolaborasi lintas sektor juga bukan lagi sekadar pilihan, melainkan keharusan. Masalah masalah "jahat" (*wicked problems*) yang kita hadapi terlalu kompleks untuk diselesaikan oleh pemerintah sendirian. Solusi yang efektif dan berkelanjutan hanya dapat lahir dari **kolaborasi yang erat antara pemerintah, sektor swasta, akademisi, dan masyarakat sipil**. Ini memerlukan pembangunan platform dan mekanisme untuk *co-creation* atau penciptaan kebijakan bersama, di mana berbagai aktor dapat menyumbangkan pengetahuan dan sumber daya mereka.

Pada akhirnya, semua inovasi dan reformasi ini harus bermuara pada satu tujuan fundamental, yaitu **membangun dan menjaga kepercayaan publik**. Kepercayaan adalah perekat yang menyatukan masyarakat dan memungkinkan tata kelola yang efektif. Kepercayaan dibangun melalui kompetensi (kemampuan pemerintah untuk memberikan layanan yang baik), integritas (pemerintahan yang bersih dan tidak korup), dan empati (kemampuan pemerintah untuk mendengarkan dan merespons

kebutuhan warganya). Perjalanan menuju masa depan kebijakan publik yang lebih baik adalah, pada intinya, perjalanan untuk menjadi pemerintahan yang lebih dapat dipercaya.

**Analogi:** Kebijakan publik di masa depan dapat dianalogikan dengan cara kerja aplikasi navigasi modern seperti Waze. Ia **responsif dan adaptif**; rutanya akan otomatis berubah jika ada laporan kemacetan atau kecelakaan di depan. Ia **kolaboratif**; ia mengandalkan masukan *real time* dari jutaan penggunaanya (pemerintah, swasta, warga) untuk membuat petanya menjadi lebih akurat. Ia **berbasis data**; semua rekomendasinya didasarkan pada analisis data lalu lintas yang masif. Dan yang terpenting, ia berhasil karena **dibangun di atas kepercayaan publik**; orang-orang percaya dan mau menggunakan aplikasi tersebut karena ia secara konsisten terbukti berguna dan dapat diandalkan dalam membantu mereka mencapai tujuan.

#### **a. Adaptasi terhadap Perubahan Sosial dan Lingkungan**

Kemampuan untuk beradaptasi adalah ciri utama dari sistem kebijakan yang tangguh di abad ke 21. Perubahan sosial, seperti pergeseran demografi (penuaan populasi), urbanisasi, dan perubahan struktur keluarga, akan terus menerus menciptakan tuntutan baru terhadap kebijakan publik, terutama di bidang jaminan sosial, perumahan, dan layanan kesehatan. Kebijakan yang dirancang untuk demografi tahun 1980an tidak akan lagi relevan.

Demikian pula, perubahan lingkungan, terutama krisis iklim, akan menjadi pendorong utama perubahan kebijakan di hampir semua sektor. Kebijakan tidak hanya harus fokus pada mitigasi (mengurangi emisi), tetapi juga pada **adaptasi**, yaitu meningkatkan ketahanan masyarakat dan infrastruktur terhadap dampak perubahan iklim yang tidak dapat dihindari, seperti kenaikan permukaan air laut, kekeringan, dan cuaca ekstrem (Adger et al., 2005). Ini memerlukan integrasi pertimbangan iklim ke dalam semua perencanaan pembangunan.

Untuk menjadi adaptif, pemerintah perlu membangun **kapasitas untuk pemindaian cakrawala (*horizon scanning*) dan peramalan strategis (*strategic foresight*)**. Ini adalah praktik sistematis untuk mengidentifikasi tren, sinyal perubahan, dan ketidakpastian di masa depan, sehingga pemerintah dapat mempersiapkan diri secara proaktif, bukan hanya bereaksi setelah krisis terjadi.

## **b. Peningkatan Kolaborasi Lintas Sektor**

Model tata kelola jejaring (*network governance*) akan menjadi semakin dominan di masa depan. Pemerintah akan semakin berperan bukan sebagai satu satunya penyedia layanan, melainkan sebagai **fasilitator atau orkestrator** dari kolaborasi lintas sektor. Ini berarti pemerintah harus mengembangkan keterampilan baru dalam membangun dan mengelola kemitraan dengan sektor swasta, organisasi nirlaba, dan komunitas lokal (Ansell & Gash, 2008).

Kolaborasi ini dapat mengambil berbagai bentuk. **Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS)** atau *Public-Private Partnership* (PPP) dapat digunakan untuk membiayai dan mengelola proyek infrastruktur yang kompleks. **Inovasi sosial**, di mana solusi untuk masalah sosial dikembangkan dan diimplementasikan oleh wirausahawan sosial atau organisasi masyarakat, dapat didukung dan diperluas skalanya oleh pemerintah.

Membangun kolaborasi yang efektif memerlukan perubahan pola pikir dari kontrol hierarkis menjadi kemitraan yang setara. Ini membutuhkan adanya rasa saling percaya, tujuan bersama yang jelas, dan pembagian peran serta tanggung jawab yang adil. Tantangannya adalah memastikan bahwa kolaborasi ini tetap akuntabel kepada publik dan tidak mengarah pada "pembajakan" kebijakan oleh kepentingan swasta.

### **c. Membangun Kepercayaan Publik terhadap Proses Kebijakan**

Kepercayaan publik adalah fondasi dari semua hal dalam pemerintahan yang demokratis. Tanpa kepercayaan, warga tidak akan mematuhi hukum secara sukarela, tidak akan mau membayar pajak, dan tidak akan mau bekerja sama dalam program pemerintah. Tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah di banyak negara, baik maju maupun berkembang, telah mengalami erosi dalam beberapa dekade terakhir (OECD, 2017). Membangun kembali kepercayaan ini adalah tantangan utama dan tujuan akhir dari semua reformasi kebijakan.

Kepercayaan dibangun di atas beberapa pilar. Pilar pertama adalah **kompetensi dan efektivitas**. Pemerintah harus mampu menunjukkan bahwa mereka dapat memberikan layanan publik yang berkualitas tinggi, andal, dan responsif. Inovasi dalam pelayanan publik dan penggunaan teknologi, seperti yang telah dibahas, memainkan peran kunci di sini.

Pilar kedua adalah **integritas dan keadilan**. Pemerintah harus dianggap bersih, tidak korup, dan tidak memihak. Ini memerlukan penegakan hukum yang tegas terhadap korupsi, serta komitmen terhadap transparansi dan akuntabilitas. Proses kebijakan juga harus dianggap adil, di mana semua suara memiliki kesempatan yang sama untuk didengar.

Pilar ketiga adalah **empati dan keterlibatan**. Pemerintah harus menunjukkan bahwa mereka benar-benar mendengarkan dan peduli terhadap kekhawatiran warganya. Mekanisme partisipasi publik yang bermakna dan komunikasi pemerintah yang jujur dan terbuka, terutama di saat krisis, sangat penting untuk membangun hubungan yang didasarkan pada rasa saling menghormati. Pada akhirnya, masa depan kebijakan publik bergantung pada kemampuannya untuk secara konsisten menunjukkan bahwa ia bekerja demi kepentingan semua warga negara.

## Rangkuman

- Masa depan kebijakan publik akan dibentuk oleh tren inovasi, kemajuan teknologi, dan tuntutan untuk menjadi lebih

responsif serta berkelanjutan dalam menghadapi perubahan yang cepat.

- ☑ Tren inovasi utama meliputi Kebijakan Berbasis Bukti (EBP) yang menekankan penggunaan bukti ilmiah, Desain Berpusat pada Manusia (HCD) yang berfokus pada empati terhadap pengguna, dan *Nudge Theory* yang memanfaatkan wawasan ilmu perilaku.
- ☑ Teknologi baru seperti *big data*, analisis prediktif, dan kecerdasan buatan (AI) berpotensi merevolusi perumusan dan implementasi kebijakan, namun juga membawa tantangan etis terkait privasi, bias, dan akuntabilitas.
- ☑ Profesional kebijakan masa depan membutuhkan seperangkat keterampilan hibrida yang mencakup literasi data, pemikiran desain, komunikasi, dan kolaborasi, yang didasari oleh etika dan integritas yang kuat.
- ☑ Menuju masa depan, kebijakan publik harus menjadi lebih adaptif terhadap perubahan sosial dan lingkungan, lebih kolaboratif lintas sektor, dan yang terpenting, berfokus pada pembangunan kembali kepercayaan publik.
- ☑ Kepercayaan publik, yang dibangun di atas pilar kompetensi, integritas, dan empati, adalah aset paling fundamental bagi tata kelola yang efektif dan demokratis di abad ke 21.

# REFERENSI

- Abbott, K. W., & Snidal, D. (1998). Why states act through formal international organizations. *Journal of Conflict Resolution*, 42(1), 3-32. <https://doi.org/10.1177/0022002798042001001>
- Adato, M., & Hoddinott, J. (Eds.). (2010). *Conditional cash transfers in Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Adger, W. N., Arnell, N. W., & Tompkins, E. L. (2005). Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), 77-86. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2004.12.005>
- Aguština, R., Dartanto, T., Sitompul, R., Susiloretni, K. A., Suparmi, et al. (2019). Universal health coverage in Indonesia: Concept, progress, and challenges. *The Lancet*, 393(10166), 75-102. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31647-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31647-7)
- Aldrich, J. H. (2011). *Why parties? A second look*. University of Chicago Press.

- Amy, D. J. (1984). Why policy analysis and ethics are incompatible. *Journal of Policy Analysis and Management*, 3(4), 573-591. <https://doi.org/10.2307/3324673>
- Anderson, J. E. (2011). *Public policymaking: An introduction* (7th ed.). Cengage Learning.
- Anheier, H. K. (2014). *Nonprofit organizations: Theory, management, policy* (2nd ed.). Routledge.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4), 947-952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2020). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (6th ed.). CQ Press.
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Cornell University Press.
- Barrett, S. (2003). *Environment and statecraft: The strategy of environmental treaty-making*. Oxford University Press.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society* (2nd ed.). Policy Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics* (2nd ed.). University of Chicago Press.
- Belton, V., & Stewart, T. J. (2002). *Multiple criteria decision analysis:*

*An integrated approach.* Kluwer Academic Publishers.

- Bennett, W. L., & Segerberg, A. (2012). The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics. *Information, Communication & Society, 15*(5), 739–768. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.670661>
- Berman, P. (1978). The study of macro- and micro-implementation. *Public Policy, 26*(2), 157-184.
- Berridge, G. R. (2015). *Diplomacy: Theory and practice* (5th ed.). Palgrave Macmillan.
- Berry, J. M., & Wilcox, C. (2018). *The interest group society* (6th ed.). Routledge.
- Besley, T., & Persson, T. (2013). Taxation and development. In *Handbook of public economics* (Vol. 5, pp. 51-110). Elsevier.
- Birkland, T. A. (2020). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (5th ed.). Routledge.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2018). *Cost-benefit analysis: Concepts and practice* (5th ed.). Cambridge University Press.
- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2005). *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning.* Cambridge University Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal, 13*(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bovens, M., 't Hart, P., & Kuipers, S. (2014). The politics of policy evaluation. In *The Oxford handbook of public policy.* Oxford University Press.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape.* Prentice Hall.

- Braun, D., & Gilardi, F. (2006). Taking “Galton’s problem” seriously: Towards a theory of policy diffusion. *Journal of Theoretical Politics*, 18(3), 298-322. <https://doi.org/10.1177/0951629806064351>
- Brown, T., & Wyatt, J. (2010). Design thinking for social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 8(1), 30-35.
- Brugnach, M., Dewulf, A., Pahl-Woßtl, C., & Taillieu, T. (2008). Toward a relational concept of uncertainty: a conceptual model. *Water Resources Research*, 44(2). <https://doi.org/10.1029/2007WR006342>
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (5th ed.). Jossey-Bass.
- Burstein, P. (2003). The impact of public opinion on public policy: A review and an agenda. *Political Research Quarterly*, 56(1), 29-40. <https://doi.org/10.1177/106591290305600103>
- Cabinet Office. (2013). *What works: evidence centres for social policy*. UK Government.
- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. Palgrave Macmillan.
- Cairney, P. (2019). *Understanding public policy: Theories and issues* (2nd ed.). Red Globe Press.
- Camp, R. C. (1989). *Benchmarking: The search for industry best practices that lead to superior performance*. ASQC Quality Press.
- Cartwright, N., & Hardie, J. (2012). *Evidence-based policy: A practical guide to doing it better*. Oxford University Press.
- Chang, H. J. (2003). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. Anthem Press.
- Cheibub, J. A., Martin, S., & Rasch, B. E. (2020). The legislature: The

- cornerstone of government. In *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Ashgate.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building* (2nd ed.). Johns Hopkins University Press.
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (2021). *Public policy: Perspectives and choices* (7th ed.). Lynne Rienner Publishers.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Coleman, S., & Sampaio, R. C. (2017). Sustaining a democratic innovation: The case of the Brazilian Marco Civil da Internet. *New Media & Society*, 19(6), 969-989. <https://doi.org/10.1177/1461444816629631>
- Cooper, P. J. (2015). *By order of the president: The use and abuse of executive direct action*. University Press of Kansas.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. Jossey-Bass.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- DeLeon, P. (2005). Democratic values and the policy sciences. *American Journal of Political Science*, 49(4), 930-932. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00164.x>

- Dodgson, J. S., Spackman, M., Pearman, A., & Phillips, L. D. (2009). *Multi-criteria analysis: A manual*. Department for Communities and Local Government.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-24. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00120>
- Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. *Management Review*, 70(11), 35–36.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Little, Brown.
- Dror, Y. (1964). Muddling through, “science” or inertia? *Public Administration Review*, 24(3), 153–157. <https://doi.org/10.2307/973679>
- Duflo, E., Glennerster, R., & Kremer, M. (2007). Using randomization in development economics research: A toolkit. In *Handbook of development economics* (Vol. 4, pp. 3895-3962). Elsevier.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15th ed.). Pearson.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Prentice-Hall.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Edwards III, G. C. (2009). *The strategic president: Persuasion and opportunity in presidential leadership*. Princeton University Press.
- Edwards, M. (2014). *Civil society* (3rd ed.). Polity Press.
- Fidler, D. P. (2010). The challenges of global health governance. *Council on Foreign Relations*.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and

- political change. *International Organization*, 52(4), 887-917.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Fowler Jr, F. J. (2014). *Survey research methods* (5th ed.). Sage Publications.
- Freeden, M. (2013). *Ideology: A very short introduction* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Freeman, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Parmar, B. L., & de Colle, S. (2010). *Stakeholder theory: The state of the art*. Cambridge University Press.
- Friedman, L. M. (2019). *The legal system: A social science perspective* (Reprint ed.). Russell Sage Foundation.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice* (2nd ed.). The World Bank.
- Gil-Garcia, J. R. (2012). *Enacting electronic government success: An integrative study of government-wide websites, organizational capabilities, and institutions*. Springer.
- Ginsburg, T. (2003). *Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases*. Cambridge University Press.
- Goggin, M. L., Bowman, A. O>M., Lester, J. P., & O>Toole, Jr., L. J.

- (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. HarperCollins.
- Grindle, M. S. (Ed.). (1980). *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton University Press.
- Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, 3(1), 23-45.
- Gurel, E., & Tat, M. (2017). SWOT analysis: A theoretical review. *Journal of International Social Research*, 10(51), 994-1006. <http://dx.doi.org/10.17719/jisr.2017.1832>
- Head, B. W. (2010). Evidence-based policy: Principles and requirements. *Australian Journal of Public Administration*, 69(s1), S1-S12. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00679.x>
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: Forging a new paradigm? *Public Administration*, 97(3), 521-536. <https://doi.org/10.1111/padm.12582>
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Heeks, R. (2003). Most eGovernment-for-development projects fail: How can risks be reduced? *i-Government Working Paper Series*, no. 14. University of Manchester.
- Heidenheimer, A. J., Hecl, H., & Adams, C. T. (1990). *Comparative public policy: The politics of social choice in America, Europe, and Japan* (3rd ed.). St. Martin's Press.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (1999). *Global transformations: Politics, economics and culture*. Stanford University Press.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2003). Seize the state, seize the day: State capture and influence in transition economies.

*Journal of Comparative Economics*, 31(4), 751-773.

- Hickey, S., & Mohan, G. (2005). *Participation: From tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. Zed Books.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations* (2nd ed.). Sage Publications.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Horn, R. E., & Weber, R. P. (2007). *New tools for resolving wicked problems: A meta-level language to support the multi-stakeholder processes*. MacroVU, Inc.
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.
- Hudson, V. M. (2014). *Foreign policy analysis: Classic and contemporary theory* (2nd ed.). Rowman & Littlefield.
- Hupe, P., & Hill, M. (2016). «And the rest is implementation». A personal reflection on the first 40 years of implementation studies. *Public Policy and Administration*, 31(2), 91-111. <https://doi.org/10.1177/0952076715609827>
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>
- Jenkins-Smith, H. C. (1982). Professional roles for policy analysts: A critical assessment. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2(1), 88-100. <https://doi.org/10.2307/3324151>
- Jošt, J. T., Federico, C. M., & Napier, J. L. (2009). Political ideology: Its structure, functions, and elective affinities. *Annual Review of Psychology*, 60, 307-337.

- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.
- Keohane, R. O. (2017). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy* (Reprint ed.). Princeton University Press.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed., updated). Longman.
- Kolstad, I., & Wiig, A. (2009). Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries? *World Development*, 37(3), 521-532.
- Krehbiel, K. (2010). *Pivotal politics: A theory of U.S. lawmaking*. University of Chicago Press.
- Laney, D. (2001). *3D data management: Controlling data volume, velocity, and variety*. META Group.
- Levin, H. M., McEwan, P. J., Belfield, C., Bowden, A. B., & Shand, R. (2017). *Cost-effectiveness analysis: Methods and applications* (3rd ed.). Sage Publications.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973675>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th Anniversary ed.). Russell Sage Foundation.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical view* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- Macintosh, A. (2004). Characterizing e-participation in policy-making.

*In Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences.* IEEE.

- Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process.* Yale University Press.
- Mankiw, N. G. (2021). *Principles of economics* (9th ed.). Cengage Learning.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Mayer-Schönberger, V., & Cukier, K. (2013). *Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think.* Houghton Mifflin Harcourt.
- May, P. J. (2003). Compliance motivations: Affirmative and negative bases. *Law & Society Review*, 37(1), 41-69. <https://doi.org/10.1111/1540-5893.3701002>
- Miller, T. (2019). Explanation in artificial intelligence: Insights from the social sciences. *Artificial Intelligence*, 267, 1-38. <https://doi.org/10.1016/j.artint.2018.07.007>
- Mintrom, M. (2019). So you want to be a policy entrepreneur? *Policy Design and Practice*, 2(4), 307–323. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1675989>
- Morgan, M. G., & Henrion, M. (1990). *Uncertainty: A guide to dealing with uncertainty in quantitative risk and policy analysis.* Cambridge University Press.
- Munger, M. C. (2018). *Analyzing policy: Choices, conflicts, and practices* (2nd ed.). W. W. Norton & Company.
- Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy.* John Wiley & Sons.

- Nye Jr., J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. PublicAffairs.
- O'Toole, L. J., Jr. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>
- OECD. (2017). *Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust*. OECD Publishing.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4th ed.). Sage Publications.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage Publications.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail, Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), 449-471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>
- Peters, B. G. (2018). *American public policy: Promise and performance* (11th ed.). CQ Press.
- Pielke Jr., R. A. (2007). *The honest broker: Making sense of science in policy and politics*. Cambridge University Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.
- Piotrowski, S. J. (2010). *Governmental transparency in the path of administrative reform*. State University of New York Press.
- Pope, J., Annandale, D., & Morrison-Saunders, A. (2004). Conceptualising sustainability assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 24(6), 595-616. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2004.03.001>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3rd ed.).

University of California Press.

- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- Relly, J. E., & Sabharwal, M. (2016). Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, 33(4), 627-635. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.03.002>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Riddell, R. C. (2007). *Does foreign aid really work?*. Oxford University Press.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rochefort, D. A., & Cobb, R. W. (Eds.). (1994). *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*. University of Kansas Press.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. W. W. Norton & Company.
- Rose, R. (2005). *Learning from comparative public policy: A practical guide*. Routledge.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2019). *Evaluation: A*

- systematic approach* (8th ed.). Sage Publications.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2012). *Qualitative interviewing: The art of hearing data* (3rd ed.). Sage Publications.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process* (3rd ed.). Westview Press.
- Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2012). Experimentalist governance. In *The Oxford handbook of governance* (pp. 169-184). Oxford University Press.
- Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.
- Sanderson, I. (2009). Intelligent policy making for a complex world: Pragmatism, evidence and learning. *The Political Quarterly*, 80(1), 102-110. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2009.01964.x>
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston.
- Schick, A. (2007). *The federal budget: Politics, policy, process* (3rd ed.). Brookings Institution Press.
- Schiller, W. J. (2021). *Partners and rivals: Representation in U.S. Senate delegations*. Princeton University Press.
- Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E. (2012). *The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy*. Princeton University Press.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus* (4th ed.). Sage Publications.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

- Setiawan, A. (2020). The dynamics of law-making process in Indonesia: A political-legal review. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 50(1), 133-154. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no1.2483>
- Shadish, W. R., Cook, T. D., & Campbell, D. T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Houghton Mifflin.
- Siegel, E. (2016). *Predictive analytics: The power to predict who will click, buy, lie, or die*. John Wiley & Sons.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man: Social and rational*. Wiley.
- Smith, M. A. (2000). *American business and political power: Public opinion, elections, and democracy*. University of Chicago Press.
- Stavins, R. N. (2019). The future of U.S. carbon-pricing policy. *Resources for the Future, Discussion Paper 19-21*.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). W. W. Norton & Company.
- Stock, J. H., & Watson, M. W. (2019). *Introduction to econometrics* (4th ed.). Pearson.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd ed.). W. W. Norton & Company.
- Sukma, R. (2020). Indonesia's foreign policy in a time of uncertainty. In *Indonesia in the new world: Global and regional interactions*. ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Suryadarma, D. (2012). How corruption diminishes the effectiveness of public spending on education in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 48(1), 85-100. <https://doi.org/10.1080/00074918.2012.657099>
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Truman, D. B. (1951). *The governmental process: Political interests*

*and public opinion.* Alfred A. Knopf.

- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. *Government Information Quarterly*, 36(2), 167-178. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- Tyler, T. R. (2006). Why people obey the law. *Princeton University Press*.
- UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development*. A UNDP Policy Document.
- UNDP. (2019). *Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today*. United Nations Development Programme.
- United Nations (UN). (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN General Assembly.
- van Dijk, J. A. (2020). *The digital divide*. Polity Press.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Vreeland, J. R. (2003). *The IMF and economic development*. Cambridge University Press.
- Wade, R. H. (2003). What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. *Review of International Political Economy*, 10(4), 621-644. <https://doi.org/10.1080/09692290310001601901>
- Walt, S. M. (2018). *The hell of good intentions: America's foreign policy elite and the decline of U.S. primacy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). *Policy analysis: Concepts and*

- practice* (6th ed.). Routledge.
- Weiss, C. H. (1977). Research for policy's sake: The enlightenment function of social research. *Policy Analysis*, 3(4), 531-545.
- Weiss, C. H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468-486. <https://doi.org/10.1177/13563899922209240>
- Whittington, K. E. (2019). *Repugnant laws: Judicial review of acts of congress from the founding to the present*. University Press of Kansas.
- Wholey, J. S. (1994). Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation. In *Handbook of practical program evaluation* (pp. 15-39). Jossey-Bass.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books.
- Wlezien, C. (2017). Public opinion and policy representation: On the theoretical and empirical foundations of the thermostat model. *The Oxford Handbook of Public Opinion and Political Behavior*. Oxford University Press.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. The World Bank.
- World Bank. (2020). *Doing Business 2020: Comparing business regulation in 190 economies*. The World Bank.
- World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our common future*. Oxford University Press.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. A. (2018). *The public policy primer: Managing the policy process* (2nd ed.). Routledge.
- Zahariadis, N. (2016). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In *Theories of the policy process* (pp. 65-92). Westview Press.

# BIONARASI

Prof. Dr. Ni Putu Tirka Widanti, SS., M.B.A., M.M., M. Hum adalah pendiri dan presiden Yayasan Kul-Kul, Green School Bali, Indonesia sejak 16 Februari 2007. Pengalaman profesional di bidang pendidikan, administrasi, kebijakan dan pelayanan public juga perhotelan.

Pengalaman mengajar di sejumlah universitas di Indonesia dan India, hingga menjadi Rektor Universitas Ngurah Rai di Denpasar, Bali sejak Tahun 2020 dan juga sebagai staf ahli legislatif (DPRD Provinsi Bali) yang menangani bidang pendidikan, pemberdayaan perempuan, ketenagakerjaan dan sosial.

Meraih gelar doktor di bidang Administrasi Publik dari Universitas Tujuh Belas Agustus, Surabaya pada tahun 2009,

dan tiga gelar magister termasuk MBA dari Warranborough University di Inggris, Magister Manajemen dari Artha Bodhi Iswara di Surabaya dan Magister Linguistik dari Universitas Warmadewa, Bali, Indonesia, juga Adjunct Professor di Amity University, India pada tahun 2017. Jabatan fungsional tertinggi, Guru Besar diperoleh pada tanggal 1 Oktober 2023.

Buku, artikel serta jurnal yang dihasilkan sebagian besar berkaitan dengan pelayanan publik, pemerintahan daerah, pemberdayaan perempuan, pentingnya pendidikan, budaya dan nilai-nilai Bali, serta pariwisata.

Sebelum memasuki dunia pendidikan, pernah bekerja di beberapa perusahaan asing dan industri perhotelan di Bali dan sempat menjadi sekretaris sekolah selama 3 tahun di Bali International School (Bali Island School) dari tahun 1993-1996 yang merupakan Sekolah Internasional pertama di Bali dan hal ini membentuk semangatnya untuk menggeluti dunia Pendidikan lokal, nasional maupun global hingga terciptanya Green School Bali.