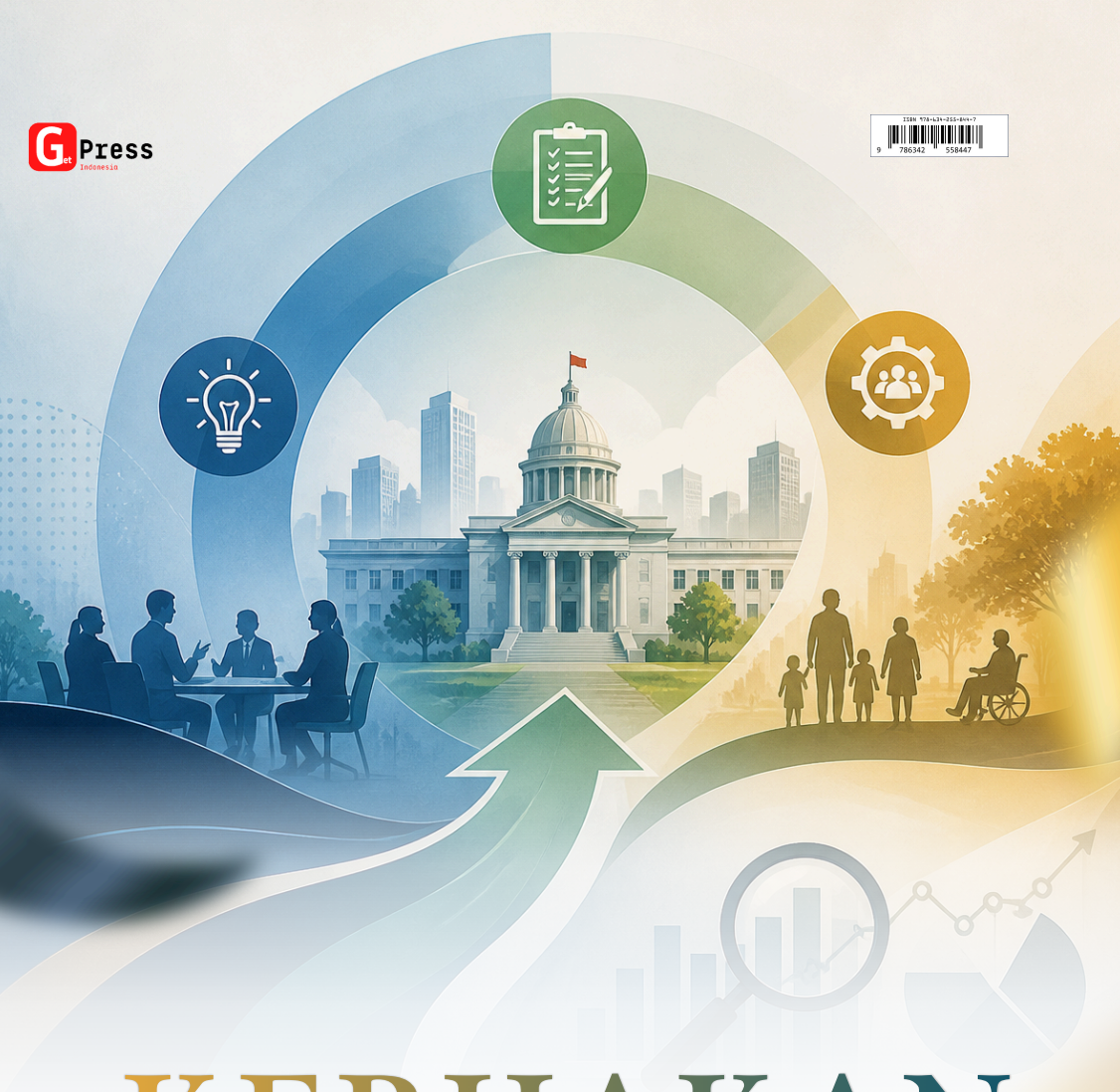


KEBIJAKAN PUBLIK:

FORMULASI, IMPLEMENTASI, DAN EVALUASI

Intan Rakhmawati, Mekitekson Melayaman, Joko Tri Nugraha,
Kartini Maharani Abdul, Ady Hermawansyah,
Maria Margareta Reginaldis, Heriyanto, Yohanis Dasifa,
Semuel Risal, Abner Herry Bajari, Arief Rahman Hakim,

KEBIJAKAN PUBLIK: FORMULASI, IMPLEMENTASI, DAN EVALUASI

Intan Rakhmawati
Mekitekson Melayaman
Joko Tri Nugraha
Kartini Maharani Abdul
Ady Hermawansyah
Maria Margareta Reginaldis
Heriyanto
Yohanis Dasifa
Semuel Risal
Abner Herry Bajari
Arief Rahman Hakim

GET PRESS INDONESIA

KEBIJAKAN PUBLIK: FORMULASI, IMPLEMENTASI, DAN EVALUASI

Penulis :
Intan Rakhmawati
Mekitekson Melayaman
Joko Tri Nugraha
Kartini Maharani Abdul
Ady Hermawansyah
Maria Margareta Reginaldis
Heriyanto
Yohanis Dasifa
Semuel Risal
Abner Herry Bajari
Arief Rahman Hakim

ISBN : 978-634-255-844-7

Editor :. Ari Yanto., S.Pd., M.Pd
Penyunting : Tri Putri Wahyuni., S.Pd
Desain Sampul dan Tata Letak : Atyka Trianisa, S.Pd

Penerbit : GET PRESS INDONESIA
Anggota IKAPI No. 033/SBA/2022

Redaksi :
Jln. Palarik Air Pacah No 26 Kel. Air Pacah
Kec. Koto Tangah Kota Padang Sumatera Barat
Website : www. getpress.co.id
Email : adm.getpress@gmail.com

Cetakan pertama, November 2026

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

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan syukur atas kehadirat Allah SWT dalam segala kesempatan. Sholawat beriring salam dan doa kita sampaikan kepada Nabi Muhammad SAW. Alhamdulillah atas Rahmat dan Karunia-Nya penulis telah menyelesaikan Buku Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, Dan Evaluasi ini.

Buku Ini Membahas : Konsep Dan Teori Dasar Kebijakan Publik, Kebijakan Publik dalam Perspektif Manajemen, Kebijakan Publik Dalam Perspektif Analisis, Proses dan Siklus Kebijakan Publik, Lingkungan dan Konteks Kebijakan Publik, Formulasi Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan Publik, Organisasi dan Peran Birokrasi dalam Kebijakan Publik, Organisasi dan Peran Birokrasi dalam Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, Analisis Perumusan Kebijakan Publik, Analisis Implementasi dan Dampak Kebijakan Publik.

Proses penulisan buku ini berhasil diselesaikan atas kerjasama tim penulis. Demi kualitas yang lebih baik dan kepuasan para pembaca, saran dan masukan yang membangun dari pembaca sangat kami harapkan.

Penulis ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung dalam penyelesaian buku ini. Terutama pihak yang telah membantu terbitnya buku ini dan telah mempercayakan mendorong, dan menginisiasi terbitnya buku ini. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi masyarakat Indonesia.

Padang, Oktober 2026

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... **i**
DAFTAR ISI ..... **ii**
DAFTAR TABEL ..... **viii**
DAFTAR GAMBAR ..... **ix**
BAB 1 KONSEP DAN TEORI DASAR KEBIJAKAN PUBLIK **1**
1.1 Faktor yang Melatarbelakangi Pola Kebijakan Publik 2
1.2 Teori Terkait Kebijakan Publik 3
1.3 Proses Pembuatan Kebijakan Publik 7
DAFTAR PUSTAKA 11
BAB 2 KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERPEKTIF MANAJEMEN **15**
2.1 Konsep dan Unsur Kebijakan Publik 16
2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik 17
2.1.2 Hakikat dan Unsur Kebijakan Publik 18
2.1.3 Dinamika Kebijakan Publik 19
2.2 Kebijakan Publik dalam Pergeseran Paradigma 20
2.2.1 Paradigma *Old Public Administration* 21
2.2.2 *New Public Management* 22
2.2.2 *New Public Governance* 22
2.3 Hubungan Manajemen dan Kebijakan Publik 23
2.3.1 Manajemen Kebijakan 24
2.3.2 Kinerja Kebijakan 27
2.4 Tantangan Manajemen Kebijakan Publik 29
2.5 Penutup 30
DAFTAR PUSTAKA 33
BAB 3 KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF ANALISIS **37**
3.1 Konsep Dasar Kebijakan Publik dan Analisis Kebijakan 39
3.2 Kebijakan Publik Sebagai Proses Analisis 42
3.3 Analisis Masalah Kebijakan 46
3.4 Analisis Alternatif dan Pilihan Kebijakan 49
3.5 Bukti dan Metode dalam Analisis Kebijakan 52

3.6 Tantangan Kontemporer Analisis Kebijakan 55
3.7 Model Sederhana Analisis Kebijakan Publik 58
3.8 Contoh Penerapan Analisis 60
3.9 Penutup 63
DAFTAR PUSTAKA 65
BAB 4 PROSES DAN SIKLUS KEBIJAKAN PUBLIK 73
4.1 Proses Kebijakan Publik 75
4.2 Siklus Kebijakan Publik 77
4.2.1 Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*) 78
4.2.2 Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*) 80
4.2.3 Adopsi/Legitimasi Kebijakan (*Policy Legatimating*) 82
4.2.4 Implemnetasi Kebijakan (*Policy Implementation*) 84
4.2.5 Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*) 86
4.3 Peran Masyarakat dalam Proses Kebijakan 87
4.4 Penutup 89
DAFTAR PUSTAKA 92
BAB 5 LINGKUNGAN DAN KONTEKS KEBIJAKAN PUBLIK 95
5.1 Pengertian lingkungan kebijakan 97
5.2 Konsep dan Dimensi Lingkungan Kebijakan Publik 102
5.2.1 Lingkungan dan Konteks Kebijakan 102
5.2.2 Dimensi Lingkungan Kebijakan 104
5.3 Faktor Politik, Ekonomi, dan Sosial dalam Kebijakan 109
5.3.1 Lingkungan Politik 109
5.3.2 Lingkungan Ekonomi 111
5.3.3 Lingkungan Sosial dan Demografis 114
5.4 Faktor Budaya, Kelembagaan, dan Hukum 118
5.4.1 Lingkungan Budaya 118
5.4.2 Lingkungan Kelembagaan dan Birokrasi 121
5.4.3 Lingkungan Hukum dan Regulasi 124
5.5 Teknologi, Lingkungan Ekologis, dan Globalisasi 128
5.5.1 Transformasi Teknologi 128
5.5.2 Lingkungan Ekologis 131

5.5.3 Globalisasi 134
DAFTAR PUSTAKA 137
BAB 6 FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK 141
6.1 Konsep Dasar Kebijakan Publik dan Formulasi Kebijakan 142
6.1.1 Definisi Kebijakan Publik 142
6.1.2 Formulasi Kebijakan sebagai Tahapan dalam Siklus Kebijakan 142
6.2 Tahapan Proses Formulasi Kebijakan Publik 143
6.2.1 Kriteria Evaluasi Alternatif Kebijakan 144
6.3 Model-Model Formulasi Kebijakan Publik 145
6.3.1 Model Rasional Komprehensif 145
6.3.2 Model Inkremental 146
6.3.3 Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*) 148
6.3.4 Model Keranjang Sampah (*Garbage Can*) 148
6.3.5 *Multiple Streams Framework* (Kingdom) 149
6.3.6 *Advocacy Coalition Framework* 150
6.3.7 Model Elit 152
6.3.8 Model Kelembagaan 153
6.3.9 Model Kelompok 153
6.3.10 Model Sistem 154
DAFTAR PUSTAKA 155
BAB 7 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK 157
7.1 Konsep dan Hakikat Implementasi Kebijakan Publik 157
7.2 Tujuan, Fungsi, dan Tahapan Implementasi Kebijakan 159
7.3 Aktor dan Pemangku Kepentingan dalam Implementasi Kebijakan 161
7.4 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik 162
7.5 Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan 165
7.6 Analisis Keberhasilan Implementasi Kebijakan dan Contoh Praktik 167
DAFTAR PUSTAKA 171

BAB 8 MONITORING DAN PENGAWASAN KEBIJAKAN PUBLIK 173
8.1 Konsep Monitoring Kebijakan Publik 173
8.1.1 Pengertian Monitoring Kebijakan Publik 173
8.1.2 Tujuan Monitoring Kebijakan 174
8.1.3 Prinsip Monitoring Kebijakan 174
8.1.4 Jenis Monitoring 175
8.2 Konsep Pengawasan Kebijakan Publik 175
8.2.1 Pengertian Pengawasan Kebijakan Publik 175
8.2.2 Tujuan dan Fungsi Pengawasan 176
8.2.3 Pengawasan Internal dan Eksternal 176
8.3 Perbedaan Monitoring, Pengawasan, dan Evaluasi Kebijakan 177
8.4 Proses dan Indikator Monitoring Kebijakan Publik 178
8.5 Mekanisme Pengawasan Kebijakan Publik 180
8.6 Monitoring dan Pengawasan dalam Perspektif *Good Governance* 181
8.7 Digitalisasi Monitoring dan Pengawasan Kebijakan 181
8.8 Partisipasi Masyarakat dalam Monitoring dan Pengawasan 182
8.9 Penutup 182
DAFTAR PUSTAKA 184
BAB 9 ORGANISASI DAN PERAN BIROKRASI DALAM KEBIJAKAN PUBLIK 187
DAFTAR PUSTAKA 191
BAB 10 ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK 193
10.1 Fondasi Konseptual, Hakikat, dan Orientasi Analisis Kebijakan Publik 193
10.2 Strukturisasi Masalah, Proses Analisis, dan Penilaian Alternatif 196
10.3 Metode, Ketidakpastian, Etika, dan Komunikasi Analisis Kebijakan 199
10.4 Tradisi Intelektual, Epistemologi Bukti, dan Politik Problematisasi 202

10.5 Desain Instrumen, Appraisal, dan Inferensi Kausal 207
10.6 Ekosistem Bukti, Kompleksitas, Teknologi, dan Konteks Indonesia 210
10.7 Model Analisis Kebijakan Refleksif 214
10.8 Model Analisis Kebijakan Refleksif 216
DAFTAR PUSTAKA 218
BAB 11 KEBIJAKAN PUBLIK: FORMULASI, IMPLEMENTASI, DAN EVALUASI KEBIJAKAN 221
11.1 Fondasi Konseptual dan Dinamika Perumusan Kebijakan Publik 221
11.2 Agenda, Konstruksi Masalah, Aktor, dan Kekuasaan 223
11.3 Tujuan, Teori Perubahan, Alternatif, dan Desain Instrumen 226
11.4 Appraisal Alternatif, Partisipasi, dan Legitimasi Pilihan 228
11.5 Kelayakan Implementasi, Keputusan, dan Konteks Regulasi Indonesia 230
11.6 Tata Kelola Bukti, Etika Algoritmik, dan Antisipasi Kebijakan 232
11.7 Model Integratif Perumusan Kebijakan Refleksif dan Penutup 234
DAFTAR PUSTAKA 237
BAB 12 ANALISIS IMPLEMENTASI DAN DAMPAK KEBIJAKAN PUBLIK 241
12.1 Konsep Implementasi Kebijakan Publik 242
12.2 Pendekatan dalam Analisis Implementasi 244
12.21 Pendekatan Top-Down 244
12.2.2 Pendekatan Bottom-Up 244
12.2.3 Pendekatan Hibrida 244
12.3 Model-Model Analisis Implementasi Kebijakan 245
12.3.1 Model Edwards III 245
12.3.2 Model Van Meter dan Van Horn 246
12.3.3 Model Grindle 246
12.3.4 Model Mazmanian dan Sabatier 247
12.4 Faktor-Faktor yang Memengaruhi Implementasi 247

12.5 Dari Input hingga Impact: Memahami Rantai Hasil Kebijakan 249
12.6 Konsep dan Dimensi Dampak Kebijakan Publik .. 250
12.7 Hubungan antara Implementasi dan Dampak 251
12.8 Metode Analisis Implementasi 252
12.9 Metode Analisis Dampak 252
12.10 Indikator dalam Analisis Implementasi dan Dampak 253
12.11 Analisis Kegagalan Implementasi 254
12.12 Implementasi dan Dampak Kebijakan di Era Digital 255
12.13 Konteks Daerah dan Wilayah dengan Hambatan Geografis 256
12.14 Studi Kasus Ilustratif: Kebijakan Layanan Publik Digital 257
12.15 Kerangka Integratif Analisis Implementasi dan Dampak 258
12.16 Langkah Praktis Melakukan Analisis 259
12.17 Kesalahan Umum dalam Analisis Kebijakan 260
12.18 Implikasi bagi Pengelolaan Kebijakan Publik 260
12.19 Penutup 261
DAFTAR PUSTAKA 263
BIODATA PENULIS

DAFTAR TABEL

Tabel 8.1. Perbedaan Monitoring, Pengawasan, dan Evaluasi Kebijakan Publik....177
Tabel 8.2. Indikator Monitoring Kebijakan Publik....180
Tabel 10.1. Tahapan Generik Analisis Kebijakan....196
Tabel 10.2. Pilihan Instrumen Kebijakan....198
Tabel 10.3. Tradisi Utama dalam Analisis Kebijakan....203
Tabel 10.4. Operasionalisasi Model Analisis Kebijakan Refleksif....215
Tabel 11.1. Perspektif Utama dalam Analisis Perumusan Kebijakan....222
Tabel 11.2. Audit Desain Alternatif dan Campuran Instrumen....227
Tabel 11.3. Kriteria Appraisal Alternatif Kebijakan....229
Tabel 11.4. Operasionalisasi Model Enam Gerbang Perumusan Kebijakan....235

DAFTAR GAMBAR

Gambar 8.1. Siklus Monitoring Kebijakan Publik..... 179
Gambar 10.1. Kerangka Terintegrasi Analisis Kebijakan Publik..... 194
Gambar 10.2. Model Analisis Kebijakan Refleksif..... 214
Gambar 11.1. Proses Problematisasi dalam Perumusan Kebijakan..... 224
Gambar 11.2. Model Enam Gerbang Perumusan Kebijakan Refleksif..... 234

BAB 1
KONSEP DAN TEORI DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam pemerintahan dan ilmu sosial secara umum, kebijakan publik terkait perencanaan aksi yang dilakukan oleh pemerintah, dalam rangka pencapaian tujuan dan pelaksanaan standar tertentu (Zeb-Un-Nisa et al., 2021). Tujuan yang ingin dicapai antara lain terkait *Sustainable Development Goals* (selanjutnya disingkat SDG's), pembangunan berkelanjutan, dan kesejahteraan masyarakat. Eksekutor atau pelaksana aksi dan kegiatan dalam kebijakan publik adalah pihak eksekutif (pemerintah pusat dan pemerintah daerah).

Dalam prosesnya, pelaksanaan kebijakan publik ini terlebih dahulu dibuat perencanaan atas aksi dan kegiatan yang akan dilaksanakan, sebagai tahap awal. Selanjutnya setelah pelaksanaan, dilakukan tahap pengawasan atas aksi dan kegiatan tersebut. Pengawasan dilaksanakan oleh pihak legislatif (Inspektorat, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (selanjutnya disingkat BPKP), dan Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat BPK). Jika terjadi sesuatu penyalahgunaan atas dana yang tersedia untuk aksi dan kegiatan tersebut, proses tindak lanjut dilaksanakan oleh pihak yudikatif (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, hingga Mahkamah Agung). Sementara itu, jika terindikasi terdapat kecurangan, proses ini dilaksanakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat KPK). Kesemua proses ini, dari perencanaan, pelaksanaan, pelapotan, dan pengawasan, harus terangkai dalam proses politik yang tepat (Zeb-Un-Nisa et al., 2021).

Terkait dengan isu atau permasalahan yang akan ditangani melalui penerapan sebuah kebijakan publik, terdapa 4 kategori isu atau permasalahan tersebut (Dunn, 2003) dan (Kismartini, 2022). Kategori tersebut mencakup : 1. Isu utama, 2. Isu sekunder, 3. Isu fungsional, dan 4. Isu minor. Dalam pelaksanaanna, kebijakan publik harus terdapat dalam kerangka administrasi publik yang memadai

(Igirisa, 2022). Kebijakan dengan administrasi publik ini juga dirancang untuk menghindarkan tindakan preventif atas korupsi dana.

Sebagaimana dikemukakan oleh Wijanarko (2024), sekalipun telah terdapat pelaporan keuangan dengan sistem informasi pemerintahan yang memadai bagi pelaporan publik, namun korupsi masih marak terjadi. Hal ini dikarenakan faktor politik budaya ”balas budi” setelah pemilihan pemimpin masih terjadi. Oleh karena adanya budaya tersebut yang dianggap ”lumrah” terjadi, kebijakan publik bisa jadi ”dilangkahi” dengan ”menyembunyikan aset hasil korupsi” baik dalam bentuk aset tidak berwujud (seperti penyertaan saham), bahkan bisa jadi menyembunyikan aset berwujud dengan pihak yang tampaknya tidak terkait. Dengan demikian, efektivitas kebijakan publik tergantung pada moralitas pihak yang terkait, baik perencana aksi (perencana), pelaksana aksi (eksekutif), maupun pengawas aksi (yudikatif).

1.1 Faktor yang Melatarbelakangi Pola Kebijakan Publik

Menurut PubAdmin.Institute (2025), pengambilan kebijakan dan pola kebijakan publik dipengaruhi beberapa faktor. Faktor tersebut yaitu:

1. Keterkaitan politik. Menurut (PubAdmin.Institute, 2025), para penguasa/pejabat yang awalnya merupakan politisi, seringkali mengambil kebijakan publik yang dianggap selaras dan mendorong partai mereka. Padahal efek dari sebuah kebijakan pasti membawa konsekuensi bagi suatu wilayah ataupun golongan besar masyarakat. Efeknya, ketidakpuasan masyarakat, atau jika hal ini membawa keuntungan, sifatnya jangka pendek, sehingga kurang sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) ataupun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).
2. Pertimbangan Ekonomi.
   Setiap keputusan yang menghasilkan kebijakan umumnya akan memiliki dampak yang dinilai secara ekonomi. Misalnya, dalam pemberian insentif fiskal ataupun fasilitas

fiskal, para pembuat kebijakan harus melakukan penilaian atas anggaran yang dibutuhkan dan pendapatan negara yang hilang akibat pemberian insentif dan fasilitas tersebut. Namun demikian, pembuat kebijakan juga harus menghitung dampaknya yang timbul di masa mendatang, atas industri yang memperoleh insentif dan fasilitas tersebut. Konsekuensi ekonomi juga dapat berdampak secara makro, terhadap inflasi dan pertumbuhan lapanan kerja. Menurut PubAdmin.Institute (2025), hal ini juga daat menimbulkan "ketegangan klasik", karena harus memilih antara "bantuan segera" atau "efek kebijakan pada keberlanjutan untuk jangka panjang".

3. Pertimbangan sosial
   Kebijakan yang bersifat sosial seperti yang menyangkut pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan semestinya mengikuti prinsip efisiensi, efektivitas, manfaat, dan dampak. Masih menurut PubAdmin.Institute (2025), kebijakan ini harus diselaraskan tidak hanya dengan unsur logika dalam kerangka teknokrat, tetapi juga dengan realitas kehidupan masyarakat yang seharusnya dilayani.

1.2 Teori Terkait Kebijakan Publik

Di samping faktor-faktor di atas, terdapat beberapa teori yang dianggap dapat menjadi dasar bagi pembuatan kebijakan publik (C onsultKano (2023) dan PubAdmin.Institute (2025). Teori-teori tersebut yaitu:

1. *Elite Theory*. Teori ini mengasumsikan bahwa keputusan dan kebijakan publik dibuat oleh sekelompok orang. Orang-orang tersebut dapat berasal dari kombinasi pebisnis, politikus, maupun pihak yang berkecimpung dalam akademik. Oleh karena memiliki kekuatan politik, sekelompok orang ini dapat membuat kebijakan publik, dan kadangkala mengutamakan kepentingan kelompoknya.
2. *Group Theory*. Dalam teori ini, diasumsikan bahwa pembuat kebijakan dipengaruhi oleh sekumpulan grup. Dengan demikian, isi kebijakan dapat sesuai dengan "permintaan" grup tersebut dan kepentingan mereka. Tidak hanya

dikendalikan oleh 1 grup, kebijakan yang dibuat merupakan hasil kompromi dan negosiasi dari beberapa grup.

3. *Institusionalism Theory.* Institusi berperan dalam kebijakan publik, baik dalam hal perencanaan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, hingga evaluasi kebijakan. Pihak yang berperan sesuai teori ini sesuai struktur pemerintahan, yaitu pihak legislatif, pihak eksekutif, pihak yudikatif, hingga organisasi internasional. Dengan demikian, pembuat kebijakan memiliki batas sesuai peraturan, dan dievaluasi sesuai peraturan tersebut.
4. *Incrementalism Theory*. Dalam teori ini, diasumsikan bahwa perubahan terjadi secara bertahap. Hal inilah yang menyebabkan pembuat kebijakan seringkali memilih untuk membuat kebijakan dengan dampak/*impact* yang kecil, daripada membuat kebijakan publik yang langsung berefek besar. Pertimbangannya adalah efek domino yang besar saat kebijakan tersebut diimplementasikan. Dengan demikian, pembuat kebijakan dapat membuat penyesuaian dengan efek kecil ataupun modifikasi kebijakan, sebagai respon dari pemberlakuan kebijakan publik sebelumnya. Hal ini juga menjadi *feedback* atas evaluasi kebijakan publik yang telah dilakukan.

   Teori ini sesuai dengan konsep "rasionalitas terbatas" (*bounded rationality*), yang dikemukakan oleh Herbert Simon. Menurut Herbert Simon, olah karean pembuat kebijakan bisa jadi tidak memiliki cukup waktu dan informasi untuk melakukan analisa sepenuhnya, akhirnya para pembuat kebijakan seringkali membuat kebijakan dengan "memilih opsi terbaik", bukan optimalisasi. Hal ini juga biasanya menjadi lebih aman diambil pemimpin eksekutif, agar tidak dianggap kegagalan kebijakan, jika *impact* yang diharapkan tidak tercapai.
5. Rational *Choice Theory.* Dalam teori ini, diasumsikan bahwa pembuat kebijakan merupakan aktor eksekutif yang bertindak sesuai logika pertimbangan biaya dan manfaat, yang dapat menjadi efek dari pemberlakuan sebuah kebijakan. Pola ini menekankan bahwa aktor eksekutif harus

melakukan *"forward thinking",* salah satunya atas biaya dan manfaat, sebelum membuat kebijakan publik.

6. *Garbage Can Model Theory*. Dalam teori ini, oleh karena situasi sudah dipenuhi oleh beragam problema dan "kekacauan", waktu akhir pembuatan kebijakan dan faktor "kebetulan", lebih menjadi faktor penentu keberhasilan *impact* dari sebuah kebijakan, daripada pertimbangan rasional. Namun teori ini tepat dalam menjelaskan proses pembuatan kebijakan publik, dengan institusi yang kompleks, dan beragam pihak yang berpartisipasi mempengaruhi pembuat kebijakan. Model ini juga tepat untuk menjelaskan sifat para pembuat kebijakan dan pihak terkait yang memiliki ambisi politik dan kepentingan tertentu.
7. *Punctuated Equilibrium Theory.* Dalam teori ini, diasumsikan bahwa kebijakan publik berlaku dengan periode yang cukup panjang. Namun walaupun kebijakan ini tetap stabil berlaku, dalam pelaksanaannya pola kebijakan dapat "diwarnai" dengan perubahan kebijakan yang berlaku dengan jangka waktu singkat (sebagai penyesuaian kebijakan dari efek opini publik, proses politik lain, dan proses eksternal dengan pihak internasional juga), namun dengan dampak/*impact* signifikan. Dengan demikian, teori ini sangat berbeda dengan *incrementalism theory.* dipicu oleh peristiwa eksternal, pergeseran opini publik, atau perubahan dalam kendali politik.
8. *Multiple Streams Framework Theory.* Teori ini dikembangkan oleh John Kingdon sebagaimana dikutip dari Hoefer (2022). Dalam teori ini, diasumsikan bahwa perubahan kebijakan harus sesuai dengan beberapa faktor, yang mencakup:
    a. Arus masalah (*"Problem Stream"*). Dalam situasi ini, terdapat kondisi masalah yang terjadi di masyarakat. Pejabat politik juga berpendapat/mengalami hal yang serupa, sehingga memerlukan aksi pemerintah melalui kebijakan publik. Arus masalah ini dapat mencakup ekonomi maupun sosial.

b. Arus kebijakan ("*Policy Stream*"). Area ini berisi beragam alternatif kebijakan dari pihak-pihak terkait, termasuk akademisi dan pebisnis.
c. Arus politik ("*Politics Stream*"). Arus ini terkait dengan lingkungan politik, termasuk tekanan politik dan masalah opini publik yang mempengaruhi elektabilitas pembuat kebijakan sebagai eksekutif.

Pembuat kebijakan perlu mengkombinasikan pola kebijakan dengan pertimbangan ketiga arus ini, agar mencapai kebijakan publik yang memadai bagi kesemua pihak.

9. *Policy Diffusion Theory* (Teori Difusi Kebijakan). Pada negara yang terbagi menjadi kabupaten/kota maupun negara bagian, antar pemerintah kabu[aten/kota maupun negara bagian tersebut dapat menganut kebijakan publik yang sama. Hal ini bukan terjadi secara acak, namun terstruktur. Kedekatan geografis antar wilayah juga menjadi faktor yang mempengaruhi terjadinya *policy diffusion* ini. Kesamaan tersebut terjadi dikarenakan:
   a. Pembelajaran (*learning*) antar kabupaten/kota ataupun antar negara bagian. Misalnya, melalui studi banding, suatu kabupaten/kota mengadopsi kebijakan publik setelah mempelajari efektivitas penerapannya di kabupaten/kota lain yang menjadi objek studi.
   b. Persaingan (*competition*) antar kabupaten/kota ataupun antar negara bagian. Adanya kesamaan pihak yurisdiksi dan eksekutif untuk "meniru" kebijakan publik daerah lain, agar dapat menjadi kompetitif dan lebih baik dari kinerjanya. Misalnya, Kabupaten X meniru penurunan tarif Pajak Restoran yang berlaku di daerahnya, karena daerah lain melakukannya.
   c. Peniruan (*imitation*). Dalam hal ini, kabupaten/kota maupun negara bagian yang skalanya lebih kecil, dapat meniru kebijakan kabupaten/kota atau negara bagian yang memiliki "reputasi nama" lebih bergengsi. Peniruan juga dilakukan karena daerah tersebut memiliki ideologi serupa.

d. Paksaan (*coercion*). Pola kebijakan ini diambil karena mandat dari pemerintah pusat, untuk menerapkan dengan kebijakan yang setara, atau lebih rendah daripada tarif maksimal kebijakan pusat. Misalnya, sejak berlakunya Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah (2022), daerah tidak boleh memungut pembayaran kos dengan pajak hotel lagi (Suryani Susanto&Associates, 2023).

1.3 Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Menurut ConsultKano (2022) dan Igirisa (2022), berikut langkah-langkah pembuatan kebijakan publik:

1. Identifikasi masalah yang terjadi saat ini. Tren yang terjadi maupun kebutuhan publik saat ini perlu diidentifikasi pada tahap ini. Tahap ini juga terkait dengan analisa kebijakan pemerintah yang berlaku sebelumnya.
2. Analisa kebijakan publik yang akan diambil untuk periode berikutnya.
3. Pembahasan di eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Ketiga tahap di atas juga harus mempertimbangkan pihak yang berkepentingan, tidak hanya masyarakat, melainkan juga pebisnis, pihak yang terkait efek sosial, yayasan yang terkena dampak kebijakan, dan *stakeholder* lain. Kemungkinan respon dan konsekuensi pada pihak negara lain sebagai pihak internasional, ataupun lembaga internasional juga perlu menjadi bahan pertimbangan saat identifikasi masalah hingga analisa kebijakan publik dan pembahasannya di pihak legislatif.

Lebih lanjut, menurut Subarsono (2005) sebagaimana dikemukakan oleh Igirisa (2022), kebijakan publik ditentukan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Tujuan atas kebijakan yang akan dicapai. Misalnya, kebijakan pemberian insentif Pajak Penghasilan bertujuan agar masyarakat mau melaporkan kegiatan usahanya, sehingga mendorong peningkatan kepatuhan pajak.

2. Preferensi nilai yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Menurut Nugroho (2023), pola aktor pembuat kebijakan dalam pelaksanaan tugasnya lebih pada pertimbangan 'kebijakan politik' dan 'kebijakan pemerintah'. Di dalamnya, belum terlalu mempertimbangkan jenjang kebijakan publik seharusnya, dengan pertimbangan unsur sosial dan unsur lingkungan, sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Oleh karena itu, pertimbangan kesemua nilai ini penting, termasuk pertimbangan nilai yang ditentukan oleh siapa stakeholder dari kebijakan publik tersebut, baik pihak dalam negeri maupun luar negeri.
3. Sumber daya yang mendukung kebijakan, baik dalam hal teknologi, sumber daya alam, maupun *supply chain* (diklatpemerintah.id, 2025).
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan
5. Strategi kebijakan publik yang diterapkan, dengan pertimbangan ekonomi, sosial, lingkungan, dan politik. Unsur ini kembali pula pada analisa biaya-manfaat. Misalnya, sesuai dengan kebijakan pajak yang hingga kini masih dianut pemerintah pusat, menurut Wildan (2026) dalam DDTC News, *World Bank* menilai kebijakan menetapkan *threshold* (ambang batas) omzet bruto pembayaran Pajak Penghasilan (PPh) final 0,5% sebesar Rp4,8 miliar setahun masih terlalu tinggi, walaupun hal ini diterapkan untuk UMKM. Hal ini mengakibatkan perusahaan yang sebenarnya sudah akan “beranjak“ ke skala sedang, bukan UMKM lagi, masih dapat memanfaatkan fasilitas ini, membayar pajak 0,5%, bukan 22%. Menurut World Bank, hal ini dapat berpengaruh pada potensi hilangnya pendapatan negara.
    a. Penetapan kebijakan publik melalui keluarnya Peraturan Pemerintah ataupun Undang-Undang, ataupun peraturan kementerian.
    b. Pelaksanaan/implementasi kebijakan publik.
    c. Evaluasi kebijakan publik yang telah dijalankan. Menurut diklatpemerintah.id (2025), evaluasi opsi kebijakan yang telah dijalankan harus mengevaluasi efisiensi (biaya per unit), efektifivitas (pencapaian

tujuan), dampak dan manfaat dari penerapan kebijakan antara lain dampak SDG's, keadilan dalam distribusi manfaat, serta keberlanjutan. Terdapat beberapa teknik evaluasi yaitu:

1) *Cost-Benefit Analysis* (CBA). Metode ini digunakan untuk menilai apakah manfaat (termasuk manfaat sosial), *melebihi* biaya dalam kerangka nilai moneter. Tidak hanya itu, efisiensi juga perlu menjadi pertimbangan. Misalnya, dalam kerangka metode ini, analis biasanya juga harus menaksir *trade-off* beberapa kebijakan. Sebagai contoh, opsi kebijakan "A" tampaknya paling efisien dari segi biaya, namun dari segi dampak, memperbesar ketimpangan. Sementara opsi kebijakan "B" lebih adil, namun biaya yang diperlukan untuk pelaksanaannya dan efeknya lebih mahal. Dengan demikian, analis perlu mempertimbangkan keseimbangan biaya dan manfaat dalam metode ini. Namun menurut Sahadewo (2020), kelemahannya yaitu kurang akuratnya proses identifikasi dan pengukuran manfaat dan biaya, karena menyangkut *forecasting* (peramalan), dan terkait dengan manfaat tidak berwujud. Kadangkala biayanya juga tidak berwujud, sehingga bersifat subyektif, tergantung aktor pengukurnya.
2) *Cost-Effectiveness Analysis* (CEA). Metode ini digunakan untuk membandingkan biaya per unit *outcome*. Misalnya, jika kegiatannya adalah pembangunan sumur bor, maka hasil (*outcome*) sebagai kelanjutan dari keluaran (*output*) yaitu Peningkatan akses terhadap air bersih dari sumber air yang berkelanjutan *(Intrac for Civil Society*, 2025). Biaya yang dikeluarkan untuk mencapai *outcome* ini perlu diukur efektivitasnya.
3) *Cost Efficiency Analysis.* Menurut Patton dan Savicky sebagaimana dikutip dari Khairi (2007), biaya-biaya yang dipergunakan sebagai kriteria evaluasi dapat

mencakup *marginal costs, sunk cost*, dan *opportunity costs*.

4) *Multi-Criteria Analysis* (MCA. Metode ini dilakukan untuk menilai aspek non-moneter, misalnya keadilan dalam pemberian insentif pajak bagi sektor-sektor industri padat karya (seperti industri alas kaki dan furnitur), yang secara nyata berperan menyerap tenaga kerja dari masyarakat yang berpenghasilan menengah ke bawah. Kebijakan semacam ini menjadi penting, karena menjadi penggerak pula bagi opini publik (Priyono, 2025).
5) Analisis Risiko untuk mengevaluasi ketidakpastian situasi yang dapat terjadi dan sensitivitas masalah.

Atas kesemua metode analisa di atas, seringkali analis menyajikan beberapa skenario-optimis, realistis, dan pesimis-serta analisis sensitivitas untuk melihat bagaimana perubahan asumsi kebijakan mempengaruhi hasil dan dampak dari kebijakan tersebut.

Selain itu, masih menurut diklatpemerintah.id (2025), kendala umum implementasi kebijakan bisa jadi pada regulasi yang tumpang tindih (misalnya.....), dan birokrasi yang kaku. Selain itu, keterbatasan anggaran, kelemahan infastuktur yang digunakan, dan resistensi *stakeholder*. Dengan demikian, perencanaan maupun implementasi kebijakan publik harus lengkap tidak hanya dengan Rencana Kerja Jangka Panjang, namun juga dengan Rencana Kerja Tahunan. Dari sisi pelaksananya, juga harus lengkap dari sisi penentuan atas lembaga penanggung jawab dan mandat yang dibebankan, dengan SOP yang memadai.

DAFTAR PUSTAKA

ConsultKano. (2022, March 30). *5 Stages of the Public Policy Process | A Quick Tutorial | Learn Public Policy Process* [Video recording]. https://youtu.be/pbJuVcfbVUY?si=js0v_goIhwDWUDpz

ConsultKano. (2023, July 11). *5 Theories of Public Policy Made Easy: A Beginner's Guide | What You Need to Know Now* [Video recording]. https://youtu.be/N137I-0oiCM?si=bEVftARcDIeY_3TC

diklatpemerintah.id. (2025, September 4). *Dasar-Dasar Analisis Kebijakan Publik*. https://diklatpemerintah.id/dasar-dasar-analisis-kebijakan-publik/

Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Gadjah Mada University Press.

Hoefer, R. (2022). The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach. *Journal of Policy Practice and Research*. https://link.springer.com/article/10.1007/s42972-022-00049-2

Igirisa, I. (2022). *Kebijakan Publik—Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris*. Penerbit Tanah Air Beta. https://repository.ung.ac.id

Intrac for Civil Society. (2025, June). Keluaran, Hasil, dan Dampak. *Intrac for Civil Society*. https://www.intrac.org/app/uploads/2025/06/Outputs-outcomes-and-impact-Bahasa.pdf

Khairi, H. (2007). *Modul 1 Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Universitas Terbuka. https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/MIPK5302-M1.pdf

Kismartini, K. (2022). *Esensi Nilai (Values) dalam Kebijakan*. Undip Press Semarang. https://123dok.com/article/manfaat-analisis-kebijakan-publik-manfaat-analisis-kebijkan-publik.zx5dn7nw

Nugroho, R. (2023). Rantai Nilai Kebijakan Publik. *Kompas*. https://www.kompas.id/artikel/rantai-nilai-kebijakan-publik

Priyono, E. (2025). Insentif Pajak di Tengah Ketidakpastian Ekonomi: Menjaga Daya Beli, Menopang Industri. *Direktorat Jenderal Pajak*. https://www.pajak.go.id/id/artikel/insentif-pajak-di-tengah-ketidakpastian-ekonomi-menjaga-daya-beli-menopang-industri

PubAdmin.Institute. (2025, November 28). Decision Making in Public Policy: Theoretical Perspectives and Practical Applications. *PubAdmin.Institute*. https://pubadmin.institute/perspectives-on-public-administration/decision-making-public-policy-theory-practice

Sahadewo, G. A. (2020, April 16). *Analisis Biaya Manfaat untuk Evaluasi Kebijakan*. Diskusi Daring Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. https://pshk.or.id/wp-content/uploads/2020/04/pshk_analisis-biaya-manfaat.pdf

Subarsono, A. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar. https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=220769

Suryani Susanto&Associates. (2023). UU HKPD Berlaku, Pemda Harus Kreatif Gali Pendapatan Daerah. *Suryani Susanto&Associates (SSAS)*. https://www.ssas.co.id/uu-hkpd-berlaku-pemda-harus-kreatif-gali-pendapatan-daerah/#:~:text=Dalam%20UU%20HKPD%2C%20tarif%20PBJT%20ditetapkan%20paling%20tinggi,2009%20tentang%20Pajak%20Daerah%20dan%20Restribusi%20Daerah%20%28PDRD%29.

Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah (2022). https://peraturan.bpk.go.id/Details/195696/uu-no-1-tahun-2022

Wijanarko, A. A. (2024, February 27). Mengapa Korupsi Masih Marak Terjadi? *Paramadina Public Policy Institute*. https://policy.paramadina.ac.id/mengapa-korupsi-masih-marak-terjadi/

Wildan, M. (2026, July 29). World Bank Nilai Thresholds PPh Final UMKM Rp4,8 Miliar Terlalu Tinggi. *DDTC News*. https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1821215/world-

bank-nilai-threshold-pph-final-umkm-rp48-miliar-terlalu-tinggi

Zeb-Un-Nisa, Z.-U.-N., Mustafa, G., Arslan, M., Imran, M., & Nisa, Z. U. (2021). Theoretical Approaches to Study The Public Policy: An Analysis Of The Cyclic/Stages Heuristic Model. *PalArch Journal of Archaeology of Egypt/Egyptolog (PJAEE)*, *18*(10), 1307–1321.

BAB 2
KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERPEKTIF MANAJEMEN

Dalam paradigma administrasi publik kontemporer, manajemen dipahami sebagai proses sistematis yang melibatkan kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, koordinasi, dan pengendalian sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Ketika konsep tersebut diterapkan dalam kebijakan publik, maka seluruh proses kebijakan harus dikelola melalui pendekatan manajerial agar mampu menghasilkan kebijakan yang adaptif, akuntabel, responsif, dan berorientasi pada kepentingan publik (Kushendar *et al.*, 2026). Dengan begitu, manajemen berfungsi sebagai jembatan antara tujuan kebijakan dan pencapaian hasil kebijakan dalam kehidupan masyarakat.

Perkembangan teori administrasi publik juga memperlihatkan adanya pergeseran paradigma dari birokrasi tradisional menuju pendekatan yang lebih berorientasi pada hasil (*results-oriented management*). Paradigma New Public Management (NPM) menekankan efisiensi, produktivitas, dan orientasi pada kinerja melalui penerapan prinsip-prinsip manajemen sektor swasta ke dalam organisasi publik. Selanjutnya, paradigma tersebut berkembang menjadi *New Public Governance* (NPG) yang lebih menekankan pentingnya kolaborasi, partisipasi masyarakat, dan jejaring antarlembaga dalam pengelolaan kebijakan publik (Dewi, 2019). Pergeseran paradigma tersebut menunjukkan bahwa manajemen telah menjadi dimensi yang tidak terpisahkan dari proses kebijakan publik.

Kebijakan publik sebagai instrumen utama yang digunakan pemerintah untuk mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan, mengalokasikan sumber daya publik, memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta mewujudkan tujuan pembangunan. Nugroho mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan

keputusan politik yang dilembagakan oleh negara untuk merealisasikan tujuan negara dan mengarahkan perubahan sosial menuju kondisi yang diharapkan (Nugroho, 2023). Kebijakan publik tidak hanya berbicara mengenai proses pengambilan keputusan, tetapi juga mengenai bagaimana keputusan tersebut mampu menghasilkan nilai publik (*public value*) melalui implementasi yang efektif.

Perspektif manajemen memandang bahwa kebijakan publik merupakan suatu sistem yang melibatkan berbagai sumber daya, aktor, dan proses organisasi (Abdullah, 2016). Kebijakan publik tidak dapat dipahami sebagai dokumen normatif semata, melainkan sebagai suatu mekanisme pengelolaan perubahan (*managing public change*). Setiap kebijakan membawa konsekuensi terhadap perubahan perilaku organisasi, perubahan pola pelayanan publik, perubahan mekanisme koordinasi antarlembaga, bahkan perubahan hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kemampuan organisasi publik dalam mengelola perubahan tersebut melalui kepemimpinan yang efektif, komunikasi organisasi yang baik, budaya kerja yang adaptif, serta pengelolaan sumber daya yang memadai (Keban, 2019).

2.1 Konsep dan Unsur Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan konsep fundamental dalam studi administrasi publik, ilmu pemerintahan, dan manajemen publik. Kedudukan kebijakan publik menjadi penting karena seluruh aktivitas pemerintah pada dasarnya diarahkan untuk mengatur kehidupan bersama, menyelesaikan persoalan masyarakat, mendistribusikan sumber daya, serta mewujudkan tujuan pembangunan. Kebijakan publik tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga sebagai sarana strategis untuk mengarahkan perubahan sosial dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat (Agustino, 2016).

Secara konseptual, kebijakan publik dapat dipahami sebagai serangkaian keputusan dan tindakan yang dibuat oleh aktor pemerintahan untuk merespons persoalan yang memiliki konsekuensi terhadap kepentingan masyarakat luas (Muadi, Ismail

and Sofwani, 2016). Kebijakan publik lahir karena terdapat masalah yang tidak dapat diselesaikan secara individual atau melalui mekanisme pasar semata, sehingga membutuhkan intervensi otoritas publik. Intervensi tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk peraturan, program, pelayanan, subsidi, pemberian insentif, pembatasan, pembangunan infrastruktur, maupun tindakan pemerintah lainnya.

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik memiliki cakupan yang luas karena mencerminkan kompleksitas hubungan antara negara, pemerintah, dan masyarakat. Kebijakan publik tidak hanya merujuk pada keputusan yang secara eksplisit dikeluarkan oleh pemerintah, tetapi juga mencakup pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, sebagaimana diungkapkan Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah *whatever governments choose to do or not to do*, yaitu segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Ari, 2026) .

William N. Dunn memandang kebijakan publik sebagai suatu proses pemecahan masalah (*problem solving*) yang dilakukan melalui analisis kebijakan secara sistematis (Widodo, 2021). Menurut Dunn, setiap kebijakan harus didasarkan pada informasi yang akurat, analisis terhadap berbagai alternatif, serta evaluasi terhadap dampak yang mungkin ditimbulkan. Pendekatan ini menempatkan kebijakan publik sebagai suatu proses rasional yang bertujuan menghasilkan keputusan terbaik berdasarkan bukti (*evidence-based policy*).

Pendapat lain dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab yang memandang kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu yang ditetapkan oleh aktor atau sejumlah aktor dalam rangka menyelesaikan suatu masalah. Kebijakan publik menurut Wahab mengandung unsur tujuan, tindakan, aktor, dan masalah yang hendak diselesaikan. Karena itu, suatu keputusan belum dapat disebut sebagai kebijakan publik apabila tidak memiliki arah yang jelas, tidak berhubungan dengan kepentingan publik, atau tidak diikuti oleh tindakan yang memungkinkan tercapainya tujuan tersebut (Wahab, 2021).

Berdasarkan berbagai definisi di atas, dapat dipahami bahwa kebijakan publik memiliki beberapa unsur penting. Pertama, kebijakan publik dibuat oleh aktor yang memiliki kewenangan, terutama pemerintah atau lembaga publik. Kedua, kebijakan publik berangkat dari masalah atau kebutuhan masyarakat. Ketiga, kebijakan publik mengandung tujuan tertentu yang hendak dicapai. Keempat, kebijakan publik diwujudkan melalui pilihan tindakan, program, regulasi, pelayanan, distribusi sumber daya, atau keputusan untuk tidak bertindak. Kelima, kebijakan publik menimbulkan konsekuensi bagi masyarakat, baik dalam bentuk manfaat, pembatasan, pengaturan, maupun perubahan perilaku.

2.1.2 Hakikat dan Unsur Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada dasarnya berkaitan dengan keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk merespons persoalan masyarakat serta mencapai tujuan tertentu. Kebijakan publik tidak hanya dipahami sebagai dokumen hukum atau peraturan tertulis, tetapi juga sebagai rangkaian tindakan yang mengarahkan perilaku masyarakat, mengalokasikan sumber daya, menyediakan pelayanan, serta mengatur hubungan antara negara dan warga negara. Untuk itu, kebijakan publik memiliki dimensi keputusan, tindakan, tujuan, kewenangan, dan dampak yang saling berkaitan (Agustino, 2020).

Kebijakan publik selalu berangkat dari adanya masalah publik, yaitu persoalan yang dianggap penting, mendesak, dan membutuhkan intervensi pemerintah (Nurhakim *et al.*, 2025). Masalah tersebut dapat berupa kemiskinan, pengangguran, ketimpangan pelayanan, konflik sosial, kerusakan lingkungan, keterbatasan infrastruktur, maupun rendahnya kualitas tata kelola pemerintahan. Namun, tidak semua persoalan masyarakat secara otomatis menjadi masalah kebijakan. Suatu persoalan masuk ke dalam agenda kebijakan apabila memperoleh perhatian publik, memiliki dampak luas, dan dianggap membutuhkan penyelesaian melalui kewenangan pemerintah

Terdapat beberapa unsur utama dalam kebijakan publik. Pertama, masalah publik sebagai dasar lahirnya kebijakan. Kedua, aktor atau lembaga pembuat kebijakan, terutama pemerintah dan

institusi publik yang memiliki kewenangan. Ketiga, tujuan kebijakan, yaitu kondisi yang hendak dicapai melalui kebijakan. Keempat, alternatif tindakan atau instrumen kebijakan, seperti peraturan, program, pelayanan, subsidi, pemberdayaan, atau pengawasan. Kelima, kelompok sasaran, yaitu masyarakat atau kelompok tertentu yang menjadi penerima manfaat maupun pihak yang terkena dampak kebijakan. Keenam, sumber daya, meliputi anggaran, aparatur, informasi, sarana, dan kewenangan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Ketujuh, hasil dan dampak, yaitu perubahan yang muncul setelah kebijakan dilaksanakan (Afifah and Desrinelti, 2021)

2.1.3 Dinamika Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan proses yang dinamis, bukan keputusan pemerintah yang bersifat final dan statis. Dinamika kebijakan dipengaruhi oleh perubahan masalah publik, tuntutan masyarakat, perkembangan politik dan ekonomi, kapasitas kelembagaan, kemajuan teknologi, serta perubahan kepentingan para pemangku kepentingan sehingga kebijakan publik senantiasa mengalami proses penyesuaian, penyempurnaan, bahkan perubahan ketika tidak lagi mampu menjawab kebutuhan masyarakat.

Perubahan masalah publik menyebabkan agenda pemerintah juga terus berkembang. Suatu isu dapat menjadi prioritas ketika memperoleh perhatian luas dari masyarakat, media, kelompok kepentingan, maupun aktor politik. Sebaliknya, isu tertentu dapat kehilangan urgensinya karena muncul persoalan baru yang dianggap lebih mendesak agar agenda kebijakan tidak hanya ditentukan oleh tingkat objektivitas masalah, tetapi juga oleh proses politik dan sosial dalam membangun perhatian terhadap suatu isu (Widodo, 2021).

Kebijakan publik juga tidak selalu berlangsung melalui tahapan yang linear. Formulasi, implementasi, monitoring, dan evaluasi dapat saling beririsan serta berlangsung secara berulang. Hasil evaluasi dapat mendorong perubahan formulasi, sedangkan hambatan implementasi dapat menyebabkan penyesuaian terhadap tujuan, instrumen, maupun kelompok sasaran. Untuk itu, siklus kebijakan sebaiknya dipahami sebagai kerangka analitis yang

fleksibel, bukan sebagai urutan mekanis yang selalu berjalan secara beraturan.

Pada tahap implementasi, kebijakan mengalami proses penerjemahan keputusan formal ke dalam tindakan konkret. Pelaksanaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya, komunikasi, kewenangan, struktur birokrasi, kapasitas pelaksana, serta respons kelompok sasaran. Perbedaan antara kondisi yang direncanakan dan realitas lapangan sering menuntut adanya adaptasi agar kebijakan tetap relevan dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Afifah and Desrinelti, 2021).

Monitoring dan evaluasi menjadi instrumen penting dalam menjaga dinamika dan keberlanjutan kebijakan. Melalui monitoring, pemerintah memperoleh informasi mengenai perkembangan pelaksanaan dan hambatan program. Sementara itu, evaluasi digunakan untuk menilai efektivitas, efisiensi, relevansi, pemerataan, akuntabilitas, serta dampak kebijakan. Informasi tersebut menjadi dasar bagi pemerintah untuk mempertahankan, memperbaiki, mengembangkan, atau menghentikan kebijakan tertentu (Mansur, 2021). Kebijakan publik sebagai proses dinamis menuntut kemampuan pemerintah untuk beradaptasi, berkoordinasi, melakukan evaluasi, dan merespons perubahan lingkungan strategis.

2.2 Kebijakan Publik dalam Pergeseran Paradigma

Pergeseran paradigma dalam administrasi publik mempengaruhi proses perubahan pendekatan dan praktik dalam memahami serta mengelola kebijakan publik. Perubahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari dinamika masyarakat, perkembangan ekonomi, perubahan politik, kemajuan teknologi, serta meningkatnya tuntutan terhadap kualitas pelayanan pemerintah. Kebijakan publik pada awalnya lebih banyak dipahami sebagai instrumen kewenangan negara yang dirumuskan dan dilaksanakan melalui struktur birokrasi yang hierarkis. Namun, perkembangan persoalan publik yang semakin kompleks menunjukkan bahwa pemerintah tidak dapat bekerja secara sendiri.

Perubahan paradigma tersebut menunjukkan adanya pergeseran dari pendekatan yang berorientasi pada pemerintah menuju pendekatan yang berorientasi pada masyarakat dan jaringan

aktor. Pemerintah tidak lagi ditempatkan sebagai satu-satunya pihak yang menentukan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan publik. Masyarakat, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, komunitas, akademisi, dan media turut berperan dalam membentuk proses kebijakan. Kebijakan publik tidak hanya dinilai berdasarkan kepatuhan terhadap aturan, tetapi juga berdasarkan kemampuan menghasilkan manfaat, menjawab kebutuhan masyarakat, membangun kepercayaan, dan menciptakan tata kelola yang inklusif.

2.2.1 Paradigma *Old Public Administration*

Paradigma administrasi publik tradisional atau *Old Public Administration* (OPA) merupakan pendekatan awal yang menempatkan negara dan birokrasi sebagai aktor utama dalam penyelenggaraan urusan publik (Kusuma, 2026). Paradigma ini dipengaruhi oleh pemikiran birokrasi rasional-legal yang menekankan hierarki, pembagian kerja, spesialisasi, aturan formal, impersonalitas, dan kepatuhan terhadap prosedur. Pemerintah dipandang memiliki legitimasi dan kewenangan utama untuk menentukan kepentingan publik melalui kebijakan, peraturan, serta pelayanan administratif. Dalam pendekatan ini, administrasi publik lebih menekankan keteraturan, stabilitas, legalitas, dan kepastian prosedural daripada fleksibilitas serta inovasi pelayanan.

Dalam konteks kebijakan publik, OPA memandang proses kebijakan sebagai aktivitas yang berlangsung secara hierarkis dan linear. Pemerintah merumuskan kebijakan berdasarkan kewenangan formal, kemudian birokrasi melaksanakan keputusan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku. Masyarakat lebih banyak ditempatkan sebagai penerima kebijakan daripada sebagai subjek yang aktif dalam proses perumusan kebijakan. Ukuran keberhasilan kebijakan terutama dilihat dari tingkat kepatuhan terhadap regulasi, ketepatan pelaksanaan program, dan tertib administrasi. Pendekatan ini memberikan fondasi penting bagi terciptanya kepastian hukum, konsistensi pelayanan, serta stabilitas kelembagaan pemerintahan (Susandra, Aromatica and Koeswara, 2024).

Meskipun memiliki keunggulan dalam menjamin keteraturan dan kepastian hukum, administrasi publik tradisional menghadapi

berbagai kritik. Birokrasi yang terlalu hierarkis cenderung menghasilkan proses pengambilan keputusan yang lambat, kaku, dan kurang responsif terhadap perubahan kebutuhan masyarakat. Orientasi yang berlebihan terhadap prosedur dapat menyebabkan tujuan substantif kebijakan terabaikan. Aparatur lebih berfokus pada apakah suatu kegiatan telah sesuai dengan aturan daripada apakah kegiatan tersebut benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat.

2.2.2 *New Public Management*

Paradigma *New Public Management* (NPM) berkembang sebagai kritik terhadap kelemahan birokrasi tradisional yang dinilai tidak efisien, terlalu besar, mahal, lamban, dan kurang berorientasi pada hasil. NPM mengadopsi prinsip-prinsip manajemen sektor swasta ke dalam organisasi publik dengan menekankan efisiensi, efektivitas, produktivitas, fleksibilitas, kompetisi, desentralisasi manajerial, kontraktualisasi, dan pengukuran kinerja (Hartati, 2020). Pemerintah didorong untuk mengelola organisasi publik secara lebih profesional melalui penetapan target, indikator kinerja, evaluasi hasil, serta pemberian ruang yang lebih besar kepada manajer publik untuk mengambil keputusan operasional.

Dalam perspektif NPM, kebijakan publik harus dikelola berdasarkan prinsip *value for money*. Setiap penggunaan anggaran publik harus menghasilkan manfaat yang sebanding dengan sumber daya yang dikeluarkan. Karena itu, perencanaan kebijakan perlu dilengkapi dengan tujuan yang terukur, indikator keberhasilan, target capaian, serta mekanisme pemantauan dan evaluasi. Pemerintah tidak cukup hanya melaksanakan kegiatan, tetapi harus menunjukkan hasil konkret yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Orientasi ini memperkuat hubungan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik.

2.2.2 *New Public Governance*

Paradigma *New Public Governance* (NPG) berkembang dari kesadaran bahwa persoalan publik semakin kompleks dan tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah melalui pendekatan hierarkis maupun mekanisme pasar semata. Masalah seperti kemiskinan,

konflik sosial, perubahan iklim, pengangguran, ketimpangan wilayah, kesehatan masyarakat, dan perlindungan lingkungan melibatkan berbagai aktor serta kepentingan yang saling bergantung. Dalam situasi tersebut, pemerintah perlu membangun kolaborasi dengan sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, komunitas, perguruan tinggi, media, dan kelompok kepentingan (Nurhayati and Rahman, 2023).

NPG memandang kebijakan publik sebagai hasil interaksi dalam jaringan tata kelola. Pemerintah tidak lagi berperan sebagai pengendali tunggal, tetapi sebagai pengarah, fasilitator, mediator, dan penghubung antarpemangku kepentingan. Hubungan antaraktor tidak selalu berlangsung secara hierarkis, melainkan melalui negosiasi, pertukaran informasi, koordinasi, dan kesepakatan bersama. Oleh sebab itu, keberhasilan kebijakan publik sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah mengelola hubungan dan membangun kerja sama lintas organisasi (Marliani, Henriyani and Djadjuli, 2025).

Kolaborasi berbeda dari koordinasi biasa. Dalam koordinasi, pemerintah masih dapat menjadi pihak yang dominan dalam menentukan arah dan keputusan. Dalam pengelolaan kebijakan publik, pendekatan collaborative governance sangat relevan untuk menangani persoalan yang bersifat lintas sektor dan lintas wilayah (Hidayat and Nurgadi, 2026). Kebijakan pengelolaan lingkungan, penyelesaian konflik agraria, pengembangan pariwisata, pengentasan kemiskinan, serta pembangunan kawasan terpencil membutuhkan keterlibatan banyak pihak. Pemerintah tidak dapat menyelesaikan persoalan tersebut hanya melalui regulasi atau program sektoral.

2.3 Hubungan Manajemen dan Kebijakan Publik

Manajemen dan kebijakan publik memiliki hubungan yang bersifat integratif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan publik menetapkan arah, tujuan, dan prioritas tindakan pemerintah, sedangkan manajemen memastikan agar tujuan tersebut dapat diterjemahkan ke dalam program, kegiatan, serta pelayanan publik yang terencana dan terukur. Keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh ketepatan substansi

kebijakan, tetapi juga oleh kemampuan organisasi publik dalam mengelola sumber daya, aktor pelaksana, koordinasi, dan mekanisme pengendalian.

Dalam perspektif manajemen, kebijakan publik dipahami sebagai rangkaian proses yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi. Manajemen berfungsi menjembatani keputusan kebijakan dengan pencapaian hasil melalui pengaturan kewenangan, pembagian tugas, pemanfaatan anggaran, pengembangan kapasitas aparatur, serta pengukuran kinerja sehingga kebijakan publik tidak berhenti sebagai keputusan normatif, tetapi harus diwujudkan melalui proses administratif dan operasional yang efektif.

Hubungan manajemen dan kebijakan publik juga terlihat dalam pentingnya kapasitas organisasi dan kompetensi aparatur. Kebijakan yang baik dapat mengalami kegagalan apabila tidak didukung oleh sumber daya manusia yang kompeten, struktur birokrasi yang jelas, komunikasi antarlembaga, serta koordinasi yang memadai. Penelitian mengenai implementasi kebijakan pengembangan kompetensi manajerial aparatur menunjukkan bahwa komunikasi, kapasitas sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi merupakan faktor penting dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan (Djumadin and Yahya, 2023).

2.3.1 Manajemen Kebijakan

Manajemen kebijakan merupakan proses pengelolaan kebijakan publik secara sistematis sejak identifikasi masalah hingga evaluasi hasil kebijakan. Dalam perspektif ini, kebijakan publik tidak dipahami sebagai keputusan yang berhenti pada tahap perumusan, tetapi sebagai suatu rangkaian proses yang membutuhkan pengelolaan tujuan, sumber daya, aktor, organisasi, pelaksanaan, dan pengendalian. Manajemen kebijakan berfungsi memastikan agar setiap tahapan kebijakan memiliki keterkaitan yang jelas, berjalan secara terkoordinasi, serta diarahkan pada pencapaian tujuan publik

Siklus kebijakan publik pada umumnya mencakup identifikasi masalah, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi atau legitimasi kebijakan, implementasi, dan evaluasi. Meskipun tahapan tersebut sering disajikan secara berurutan, dalam praktiknya proses kebijakan bersifat dinamis, interaktif, dan

berulang. Hasil evaluasi dapat memunculkan masalah baru, mendorong perubahan agenda, atau menjadi dasar untuk memperbaiki kebijakan yang telah berjalan. Untuk itu, manajemen kebijakan harus mampu mengelola hubungan antartahapan secara berkelanjutan, bukan sekadar melaksanakan tahapan secara administratif dan linear (Gaol, 2022).

Pada tahap identifikasi masalah dan penyusunan agenda, manajemen kebijakan berperan dalam mengorganisasikan informasi, data, aspirasi masyarakat, serta tuntutan pemangku kepentingan untuk menentukan masalah yang perlu mendapatkan perhatian pemerintah. Tidak semua persoalan sosial secara otomatis menjadi agenda kebijakan. Diperlukan kemampuan analitis dan manajerial untuk menentukan tingkat urgensi, luas dampak, kelompok sasaran, serta kapasitas pemerintah dalam menangani masalah tersebut. Dengan demikian, manajemen pada tahap awal berfungsi membangun dasar informasi dan prioritas agar kebijakan yang dirumuskan benar-benar relevan dengan kebutuhan publik.

Pada tahap formulasi kebijakan, manajemen berhubungan dengan proses penyusunan alternatif pemecahan masalah, penilaian kelayakan pilihan, pengorganisasian aktor, serta penyediaan dukungan informasi bagi pengambil keputusan. Formulasi kebijakan membutuhkan koordinasi antara pemerintah, lembaga teknis, akademisi, kelompok kepentingan, dan masyarakat. Dalam konteks ini, manajemen tidak menggantikan proses politik dalam pengambilan keputusan, tetapi menyediakan kerangka kerja agar proses perumusan berlangsung terarah, berbasis informasi, realistis, dan mempertimbangkan ketersediaan sumber daya. Kualitas formulasi sangat ditentukan oleh kemampuan menghubungkan tujuan kebijakan dengan instrumen pelaksanaan yang memungkinkan.

Tahap adopsi atau legitimasi kebijakan menunjukkan pentingnya hubungan antara manajemen, kelembagaan, dan kewenangan formal. Kebijakan yang telah dirumuskan harus memperoleh legitimasi melalui mekanisme hukum dan kelembagaan yang berlaku. Pada tahap ini, manajemen berperan dalam menyiapkan dokumen kebijakan, menyelaraskan kebijakan dengan peraturan yang lebih tinggi, mengoordinasikan lembaga terkait, serta

memastikan kejelasan pembagian kewenangan. Legitimasi yang kuat akan memberikan kepastian hukum, memperjelas tanggung jawab pelaksana, dan meningkatkan penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran.

Hubungan paling nyata antara manajemen dan siklus kebijakan terlihat pada tahap implementasi. Implementasi merupakan proses menerjemahkan keputusan kebijakan ke dalam program, kegiatan, prosedur, pelayanan, dan tindakan konkret. Manajemen diperlukan untuk mengatur sumber daya, membangun struktur pelaksana, menetapkan standar operasional, mengembangkan komunikasi, serta memastikan koordinasi antarorganisasi. Pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh kejelasan kewenangan, kecukupan sumber daya, komunikasi, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kemampuan manajerial dalam mengintegrasikan berbagai unsur tersebut secara konsisten (Ramdhani and Ramdhani, 2017)

Manajemen kebijakan pada tahap implementasi juga mencakup pengelolaan hubungan antaraktor. Kebijakan publik umumnya tidak dilaksanakan oleh satu organisasi saja, tetapi melibatkan pemerintah pusat dan daerah, birokrasi, sektor swasta, organisasi masyarakat, serta kelompok sasaran. Perbedaan kepentingan, kapasitas, dan pemahaman antaraktor dapat menimbulkan hambatan dalam pelaksanaan. Karena itu, koordinasi, kepemimpinan, komunikasi, dan penyelesaian konflik menjadi bagian penting dari manajemen kebijakan. Manajemen yang efektif harus mampu membangun kesamaan orientasi dan memastikan bahwa setiap aktor menjalankan peran sesuai kewenangannya.

Pada tahap monitoring dan evaluasi, manajemen kebijakan berfungsi memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan tetap sesuai dengan tujuan, sasaran, prosedur, dan indikator yang telah ditentukan. Monitoring dilakukan selama proses implementasi untuk mengetahui perkembangan kegiatan, penggunaan sumber daya, serta hambatan yang muncul. Sementara itu, evaluasi digunakan untuk menilai efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan dampak kebijakan. Evaluasi tidak hanya dilakukan setelah kebijakan

selesai, tetapi juga dapat dilaksanakan sebelum kebijakan diterapkan, selama pelaksanaan berlangsung, dan setelah kebijakan menghasilkan dampak tertentu (Mansur, 2021).

Evaluasi memiliki kedudukan strategis karena menjadi dasar bagi pengambilan keputusan lanjutan. Hasil evaluasi dapat menunjukkan bahwa suatu kebijakan perlu dilanjutkan, diperbaiki, diperluas, disesuaikan, atau dihentikan. Dengan demikian, evaluasi tidak dapat dipandang sebagai tahap akhir yang terpisah dari proses kebijakan, melainkan sebagai mekanisme pembelajaran kebijakan. Informasi evaluasi memberikan umpan balik bagi perumusan agenda dan formulasi kebijakan berikutnya. Siklus kebijakan dengan demikian bersifat reflektif karena setiap kebijakan dapat menghasilkan pengetahuan baru untuk meningkatkan kualitas intervensi pemerintah.

Berdasarkan uraian tersebut, manajemen kebijakan memiliki hubungan yang menyeluruh dengan setiap tahapan siklus kebijakan publik. Pada tahap awal, manajemen membantu mengidentifikasi masalah dan menetapkan prioritas; pada tahap formulasi, manajemen mendukung penyusunan alternatif dan pengorganisasian aktor; pada tahap legitimasi, manajemen memastikan kepastian kewenangan dan kelembagaan; pada tahap implementasi, manajemen mengelola sumber daya, koordinasi, dan pelaksanaan; sedangkan pada tahap evaluasi, manajemen menyediakan mekanisme pengendalian dan pembelajaran kebijakan. Dengan demikian, manajemen kebijakan merupakan proses integratif yang memastikan kebijakan publik dapat dirumuskan secara rasional, dilaksanakan secara terkoordinasi, dan dievaluasi secara objektif.

2.3.2 Kinerja Kebijakan

Kinerja kebijakan merupakan gambaran mengenai tingkat keberhasilan suatu kebijakan publik dalam mencapai tujuan, sasaran, dan manfaat yang telah ditetapkan. Kinerja kebijakan tidak hanya diukur berdasarkan terlaksananya program atau terserapnya anggaran, tetapi juga berdasarkan sejauh mana kebijakan mampu menghasilkan perubahan nyata bagi

masyarakat. Oleh karena itu, penilaian kinerja perlu membedakan antara masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), dan dampak (*impact*) agar keberhasilan kebijakan dapat dinilai secara lebih objektif.

Dalam perspektif manajemen publik, kinerja kebijakan berkaitan erat dengan kemampuan pemerintah mengoptimalkan sumber daya untuk menghasilkan pelayanan dan manfaat publik. Pengukuran kinerja tidak cukup hanya melihat jumlah kegiatan yang dilaksanakan, tetapi harus memperhatikan kualitas, ketepatan sasaran, efisiensi penggunaan sumber daya, serta relevansi hasil dengan kebutuhan masyarakat. Kebijakan yang menghasilkan banyak kegiatan belum tentu memiliki kinerja baik apabila tidak memberikan perubahan substantif terhadap persoalan publik yang hendak diselesaikan.

Dimensi utama kinerja kebijakan mencakup efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Efektivitas menunjukkan tingkat pencapaian tujuan kebijakan, sedangkan efisiensi berkaitan dengan perbandingan antara sumber daya yang digunakan dan hasil yang diperoleh (Hendiyani and Fansuri, 2024). Kecukupan mengukur kemampuan kebijakan dalam menyelesaikan masalah, sementara pemerataan menilai distribusi manfaat kepada kelompok sasaran. Responsivitas menunjukkan kesesuaian kebijakan dengan kebutuhan masyarakat, sedangkan ketepatan berkaitan dengan relevansi pilihan kebijakan terhadap masalah yang dihadapi.

Kinerja kebijakan juga ditentukan oleh kualitas perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja. Perencanaan yang baik harus menghubungkan tujuan kebijakan dengan indikator, target, kebutuhan anggaran, serta hasil yang diharapkan. Penganggaran berbasis kinerja mendorong pemerintah untuk tidak hanya berorientasi pada penyerapan anggaran, tetapi juga pada pencapaian keluaran dan hasil yang terukur. Dengan pendekatan ini, sumber daya publik dapat diarahkan pada program yang memiliki kontribusi paling besar terhadap pencapaian prioritas pembangunan.

Selain efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas merupakan unsur penting dalam kinerja kebijakan. Akuntabilitas menuntut pemerintah untuk mempertanggungjawabkan proses, penggunaan sumber daya, keputusan, serta hasil kebijakan kepada masyarakat dan lembaga pengawas. Pengukuran kinerja yang disertai sistem akuntabilitas memungkinkan organisasi publik mengetahui tingkat pencapaian sasaran sekaligus mengidentifikasi kelemahan dalam pelaksanaan program. Penerapan instrumen pengukuran kinerja yang tepat terbukti dapat memperkuat akuntabilitas organisasi pemerintah (Erawan, Putra and Sentanu, 2021).

Kinerja kebijakan juga bersifat dinamis karena dipengaruhi oleh perubahan lingkungan sosial, ekonomi, politik, teknologi, dan kelembagaan. Kebijakan yang pada awalnya relevan dapat kehilangan efektivitas apabila tidak disesuaikan dengan perubahan kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu, pengukuran dan evaluasi kinerja harus dilakukan secara berkala agar pemerintah memperoleh informasi yang memadai untuk melakukan perbaikan, penyesuaian, atau pengembangan kebijakan. Evaluasi kinerja dengan demikian tidak hanya berfungsi sebagai alat penilaian, tetapi juga sebagai mekanisme pembelajaran dan peningkatan kualitas kebijakan secara berkelanjutan.

2.4 Tantangan Manajemen Kebijakan Publik

Manajemen kebijakan publik menghadapi tantangan yang semakin kompleks akibat perubahan sosial, ekonomi, politik, teknologi, dan lingkungan kelembagaan. Masalah publik bersifat multidimensional serta melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda, sehingga pengelolaannya tidak dapat dilakukan melalui pendekatan sektoral dan birokratis semata. Kondisi tersebut menuntut pemerintah untuk mengembangkan manajemen kebijakan yang adaptif, berbasis data, kolaboratif, dan mampu merespons ketidakpastian secara cepat.

Tantangan utama lainnya adalah fragmentasi kelembagaan dan lemahnya koordinasi antarorganisasi. Tumpang tindih kewenangan, ego sektoral, ketidaksinkronan regulasi, serta perbedaan kepentingan dapat menghambat konsistensi pelaksanaan kebijakan. Selain itu, keterbatasan

anggaran, kompetensi aparatur, infrastruktur, dan kapasitas kelembagaan sering menimbulkan kesenjangan antara tujuan kebijakan dan kemampuan implementasinya. Karena itu, penguatan kapasitas organisasi dan koordinasi lintas sektor menjadi prasyarat penting dalam pengelolaan kebijakan publik (Djumadin and Yahya, 2023).

Perkembangan teknologi digital juga menghadirkan tantangan baru, terutama terkait integrasi data, kesenjangan infrastruktur, literasi digital, keamanan informasi, dan resistensi birokrasi terhadap perubahan. Transformasi digital tidak cukup dilakukan melalui penyediaan aplikasi, tetapi membutuhkan perubahan budaya organisasi, peningkatan kompetensi aparatur, serta tata kelola data yang terpadu. Kajian mengenai digital governance menunjukkan bahwa keterbatasan infrastruktur, kapasitas sumber daya manusia, dan integrasi sistem masih menjadi hambatan penting dalam membangun pemerintahan yang adaptif dan berbasis teknologi.

Tantangan manajemen kebijakan publik tidak hanya terletak pada kompleksitas masalah yang dihadapi, tetapi juga pada kemampuan pemerintah mengintegrasikan kelembagaan, sumber daya, teknologi, koordinasi, dan partisipasi publik. Manajemen kebijakan yang efektif membutuhkan kapasitas adaptasi, kepemimpinan yang kuat, kolaborasi multipihak, serta pengambilan keputusan berbasis bukti. Pendekatan tersebut penting untuk memastikan kebijakan tetap relevan, responsif, dan berkelanjutan di tengah perubahan lingkungan strategis (Fitriyono, 2023).

2.5 Penutup

Pembahasan dalam bab ini menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan instrumen institusional dan strategis negara dalam mengartikulasikan kepentingan publik, merespons permasalahan kolektif, mendistribusikan sumber daya, serta mengarahkan proses pembangunan. Kebijakan publik tidak semata-mata merepresentasikan keputusan formal pemerintah, melainkan merupakan rangkaian proses yang meliputi identifikasi masalah, penetapan agenda, formulasi,

legitimasi, implementasi, monitoring, dan evaluasi. Keseluruhan tahapan tersebut bersifat interdependen, dinamis, dan terbuka terhadap pengaruh perubahan lingkungan sosial, politik, ekonomi, teknologi, serta konfigurasi kepentingan para pemangku kepentingan.

Dalam perspektif manajemen, kebijakan publik dipahami sebagai proses pengelolaan yang mengintegrasikan tujuan, sumber daya, struktur kelembagaan, kewenangan, aktor, serta mekanisme koordinasi untuk memastikan keterwujudan tujuan kebijakan. Manajemen berfungsi sebagai instrumen transformatif yang menjembatani dimensi normatif dan politis kebijakan dengan dimensi administratif, operasional, dan implementatif. Efektivitas kebijakan tidak hanya ditentukan oleh ketepatan formulasi dan kekuatan legitimasi formal, tetapi juga oleh kapasitas institusional dalam mengorkestrasi sumber daya, mengonsolidasikan kepentingan, membangun koordinasi, mengendalikan pelaksanaan, serta memastikan kesinambungan proses kebijakan.

Evolusi paradigma administrasi publik memperlihatkan pergeseran orientasi dari model birokratis-hierarkis yang menekankan kepatuhan prosedural menuju pendekatan yang menempatkan efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, partisipasi, kolaborasi, inovasi, dan transformasi digital sebagai elemen fundamental dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Pergeseran tersebut menegaskan bahwa pemerintah tidak lagi berfungsi sebagai aktor tunggal, melainkan sebagai pengarah, fasilitator, mediator, dan koordinator dalam suatu ekosistem tata kelola yang melibatkan sektor privat, masyarakat sipil, komunitas, akademisi, serta kelompok kepentingan lainnya. Konsekuensinya, pengelolaan kebijakan publik menuntut kemampuan membangun jejaring kelembagaan dan mengintegrasikan beragam sumber daya untuk menghasilkan nilai publik.

Kinerja kebijakan merupakan dimensi esensial dalam menilai ketercapaian tujuan substantif kebijakan. Penilaiannya tidak dapat direduksi pada tingkat realisasi kegiatan atau penyerapan anggaran, tetapi harus mencakup keterhubungan

antara input, output, outcome, dan impact. Monitoring dan evaluasi tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengawasan serta akuntabilitas, tetapi juga sebagai mekanisme epistemik dan institusional untuk menghasilkan pembelajaran, memperbaiki desain kebijakan, serta meningkatkan kapasitas adaptif pemerintah.

Dengan demikian, manajemen kebijakan publik pada hakikatnya merupakan proses strategis, integratif, adaptif, dan berorientasi pada penciptaan nilai publik. Kompleksitas permasalahan publik, fragmentasi kelembagaan, keterbatasan kapasitas administratif, kontestasi kepentingan, serta akselerasi transformasi digital menuntut penguatan kapasitas manajerial dan kelembagaan yang berbasis bukti, kolaboratif, responsif, akuntabel, dan berkelanjutan. Pada akhirnya, kualitas kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh rasionalitas keputusan yang dirumuskan, tetapi juga oleh kemampuan institusi publik dalam mengelola keseluruhan proses kebijakan sehingga menghasilkan perubahan substantif dan manfaat yang berkeadilan bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, M.T. (2016) "Perspektif Governance Dalam Memahami Perubahan Manajemen Pemerintahan," *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik*, 2(1), pp. 65–72.

Afifah, M. and Desrinelti, D. (2021) "Kebijakan publik: konsep pelaksanaan," *JRTI (Jurnal Riset Tindakan Indonesia)*, 6(1), p. 83.

Agustino, L. (2016) "Dasar-dasar kebijakan publik (Edisi Revisi)." Alfabeta.

Agustino, L. (2020) "Analisis Kebijakan Penanganan Wabah Covid-19: Pengalaman Indonesia: Analysis of Covid-19 Outbreak Handling Policy: The Experience of Indonesia," *Jurnal Borneo Administrator*, 16(2), pp. 253–270.

Ari, F. (2026) "Kebijakan Pemerintah Dalam Mendukung Pertumbuhan Startup Di Sektor Industri Kreatif," *Jurnal Administrasi dan Kesekretarisan*, 11(1), pp. 23–39.

Dewi, N.L.Y. (2019) "Dinamika collaborative governance dalam studi kebijakan publik," *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial*, 3(2), pp. 200–210.

Djumadin, Z. and Yahya, I.M. (2023) "Implementasi kebijakan pengembangan kompetensi manajerial aparatur pemerintah daerah di Kantor Walikota Jakarta Pusat," *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(1), pp. 360–371.

Erawan, I.G., Putra, F. and Sentanu, I.G. (2021) "Factors Affecting Central Government's Performance Accountability in Indonesia," *Jurnal Bina Praja*, 13(3), pp. 529–542.

Fitriyono, J. (2023) "Tantangan kebijakan publik menghadapi disruption era di Indonesia: Sebuah pandangan," *Jurnal Administrasi dan kebijakan publik*, 8(1), pp. 23–44.

Gaol, N.T.L. (2022) "Policy process in the context of education: a content analysis," *Jurnal Akuntabilitas Manajemen Pendidikan*, 10(1), pp. 1–13.

Hartati, S. (2020) "Penerapan model New Public Management (NPM) dalam reformasi birokrasi di Indonesia," *Jurnal MSDA (Manajemen Sumber Daya Aparatur)*, 8(2), pp. 65–84.

Hendiyani, M.F. and Fansuri, H. (2024) "Evaluasi Kebijakan Clearance

Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, Studi Pada: Kementerian dan Lembaga," *Jurnal Media Birokrasi*, pp. 214–237.

Hidayat, F. and Nurgadi, S. (2026) "Model Tata Kelola Kolaboratif Dewan Kebijakan Pangan Untuk Pengembangan Sistem Pangan Lokal: Tinjauan Literatur Sistematis," *J-3P (Jurnal Pembangunan Pemberdayaan Pemerintahan)*, 11(1), pp. 1–18.

Keban, Y.T. (2019) "The complexities of regional development planning reform: The Indonesian case," *Policy & Governance Review*, 3(1), pp. 12–25.

Kushendar, D.H. *et al.* (2026) *MANAJEMEN SEKTOR PUBLIK KONTEMPORER (Teori, Kebijakan, dan Praktik Administrasi Negara di Era Transformasi)*. Penerbit Widina.

Kusuma, D. (2026) "Reformasi Birokrasi Dalam Perspektif Teori Administrasi Negara Modern: Kajian Kepustakaan Kritis," *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 4(2), pp. 7738–7751.

Mansur, J. (2021) "Implementasi konsep pelaksanaan kebijakan dalam publik," *At-Tawassuth: Jurnal Ekonomi Islam*, 6(2), pp. 324–334.

Marliani, L., Henriyani, E. and Djadjuli, R.D. (2025) "PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK DALAM TEORI DAN PRAKTEK," *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, 12(2), pp. 542–549.

Muadi, S., Ismail, M.H. and Sofwani, A. (2016) "Konsep dan kajian teori perumusan kebijakan publik," *Jurnal review politik*, 6(2), pp. 195–224.

Nugroho, R. (2023) *Public policy 7: Dinamika kebijakan publik, analisis kebijakan publik, manajemen politik kebijakan publik, etika kebijakan publik*. PT Elex Media Komputindo.

Nurhakim, H.Q. *et al.* (2025) "Perumusan, Formulasi, Dan Adopsi Kebijakan Pendidikan," *AL-MUADDIB: Jurnal Kajian Ilmu Kependidikan*, 7(4), pp. 682–696.

Nurhayati, N. and Rahman, A. (2023) "Systematic Literature Review: Tata Kelola Kolaboratif Dalam Sektor Publik," *Jurnal Agregasi: Aksi Reformasi Government Dalam Demokrasi*, 11(1), pp. 1–22.

Ramdhani, A. and Ramdhani, M.A. (2017) "Konsep umum

pelaksanaan kebijakan publik," *Jurnal publik*, 11(1), pp. 1–12.
Susandra, M.R., Aromatica, D. and Koeswara, H. (2024) "Implementasi Kebijakan Penilaian Kepatuhan oleh Ombudsman RI Perwakilan Sumatera Barat," *Jurnal Administrasi Publik*, 15(1).
Wahab, S.A. (2021) *Analisis kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan publik*. Bumi Aksara.
Widodo, J. (2021) *Analisis kebijakan publik: Konsep dan aplikasi analisis proses kebijakan publik*. Media Nusa Creative (MNC Publishing).

BAB 3
KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF ANALISIS

Persoalan publik saat ini tak lagi berdiri sendiri. Karakternya telah bergeser menjadi jauh lebih dinamis, saling terikat, dan membawa dampak luas lintas sektor. Isu-isu krusial seperti perubahan iklim, kesehatan masyarakat, transformasi *digital*, ketimpangan sosial, ketahanan pangan, dan tekanan ekonomi kini saling memengaruhi. Gejolak di satu bidang dapat dengan cepat memperbesar kerentanan di bidang lainnya. Keterkaitan yang erat ini membuat pendekatan linear tak lagi efektif, sebab pemerintah tidak bisa lagi mengandalkan logika sebab-akibat sederhana untuk memprediksi hasil kebijakan secara akurat. Studi Nel dan Taeihagh (2024) menunjukkan bahwa integrasi antara sistem sosial dan teknologi justru mempertinggi ketidakpastian, sehingga membatasi kemampuan pemerintah dalam memprediksi perilaku sistem secara tepat. Hal ini diperkuat oleh temuan Auld et al. (2021) yang menegaskan bahwa krisis kesehatan dan krisis iklim memiliki karakter masalah yang sangat kompleks karena melibatkan banyak aktor, ketidakpastian tinggi, tekanan waktu, serta konsekuensi jangka panjang. Pada akhirnya, kompleksitas isu publik menuntut pemerintah untuk mentransformasi cara berpikir dalam merumuskan kebijakan. Pemerintah perlu mengadopsi pendekatan holistik yang mampu memetakan keterkaitan antar-masalah, aktor, institusi, dan dampak secara simultan.

Kompleksitas ini sekaligus menyingkap keterbatasan dari pengambilan keputusan yang sebatas mengandalkan intuisi, rutinitas birokrasi, atau kepentingan jangka pendek. Intuisi memang memungkinkan pejabat merespons dengan cepat, sementara rutinitas menawarkan kepastian prosedural. Namun, keduanya rentan menyempitkan sudut pandang ketika pembuat kebijakan dihadapkan pada limpahan informasi, benturan kepentingan, serta

perubahan lingkungan yang begitu cepat. Ditambah lagi, dorongan politik sering kali menggiring pemerintah untuk mengejar hasil instan, meskipun harus mengorbankan keberlanjutan dan dampak jangka panjang bagi generasi mendatang. Sintesis Cantarelli, Belle, dan Hall (2023) terhadap 162 studi menegaskan bahwa pemanfaatan informasi dalam administrasi publik dipengaruhi oleh karakter informasi, profil pengguna, struktur organisasi, hingga konteks keputusan itu sendiri. Di Indonesia, penelitian Newman, Patmisari, dan Widianingsih (2022) menemukan bahwa kapasitas analitis birokrasi menjadi kunci utama yang menentukan seberapa mampu aparatur memanfaatkan bukti ilmiah (*evidence*) dalam proses kebijakan. Lebih jauh, White (2024) menunjukkan bahwa lembaga teknokratis sekalipun bisa terjebak dalam pandangan jangka pendek (*miopia*) jika struktur organisasi dan orientasi kewenangannya memang didesain demikian. Oleh sebab itu, dalam menetapkan keputusan publik, pemerintah memerlukan proses analitis yang mendalam yang mampu melampaui sekadar kebiasaan administratif, intuisi personal, maupun preferensi jangka pendek.

Analisis kebijakan menghadirkan pendekatan sistematis untuk mengurai persoalan publik yang kompleks menjadi dasar pengambilan keputusan yang dapat diuji dan dipertanggungjawabkan. Pendekatan ini menuntut analis mendefinisikan masalah secara presisi, mengidentifikasi penyebab dan kelompok terdampak, merumuskan berbagai alternatif, menilai konsekuensi setiap pilihan, hingga menimbang kelayakan dari sudut pandang politik, administratif, sosial, ekonomi, dan etis. Analisis kebijakan juga tak sekadar mempertanyakan apakah suatu program bekerja, melainkan harus membongkar bagaimana, mengapa, dan dalam kondisi seperti apa suatu intervensi dapat menghasilkan perubahan. Busetti (2023) menegaskan bahwa pemahaman atas mekanisme sebab-akibat membantu perancang kebijakan melihat keterkaitan antara desain program, konteks implementasi, dan hasil akhir kebijakan. Hal ini diperkuat oleh temuan Bandola-Gill et al. (2024) yang menunjukkan bahwa keberadaan "budaya bukti" sangat mempengaruhi pemanfaatan pengetahuan, sebab norma dan praktik organisasi menentukan jenis bukti apa saja yang diterima, diprioritaskan, dan akhirnya digunakan oleh para aktor kebijakan.

Dengan demikian, analisis kebijakan berhasil menjembatani bukti, penalaran, konteks, dan pertimbangan nilai untuk melahirkan opsi kebijakan yang lebih rasional, kontekstual, serta responsif terhadap kepentingan publik.

Bab ini bertujuan membangun pemahaman menyeluruh tentang kebijakan publik melalui perspektif analitis yang menempatkan kualitas penalaran sebagai fondasi utama keputusan publik. Gagasan utamanya menegaskan bahwa kebijakan yang berkualitas tak sekadar lahir dari kewenangan formal pemerintah. Lebih dari itu, ia bersumber dari kemampuan mengidentifikasi masalah secara akurat, memanfaatkan bukti secara kritis, memetakan kepentingan aktor, membandingkan alternatif, hingga mengkalkulasi konsekuensi dari implementasi dan evaluasi. Perspektif ini juga menyadari bahwa analisis tidak pernah berdiri di ruang hampa, melainkan beroperasi dalam lingkungan politik dan institusional. Oleh sebab itu, seorang analis dituntut untuk mampu memadukan rasionalitas teknis dengan nilai-nilai publik serta dinamika kekuasaan. Temuan Newman et al. (2022), Busetti (2023), serta Bandola-Gill et al. (2024) semakin mempertegas krusialnya mengintegrasikan kapasitas analitis, pemahaman kausalitas, dan budaya berbasis bukti (*evidence-based culture*) ke dalam praktik pembuatan kebijakan. Berangkat dari pemikiran tersebut, bab ini akan mengupas konsep dasar dan proses analisis kebijakan, perumusan masalah, formulasi alternatif, dinamika aktor dan kepentingan, pemanfaatan bukti, hingga aspek implementasi dan evaluasi. Pembahasan dilanjutkan dengan mengulas tantangan kontemporer, model analisis sederhana, contoh penerapan praktis, serta sintesis akhir yang membentuk kerangka utuh dalam memahami kebijakan publik secara analitis.

3.1 Konsep Dasar Kebijakan Publik dan Analisis Kebijakan

Kebijakan publik tak lagi memadai jika sekadar dimaknai sebagai keputusan formal pemerintah. Kajian kontemporer menempatkannya sebagai rangkaian tindakan, pilihan instrumen, interaksi aktor, serta proses institusional yang berfokus menangani persoalan publik. Pergeseran konseptual ini terjadi karena

pemerintah kini beroperasi dalam lingkungan yang kian plural dan lintas sektor melibatkan organisasi publik, kelompok kepentingan, masyarakat sipil, hingga aktor nonnegara. Oleh sebab itu, kebijakan tak hanya menjelaskan *apa* yang diputuskan pemerintah, tetapi juga *bagaimana* pemerintah menerjemahkan tujuan publik tersebut ke dalam pilihan instrumen, penataan kelembagaan, dan tindakan nyata di lapangan. Capano dan Lepori (2024) menunjukkan bahwa desain kebijakan menjembatani tujuan, instrumen, serta respons organisasi pelaksana. Artinya, esensi kebijakan mencakup keseluruhan proses mulai dari perumusan awal hingga dampak dari implementasinya. Hal ini diperkuat oleh Cejudo dan Trein (2023) yang menegaskan bahwa penanganan masalah publik yang kompleks sangat bergantung pada koordinasi sinergis antara berbagai aktor, instrumen, dan subsistem kebijakan. Dengan demikian, pemahaman tentang kebijakan publik telah bertransformasi, dari yang semula menitikberatkan pada keputusan tunggal pemerintah, menjadi pemahaman yang lebih dinamis mengenai cara pemerintah mengarahkan perubahan sosial melalui keselarasan tujuan, instrumen, institusi, dan pola relasi antaraktor.

Pada hakikatnya, kebijakan publik adalah tindakan nyata pemerintah yang berorientasi pada penyelesaian masalah bersama, bukan sekadar rutinitas administratif belaka. Demi mengubah kondisi yang dianggap sebagai persoalan publik, pemerintah menetapkan sasaran, memilih instrumen, mengalokasikan sumber daya, menentukan target intervensi, hingga mengorganisasi pelaksanaannya. Karakter inilah yang membuat setiap kebijakan selalu sarat akan unsur kesengajaan, kewenangan resmi, pilihan tindakan, serta konsekuensi distributif yang berdampak secara beragam bagi tiap kelompok masyarakat. Capano dan Lepori (2024) menemukan bahwa pilihan desain kebijakan menentukan bagaimana organisasi pelaksana merespons, yang pada akhirnya memengaruhi ketercapaian tujuan kebijakan itu sendiri. Hal ini diperkuat oleh temuan Trein, Fischer, Maggetti, dan Sarti (2023) melalui telaah terhadap 413 artikel yang menegaskan bahwa penanganan isu lintas sektor memerlukan integrasi menyeluruh antara tujuan, aktor, instrumen, implementasi, hingga evaluasi. Dengan demikian, kebijakan publik merupakan bentuk intervensi

terstruktur dari pemerintah yang memanfaatkan kewenangan dan instrumen tertentu demi menyelesaikan persoalan kolektif, sekaligus mengelola dampak sosial, ekonomi, politik, dan kelembagaan yang menyertainya.

Analisis kebijakan adalah proses sistematis untuk menghasilkan, menilai, dan memanfaatkan pengetahuan relevan guna memahami sekaligus menyelesaikan masalah kebijakan. Proses ini tak berhenti pada pengumpulan data belaka. Analisis menuntut seorang analis untuk merumuskan masalah secara presisi, mengidentifikasi akar penyebab, merancang alternatif solusi, mengkalkulasi konsekuensi, membandingkan pilihan, hingga menyusun basis argumentasi yang kokoh bagi sebuah keputusan. Yang, Tan, Shi, dan Deng (2023) menunjukkan bahwa analisis kebijakan memanfaatkan beragam metode dan perangkat untuk mengolah informasi relevan, dengan penerapan multidisipliner yang kian meluas di bidang kesehatan, lingkungan, energi, ekonomi, dan pembangunan berkelanjutan. Di sisi lain, Capano dan Malandrino (2022) menjelaskan bahwa penggunaan pengetahuan dalam proses kebijakan sangat bergantung pada nilai, keyakinan, relasi antaraktor, serta kapasitas kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, analisis kebijakan berhasil memadukan prosedur ilmiah dengan pemahaman konteks. Hal ini memungkinkan pembuat kebijakan untuk menilai tidak sekadar opsi tindakan yang tersedia, tetapi juga argumen di baliknya, tingkat kelayakannya, serta konsekuensi dari setiap pilihan yang diambil.

Pembedaan antara *analysis of policy* dan *analysis for policy* memperjelas dua orientasi utama dalam studi kebijakan. Meski memiliki fokus analitis yang berbeda, keduanya sejatinya saling melengkapi. *Analysis of policy* menempatkan kebijakan sebagai objek kajian untuk menelaah bagaimana aktor merumuskan masalah, bagaimana kepentingan memengaruhi keputusan, bagaimana implementasi berjalan, hingga bagaimana dampak kebijakan terbentuk. Sebaliknya, *analysis for policy* berorientasi pada kebutuhan praktis pengambilan keputusan berfokus menghasilkan pengetahuan, opsi alternatif, dan rekomendasi konkret untuk membantu pembuat kebijakan menentukan tindakan. Scanlon, Lorusso, dan Viczko (2024) menegaskan bahwa *analysis of policy*

cenderung menguji konstruksi masalah dan asumsi dasar kebijakan secara kritis. Sementara itu, *analysis for policy* lebih berfokus pada kebutuhan praktis perumusan kebijakan yang sering kali dibatasi oleh tenggat waktu serta mandat institusional. Oleh karena itu, kedua orientasi tersebut tidak perlu dipertentangkan. Pemahaman kritis terhadap proses dan konteks kebijakan justru menjadi fondasi utama dalam merumuskan rekomendasi yang jauh lebih realistis, relevan, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Analisis kebijakan menjadi sangat kuat ketika mampu menyatukan empat dimensi utama ilmiah, administratif, politik, dan nilai publik ke dalam satu kerangka penalaran yang utuh. Dimensi ilmiah menyediakan bukti, konsep, dan metode untuk membedah masalah serta memperkirakan dampak tiap alternatif. Sementara itu, dimensi administratif bertugas mengukur kapasitas organisasi, kecukupan sumber daya, koordinasi, dan kelayakan eksekusi di lapangan. Di saat bersamaan, seorang analis juga dituntut jeli membaca dinamika kekuasaan, benturan kepentingan, legitimasi, serta proses negosiasi, sebab kebijakan publik tidak pernah dirumuskan dalam ruang steril yang bebas dari politik. Peters, Pierre, Sørensen, dan Torfing (2022) menunjukkan bahwa logika politik dan administratif berkelindan erat dalam praktik pemerintahan; mengabaikan faktor kekuasaan hanya akan melahirkan analisis yang parsial. Hal ini sejalan dengan pandangan Huijbregts, George, dan Bekkers (2022) yang menegaskan krusialnya mengidentifikasi dan menimbang nilai-nilai publik ketika pembuat kebijakan dihadapkan pada berbagai pilihan opsi. Atas dasar itu, analisis kebijakan yang berkualitas tidak boleh berhenti pada efektivitas teknis semata. Ia harus menguji kelayakan administratif, realitas politik, keadilan, akuntabilitas, hingga kemanfaatan public sehingga keputusan pemerintah tidak hanya berlandaskan bukti ilmiah, tetapi juga mendapatkan legitimasi serta keberterimaan dari masyarakat.

3.2 Kebijakan Publik Sebagai Proses Analisis

Kebijakan publik pada hakikatnya adalah proses analitis dan politik yang terus bergerak bukan sekadar produk akhir berupa peraturan, program, atau keputusan resmi pemerintah. Pemerintah merumuskan kebijakan melalui serangkaian tahapan, mulai dari

mengenali masalah, menyusun agenda, merancang opsi, mengambil keputusan, melaksanakannya, hingga melakukan pengawasan, evaluasi, dan pembelajaran. Setiap tahapan ini melibatkan dinamika aktor, informasi, kepentingan, nilai, serta kondisi kelembagaan yang dapat mengubah arah kebijakan sewaktu-waktu. Oleh sebab itu, perspektif proses membantu analis memahami kebijakan sebagai rangkaian interaksi yang tidak hanya menghasilkan keputusan, tetapi juga terus dipengaruhi oleh konsekuensi dari keputusan sebelumnya. Villa Alvarez, Auricchio, dan Mortati (2022) menunjukkan bahwa praktik kebijakan mencakup aktivitas luas dari penyusunan agenda hingga implementasi. Temuan mereka memperlihatkan bagaimana unit inovasi sektor publik menggunakan metode desain untuk membedah masalah, menghasilkan gagasan, dan mengembangkan solusi pada berbagai tahap proses yang pada praktiknya tidak selalu terpisah secara kaku, melainkan saling beririsan. Dengan demikian, perspektif proses memberikan fondasi yang lebih utuh untuk memahami kebijakan sebagai rangkaian tindakan yang saling terikat, yang terus berevolusi melalui interaksi antara pengetahuan, institusi, aktor, dan pembelajaran dari pengalaman implementasi di lapangan.

Identifikasi masalah dan penetapan agenda merupakan pintu masuk paling krusial, sebab pemerintah memiliki keterbatasan dalam membagi perhatian serta sumber daya ke seluruh persoalan publik. Sebelum suatu persoalan masuk ke agenda resmi, aktor kebijakan terlebih dahulu menafsirkan kondisi tersebut, menilai tingkat urgensinya, serta membangun narasi terkait penyebab dan dampaknya. Proses ini memperlihatkan bahwa agenda kebijakan tak pernah lahir secara otomatis hanya karena skala masalahnya besar. Lebih dari itu, agenda dibentuk oleh persaingan prioritas, kepentingan para aktor, kapasitas institusi, ketersediaan solusi, hingga momentum politik. Lemke, Trein, dan Varone (2023) menemukan bahwa para aktor di ruang media, parlemen, maupun forum konsultasi pemerintah sering kali menetapkan prioritas yang berbeda atas isu dan instrumen yang sama sebelum akhirnya mencapai titik temu (*konvergensi*). Hal ini diperkuat oleh Leppänen dan Liefferink (2022) yang menunjukkan bahwa karakter kelembagaan serta terbukanya jendela kebijakan (*policy window*)

sangat mempengaruhi dinamika antara penetapan agenda (*agenda-setting*) dan formulasi kebijakan. Oleh sebab itu, analisis masalah dan penetapan agenda tak sekadar membongkar apa yang menjadi persoalan, melainkan juga menelisik siapa yang mendefinisikannya, mengapa isu tersebut berhasil menyedot perhatian, serta kondisi apa yang akhirnya memicu tindakan nyata dari pemerintah.

Formulasi kebijakan mengolah definisi masalah menjadi serangkaian alternatif tindakan, yang kemudian diperbandingkan secara cermat berdasarkan tujuan, instrumen, kapasitas, konsekuensi, serta kelayakannya. Pada tahap ini, seorang analis tidak cukup hanya menawarkan satu solusi tunggal. Setiap opsi membawa kombinasi manfaat, biaya, risiko, target sasaran, serta kalkulasi dampak yang berbeda. Pemerintah juga perlu memastikan kesesuaian antara tujuan dan instrumen yang dipilih, sebab instrumen yang tidak selaras dengan karakter masalah hanya akan mengikis efektivitas intervensi. Mukherjee, Coban, dan Bali (2021) menempatkan kapasitas analitis, operasional, dan politik sebagai faktor kunci yang menentukan kualitas desain serta kemampuan pemerintah merumuskan alternatif yang efektif. Hal ini diperkuat oleh temuan Van Geet et al. (2021) yang menunjukkan bahwa efektivitas desain kebijakan dipengaruhi oleh koherensi tujuan, konsistensi instrumen, serta keselarasan antara sasaran dan sarana meski dinamika relasinya dapat bervariasi sesuai konteks. Dengan demikian, formulasi dan pemilihan alternatif menuntut komparasi yang sistematis. Langkah ini penting agar pemerintah tidak sekadar memilih opsi yang terlihat ideal secara normatif, melainkan intervensi yang benar-benar layak, konsisten, adaptif, dan siap mengantisipasi risiko saat diimplementasikan.

Implementasi, pemantauan (*monitoring*), dan evaluasi merupakan bagian tak terpisahkan dari analisis kebijakan. Ketiga aktivitas ini berperan penting dalam menguji bagaimana sebuah desain kebijakan bekerja dan memberikan dampak nyata di lapangan. Pada praktiknya, organisasi pelaksana bertugas menerjemahkan tujuan dan instrumen kebijakan ke dalam prosedur teknis, alokasi sumber daya, mekanisme koordinasi, serta interaksi langsung dengan kelompok sasaran. Pemantauan lantas menyediakan data *real-time* mengenai kemajuan pelaksanaan,

sedangkan evaluasi berfokus membedah hasil, dampak, keterbatasan, hingga peluang perbaikan atas kebijakan tersebut. Polman dan Alons (2021) menunjukkan bahwa lembaga pelaksana mampu menghasilkan pengetahuan praktis terkait kelayakan, efisiensi, dan efektivitas instrument yang kemudian disalurkan kembali kepada pembuat keputusan sebagai umpan balik implementasi (*implementation feedback*). Temuan Bundi dan Trein (2022) turut memperkuat hal ini dengan memperlihatkan bahwa pengambil kebijakan memanfaatkan hasil evaluasi untuk proses pembelajaran, sekalipun dinamika dan kepentingan politik tetap memengaruhi cara mereka dalam mengolah bukti evaluatif tersebut. Oleh sebab itu, implementasi dan evaluasi tak sekadar bermakna menjalankan keputusan yang sudah ditetapkan. Lebih dari itu, kedua proses ini menghasilkan pasokan bukti baru yang memungkinkan pemerintah untuk terus menyempurnakan instrumen, menyesuaikan strategi, dan meningkatkan efektivitas kebijakan secara berkelanjutan.

Meskipun model siklus sangat membantu dalam mengorganisasi pembahasan, seorang analis perlu mengikis pandangan bahwa proses kebijakan selalu bergerak secara linear dari tahap masalah hingga evaluasi akhir. Dalam kenyataannya, tahap implementasi sering kali mengubah arah formulasi, evaluasi dapat membuka kembali diskursus agenda, dan para aktor bahkan kerap merancang solusi sebelum definisi masalah disepakati secara utuh. Selain itu, rekam jejak kebijakan terdahulu juga turut membentuk distribusi kekuasaan serta membatasi pilihan kebijakan berikutnya. Dengan kata lain, relasi antar tahapan membentuk proses rekursif yang dinamis sarat akan umpan balik, dinamika pembelajaran, benturan konflik, dan penyesuaian di lapangan. Villa Alvarez et al. (2022) menegaskan bahwa model siklus sejatinya sebatas alat bantu konseptual untuk memetakan kompleksitas proses kebijakan, sebab praktik nyatanya jauh lebih acak dibanding urutan tahap yang ideal. Hal ini diperkuat oleh temuan Lockwood (2022) yang menunjukkan bahwa kebijakan yang telah berjalan dapat menghasilkan umpan balik kebijakan (*policy feedback*) yang mampu mengubah peta kepentingan, tatanan institusi, hingga arah kebijakan di masa depan. Oleh sebab itu, siklus kebijakan sebaiknya

ditempatkan sebagai kerangka analitis yang fleksibel, bukan sebagai urutan hukum yang baku. Sudut pandang ini krusial agar analisis dapat menangkap relasi timbal balik yang kompleks antara penetapan agenda, formulasi, implementasi, evaluasi, pembelajaran, hingga perubahan kebijakan secara utuh.

3.3 Analisis Masalah Kebijakan

Analisis masalah memegang peranan amat fundamental dalam analisis kebijakan, sebab ketepatan diagnosis pemerintah akan menentukan relevansi tujuan, pilihan instrumen, hingga strategi intervensi yang diambil. Seorang analis tidak boleh berhenti hanya pada gejala di permukaan. Ia dituntut untuk menstrukturkan masalah secara utuh membedah kesenjangan antara kondisi riil dan harapan publik, mengurai keterkaitan antarfaktor, memetakan batasan isu, serta merumuskan sejauh mana pemerintah perlu hadir. Kekeliruan pada tahap awal ini berisiko membuat pemerintah terjebak mengobati gejala ketimbang membenahi akar masalah, sehingga kebijakan menjadi tidak efektif atau bahkan memicu persoalan baru. Hoppe dan Turnbull (2024) menunjukkan bahwa cara memetakan masalah sangat memengaruhi dinamika kebijakan. Perbedaan sudut pandang para aktor terhadap substansi, nilai, dan hubungan sebab-akibat dapat menjerumuskan pemerintah ke dalam situasi salah memetakan masalah (*wrong problem*) yakni kondisi ketika intervensi justru difokuskan pada rumusan yang melenceng dari karakter persoalan sesungguhnya. Temuan ini menegaskan krusialnya refleksi kritis dalam menstrukturkan masalah sebelum analis melangkah ke perumusan solusi. Dengan demikian, analisis masalah menjadi fondasi utama dari seluruh proses kebijakan. Tahap inilah yang menentukan apakah formulasi berikutnya bertolak dari diagnosis yang presisi, kontekstual, serta sanggup merangkul kompleksitas isu publik yang ada.

Seorang analis perlu membedakan secara tegas antara kondisi sosial dan masalah kebijakan, sebab tidak semua keadaan yang kurang ideal secara otomatis menuntut intervensi pemerintah. Kondisi sosial mencerminkan realitas empiris yang dialami Masyarakat seperti pengangguran, kemacetan, kemiskinan, pencemaran, atau ketimpangan layanan. Sebaliknya, masalah

kebijakan baru lahir ketika aktor publik menilai kondisi tersebut sebagai persoalan krusial yang memerlukan perhatian dan intervensi pemerintah melalui kewenangan resminya. Pembedaan ini menunjukkan bahwa data objektif tidak dengan sendirinya membentuk agenda kebijakan, sebab para aktor tetap perlu menafsirkan tingkat keparahan, urgensi, kelompok terdampak, serta ruang lingkup tanggung jawab pemerintah. Melalui analisis terhadap lebih dari 220.000 pertanyaan parlemen di tujuh negara, Kristensen, Mortensen, Green Pedersen, dan Seeberg (2023) menemukan bahwa lonjakan indikator masalah memang memicu perhatian politik, terutama saat menunjukkan tren pemburukan. Namun, mereka menegaskan bahwa data indikator tersebut tetap memerlukan interpretasi dan artikulasi aktor politik untuk bisa melahirkan respons kebijakan yang nyata. Oleh sebab itu, analisis kebijakan harus memisahkan antara fakta kondisi sosial di satu sisi, dengan proses politik dan kelembagaan yang mentransformasikan kondisi tersebut menjadi masalah publik yang menuntut tindakan pemerintah.

Analisis masalah yang memadai wajib memetakan akar penyebab, dampak, kelompok terdampak, serta skala persoalan secara sistematis. Seorang analis perlu membedakan antara faktor penyebab utama, penyebab antara, sekadar gejala, hingga konsekuensi akhir sebab setiap kategori mengarahkan pilihan intervensi yang berbeda. Di samping itu, skala masalah harus diukur secara cermat melalui cakupan wilayah, jumlah warga terdampak, tingkat kerugian, tren perkembangan dari waktu ke waktu, hingga potensi ketimpangan dampak antarwilayah maupun antarkelompok sosial. Pemetaan ini krusial untuk memperjelas siapa pihak yang menanggung biaya, siapa yang memetik manfaat, serta siapa yang memiliki kapasitas untuk memengaruhi keputusan. Cruden, Crable, Lengnick-Hall, dan Purtle (2023) mengembangkan metodologi sistematis untuk mengidentifikasi dan mengelompokkan aktor kebijakan berdasarkan perannya mulai dari pembuat, penyebar, pelaksana, penegak, hingga pemberi pengaruh. Temuan ini menegaskan pentingnya pemetaan aktor demi memahami relasi antara masalah, kelompok terdampak, dan struktur pengambilan keputusan. Hal tersebut sejalan dengan studi Kristensen et al. (2023)

yang menunjukkan bahwa penggunaan indikator yang tepat sangat membantu analis mengukur tingkat keparahan serta dinamika perkembangan masalah secara komparatif. Dengan demikian, diagnosis masalah harus memadukan analisis kausalitas, pengukuran skala, dan pemetaan kelompok secara utuh. Langkah ini penting agar pemerintah dapat menetapkan prioritas intervensi dengan jauh lebih akurat.

Konsep pembingkaian masalah (*problem framing*) memperlihatkan bahwa aktor kebijakan tidak sekadar menemukan persoalan, melainkan juga mengonstruksi maknanya melalui pemilihan fakta, nilai, bahasa, dan relasi kausal tertentu. Berbagai aktor mulai dari pemerintah, partai politik, kelompok kepentingan, pakar, media, organisasi masyarakat sipil, hingga kelompok warga dapat menonjolkan aspek yang berbeda dari isu yang sama. Perbedaan bingkai ini menentukan siapa yang dinilai bertanggung jawab, faktor apa yang menyedot perhatian, kelompok mana yang diprioritaskan, hingga solusi mana yang akhirnya memperoleh legitimasi. Dodge dan Metze (2024) mengidentifikasi lima pendekatan dalam kajian *policy framing* yaitu *sensemaking*, diskursus, kontestasi, eksplanatori, dan institusional yang menunjukkan bahwa bingkai mampu membentuk pemaknaan sekaligus menjadi arena perebutan pengaruh. Temuan ini sejalan dengan analisis Schiff (2024) mengenai diskursus kebijakan kecerdasan buatan di Amerika Serikat, yang memperlihatkan bagaimana para aktor secara strategis mengusung bingkai tertentu demi memengaruhi isu dan solusi mana yang patut mendapat perhatian pembuat kebijakan. Oleh sebab itu, seorang analis perlu cermat meneliti siapa yang mengonstruksi definisi masalah, kepentingan apa yang menyertainya, suara siapa yang diberi ruang, serta perspektif siapa yang justru berpotensi tersisih.

Seorang analis dapat memanfaatkan teknik sederhana seperti pohon masalah, analisis sebab-akibat, dan telaah data sekunder untuk membuat struktur masalah menjadi lebih transparan tanpa harus melibatkan metode yang terlalu rumit. Pohon masalah membantu analis memilah persoalan inti, akar penyebab, dan konsekuensi secara jelas. Sementara itu, analisis sebab-akibat berguna untuk menguji relasi antarfaktor agar analis tidak terjebak

pada korelasi permukaan semata. Selanjutnya, keberadaan data sekunder yang bersumber dari statistik resmi, dokumen kebijakan, laporan evaluasi, riset akademis, hingga data administratif menyediakan bukti konkret untuk mengukur skala sekaligus memetakan pola hubungan tersebut. Hooper, Goyal, Blok, dan Scholten (2024) menunjukkan bahwa pemetaan kausal mampu mengorganisasi bukti kebijakan ke dalam alur sebab-akibat serta menyajikan interdependensi yang rumit secara lebih sistematis. Hal ini diperkuat oleh temuan Pettrachin dan Hadj Abdou (2024) yang mendapati bahwa sumber informasi sangat memengaruhi cara pembuat kebijakan membangun pemahaman atas suatu masalah, sehingga analis dituntut kritis dalam menilai kredibilitas, relevansi, dan keberagaman sumber bukti yang digunakan. Dengan demikian, kombinasi antara pohon masalah, analisis sebab-akibat, dan pemanfaatan data sekunder menawarkan instrumen yang ringkas namun tangguh untuk merumuskan diagnosis masalah yang terstruktur, berbasis bukti (*evidence-based*), serta relevan bagi formulasi alternatif kebijakan.

3.4 Analisis Alternatif dan Pilihan Kebijakan

Analisis kebijakan yang berkualitas harus menghasilkan lebih dari satu alternatif opsi, sebab sebuah masalah publik hampir selalu dapat ditangani melalui beragam kombinasi instrumen, tingkat intervensi, maupun mekanisme pelaksanaan. Terpaku pada satu pilihan sejak awal berisiko memicu *premature closure* yakni kecenderungan menghentikan pencarian solusi sebelum ruang pilihan dieksplorasi secara memadai. Oleh sebab itu, analis perlu merancang alternatif yang bervariasi: mulai dari mempertahankan kebijakan yang ada, melakukan penyesuaian bertahap, mengganti instrumen, hingga merumuskan pendekatan yang benar-benar baru. Keragaman opsi ini juga memudahkan pembuat kebijakan mengidentifikasi *trade-off* antara manfaat, biaya, risiko, kepentingan para aktor, serta konsekuensi jangka panjang. Hämäläinen, Lahtinen, dan Virtanen (2024) menunjukkan bahwa perumusan alternatif yang terstruktur mampu menghasilkan pilihan kebijakan yang lebih kaya, sekaligus menekan efek ketergantungan jalur (*path dependency*), penggunaan heuristik, dan bias kognitif. Hal ini diperkuat oleh

Meinard dan Pluchinotta (2022) yang menegaskan bahwa kualitas dari proses desain menentukan mutlak kualitas alternatif yang berhasil lolos ke tahap evaluasi. Dengan demikian, analisis alternatif bertugas memperluas cakrawala pilihan terlebih dahulu sebelum akhirnya pemerintah mempersempitnya kembali melalui proses evaluasi.

Efektivitas dan efisiensi merupakan dua kriteria dasar untuk menilai apakah suatu alternatif kebijakan mampu mencapai tujuan dengan penggunaan sumber daya yang dapat dipertanggungjawabkan. Efektivitas mengukur sejauh mana capaian hasil selaras dengan target yang ditetapkan. Sementara itu, efisiensi membandingkan capaian tersebut dengan biaya, waktu, tenaga, serta sumber daya lain yang dikeluarkan. Opsi yang murah tidak otomatis efisien jika dampaknya minim; sebaliknya, alternatif yang sangat efektif pun bermasalah jika menuntut biaya yang tidak proporsional. Oleh sebab itu, seorang analis harus membandingkan alternatif berdasarkan keseimbangan antara tujuan, hasil, dan sumber daya bukan semata-mata mengukur besaran anggaran. Eksperimen Meier, Davis, dan Xu (2023) menunjukkan bahwa efektivitas, efisiensi, dan keadilan merupakan dimensi terpisah yang dapat dibedakan secara terukur dalam evaluasi program publik. Mereka mendefinisikan efektivitas melalui perbandingan capaian hasil, sedangkan efisiensi mengukur rasio biaya relatif untuk menghasilkan tingkat capaian tertentu. Dengan demikian, pilihan kebijakan yang baik dituntut untuk tidak sekadar membuktikan keberhasilan pencapaian tujuan, tetapi juga menjamin alokasi sumber daya publik secara efisien dan proporsional.

Penilaian alternatif kebijakan tidak boleh berhenti pada dimensi efektivitas dan efisiensi semata, sebab setiap keputusan publik selalu membawa konsekuensi distributif yang berkelindan dengan keadilan, inklusivitas, dan nilai publik. Suatu intervensi mungkin berhasil menggenjot kinerja secara agregat, namun di saat bersamaan justru membatasi akses kelompok rentan, memperbesar beban administratif, atau melahirkan ketimpangan manfaat. Oleh sebab itu, analisis kebijakan wajib mempertanyakan secara kritis: siapa yang diuntungkan, siapa yang menanggung beban, apakah tiap kelompok memiliki akses yang setara, serta sejauh mana proses dan

hasilnya benar-benar mengabdi pada kepentingan umum. Melalui tinjauan sistematis terhadap 190 studi, Ruijer, Porumbescu, Porter, dan Piotrowski (2023) memetakan empat dimensi kunci keadilan sosial dalam layanan publik: akses, perlakuan, kualitas layanan, dan hasil capaian. Hal ini diperjelas oleh Gadson dan Park (2024) yang menegaskan bahwa kesetaraan formal tidak otomatis melahirkan keadilan substantif, sebab kelompok dengan kebutuhan berbeda memerlukan tingkat dukungan yang berbeda pula. Sementara itu, Bolton dan Mintrom (2023) menghubungkan penciptaan nilai publik (*public value*) dengan kejelasan tujuan kebijakan, efektivitas desain, serta kolaborasi erat antarpemangku kepentingan. Dengan demikian, alternatif terbaik tidak selalu diukur dari besarnya *output* semata, melainkan dari sejauh mana pilihan tersebut mampu mendistribusikan manfaat dan beban secara adil serta menciptakan nilai tambah yang nyata bagi masyarakat.

Kelayakan administratif, kelayakan politik, dan keberlanjutan menentukan apakah alternatif yang secara teknis menjanjikan dapat benar-benar dilaksanakan serta dipertahankan oleh pemerintah. Kelayakan administratif mencakup kapasitas organisasi, kecukupan sumber daya manusia, pembiayaan, mekanisme koordinasi, sistem informasi, hingga keberadaan kewenangan untuk mengeksekusi intervensi. Di sisi lain, kelayakan politik berkaitan erat dengan peta dukungan aktor, potensi resistensi, preferensi kelompok kepentingan, legitimasi, serta kemampuan membangun koalisi pendukung. Sementara itu, dimensi keberlanjutan menuntut analis mengkalkulasi ketahanan fiskal, sosial, kelembagaan, dan lingkungan dalam jangka panjang. Domorenok, Graziano, dan Polverari (2021) menunjukkan bahwa keberhasilan desain kebijakan terintegrasi sangat bergantung pada kapasitas administrative terutama sistem, struktur organisasi, tata kelola koordinasi, serta kompetensi sumber daya manusia. Glaus (2021) menemukan bahwa preferensi dan dinamika kepentingan aktor menjadi kunci penentu kelayakan politik dari suatu kombinasi instrumen kebijakan. Lebih lanjut, Baffo et al. (2024) menggarisbawahi pentingnya mengintegrasikan pertimbangan ekonomi, sosial, dan lingkungan secara terpadu saat mengukur keberlanjutan investasi publik. Oleh sebab itu, pilihan kebijakan tidak cukup sekadar menilai apakah suatu alternatif

tampak ideal secara teoritis. Lebih dari itu, analisis harus memastikan apakah pemerintah benar-benar mampu mengimplementasikannya, menggalang dukungan publik dan politik, serta mempertahankannya secara berkelanjutan.

Analisis multikriteria (*multi-criteria decision analysis*) menawarkan instrumen yang terstruktur untuk membandingkan berbagai alternatif ketika pembuat kebijakan harus menimbang beragam tujuan dan nilai secara bersamaan. Pendekatan ini memungkinkan analis menetapkan indikator kriteria, memberikan bobot sesuai tingkat urgensi, memberi skor pada tiap opsi, lalu membandingkan hasilnya secara transparan. Kriteria yang diukur dapat mencakup efektivitas, efisiensi, keadilan, kelayakan administratif, penerimaan politik, risiko, hingga keberlanjutan. Metode ini tidak mengeliminasi pertimbangan nilai, melainkan justru memperjelas dasar penilaian dan kompromi (*trade-off*) yang ada sehingga pengambil keputusan dapat mempertanggungjawabkan alur berpikir di balik opsi yang terpilih. Hirsch Hadorn (2022) menunjukkan bahwa analisis multikriteria sangat berharga dalam memperkuat artikulasi kebijakan, sebab mampu mengintegrasikan beragam dampak dan nilai tanpa harus menyederhanakannya ke dalam ukuran moneter semata. Hal ini diperkuat oleh Baffo et al. (2024) yang memperlihatkan keberhasilan penerapan pendekatan ini dalam menyatukan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial secara padu pada penilaian investasi publik. Dengan demikian, analisis multikriteria menyediakan kerangka kerja yang transparan dan sistematis untuk mentransformasikan keragaman pertimbangan kebijakan menjadi basis komparasi alternatif yang solid serta dapat dipertanggungjawabkan.

3.5 Bukti dan Metode dalam Analisis Kebijakan

Perkembangan analisis kebijakan menunjukkan pergeseran konseptual dari *evidence-based policy* menuju *evidence-informed policymaking* sebuah pendekatan yang menempatkan bukti ilmiah sebagai elemen krusial, namun bukan satu-satunya penentu keputusan publik. Gagasan *evidence-based policy* cenderung mengasumsikan bahwa pilihan kebijakan terbaik dapat ditemukan murni melalui bukti ilmiah yang presisi. Padahal, pembuatan

keputusan publik selalu bertaut dengan konteks yang melibatkan pertimbangan nilai, kelayakan implementasi, keterbatasan sumber daya, penerimaan pemangku kepentingan, hingga dinamika politik. Oleh sebab itu, pendekatan *evidence-informed policymaking* hadir secara lebih realistis dengan mendorong pemerintah memanfaatkan bukti terbaik sembari mengevaluasi konteks penerapannya secara sistematis dan transparan. Haby et al. (2025) menegaskan bahwa proses pengambilan keputusan berbasis informasi perlu mempertimbangkan efektivitas, keadilan, kelayakan, keterjangkauan, keberlanjutan, penerimaan pemangku kepentingan, serta tingkat kepastian bukti itu sendiri. Hal ini sejalan dengan temuan Kelstrup dan Jørgensen (2024) yang menunjukkan bahwa keberadaan standar bukti dan tingkat kapasitas analitis organisasi sangat memengaruhi sejauh mana riset dapat diintegrasikan ke dalam lingkungan kementerian. Dengan demikian, analisis kebijakan kontemporer tidak memosisikan bukti ilmiah sebagai pengganti diskresi politik. Bukti ditempatkan sebagai fondasi penalaran yang memandu pemerintah dalam merumuskan keputusan publik yang lebih transparan, logis, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Seorang analis kebijakan perlu memanfaatkan sumber bukti yang beragam, sebab setiap jenis bukti menawarkan sudut pandang dan kedalaman informasi yang berbeda terkait masalah, pilihan intervensi, serta konsekuensi kebijakan. Riset akademis menyajikan fondasi teoretis dan temuan empiris, sementara statistik resmi pemerintah memetakan pola, distribusi, serta tren perkembangan masalah di tingkat populasi. Evaluasi program berperan memperlihatkan capaian dan celah kelemahan intervensi, sedangkan data administratif menyediakan gambaran aktual dari proses pelayanan publik secara *real-time*. Di sisi lain, aspirasi masyarakat, pengalaman langsung penerima manfaat, serta wawasan kelompok terdampak membantu analis menangkap dinamika lapangan yang sering kali luput dari indikator kuantitatif. Berdasarkan survei terhadap 2.177 birokrat federal di Brasil, Saguin et al. (2024) menemukan bahwa aparatur sipil memanfaatkan kombinasi bukti internal, riset akademik, data nonakademik, hingga wawasan berbasis pengalaman (*lived experience*) dengan dinamika yang bervariasi di tiap sektor kebijakan. Hal ini diperkuat oleh temuan Hill

O'Connor et al. (2023) yang mencatat meningkatnya atensi lembaga kebijakan untuk mengintegrasikan data kuantitatif dengan narasi pengalaman hidup masyarakat secara lebih padu. Oleh sebab itu, analis disarankan melakukan triangulasi terhadap beragam sumber bukti. Langkah ini krusial agar diagnosis dan rekomendasi kebijakan tidak bertumpu pada satu bentuk pengetahuan tunggal, melainkan berpijak pada pemahaman yang utuh, kaya, dan berimbang.

Analisis kebijakan dapat memanfaatkan metode yang relatif sederhana namun tetap sistematis untuk mengorganisasi bukti sekaligus membandingkan berbagai pilihan kebijakan. Analisis dokumen membantu peneliti membedah peraturan, dokumen perencanaan, laporan, hingga keputusan resmi guna memahami arah tujuan, pilihan instrumen, serta dinamika perubahan kebijakan. Sementara itu, analisis data sekunder mengoptimalkan pemanfaatan statistik resmi, hasil survei, data administratif, dan laporan evaluasi yang telah tersedia sehingga proses analisis tidak selalu bergantung pada pengumpulan data primer. Selanjutnya, analisis pemangku kepentingan (*stakeholder analysis*) berperan memetakan para aktor berdasarkan kepentingan, sumber daya, posisi, serta tingkat pengaruhnya. Bagi opsi kebijakan dengan konsekuensi ekonomi terukur, analisis biaya dan manfaat (*cost-benefit analysis*) tingkat dasar dapat diterapkan untuk memperhitungkan rasio biaya versus manfaat yang ditanggung pemerintah maupun masyarakat. Kelstrup dan Jørgensen (2024) memperlihatkan penerapan analisis sistematis terhadap 1.159 dokumen untuk mengurai jejak keterkaitan antara riset akademis dan keputusan kebijakan. Di sisi lain, Dehnhardt et al. (2022) menunjukkan bahwa analisis biaya dan manfaat mampu meningkatkan transparansi dalam perdebatan alternatif kebijakan, sekalipun pemerintah disarankan untuk tidak memosisikannya sebagai satu-satunya tolok ukur penetapan prioritas. Dengan demikian, kombinasi beberapa metode sederhana tersebut sudah mampu menyediakan dasar analitis yang kuat, transparan, dan terstruktur tanpa harus menuntut perangkat metodologis yang terlalu rumit.

Bukti empiris maupun riset tetap memiliki keterbatasan, sehingga seorang analis dituntut untuk mengevaluasi validitas, relevansi, kualitas, serta kesesuaian konteks sebelum menjadikannya

sebagai landasan rekomendasi kebijakan. Bukti yang terbukti kuat di satu wilayah belum tentu memberikan hasil yang serupa di wilayah lain, mengingat variasi kapasitas institusi, karakteristik kelompok sasaran, ketersediaan sumber daya, norma sosial, hingga dinamika politik setempat. Di sisi lain, penggunaan data administratif sering kali dihadapkan pada persoalan fragmentasi, kendala akses, kerahasiaan privasi, serta ketidaklengkapan informasi. Sementara itu, riset akademis pun dapat menghasilkan simpulan yang beragam akibat perbedaan metode dan asumsi yang dipakai. Oleh sebab itu, analis perlu bersikap kritis dengan menanyakan: siapa yang menghasilkan bukti tersebut, metode apa yang digunakan, pada populasi mana, dalam kondisi seperti apa, serta sejauh mana temuannya relevan diaplikasikan pada konteks kebijakan yang sedang dihadapi. Christensen dan Hesstvedt (2024) menemukan adanya pola perbedaan sistematis pada jenis maupun intensitas pemanfaatan bukti antarkementerian. Sementara itu, temuan Howison dan Goggins (2022) memperlihatkan bahwa optimalisasi data administratif memerlukan integrasi data yang erat tanpa mengabaikan skema perlindungan privasi serta kerahasiaan informasi. Oleh sebab itu, mutu analisis kebijakan tidak semata-mata ditentukan oleh melimpahnya jumlah bukti yang dikumpulkan, melainkan oleh kecermatan analis dalam memilih, mengkritisi, mengintegrasikan, dan menafsirkan bukti tersebut sesuai dengan kebutuhan serta konteks pengambilan keputusan.

3.6 Tantangan Kontemporer Analisis Kebijakan

Tantangan utama analisis kebijakan kontemporer bersumber dari maraknya persoalan publik yang bersifat *wicked problems* yakni masalah dengan akar penyebab yang amat kompleks, batas isu yang kabur, melibatkan kontestasi banyak aktor, serta tidak memiliki satu pun solusi tunggal yang berlaku universal. Isu-isu seperti perubahan iklim, ketahanan pangan, pandemi, migrasi, kemiskinan multidimensi, dan ketimpangan digital tidak akan mampu diselesaikan lewat pendekatan sektoral yang sempit, sebab faktor penyebab dan dampaknya saling bertautan. Dalam konteks ini, analisis kebijakan dituntut untuk bergeser dari pendekatan linier yang sekadar berburu relasi sebab-akibat tunggal, menuju cara

pandang holistik yang sanggup memetakan dinamika sistem, interaksi antar-aktor, ketidakpastian, hingga konsekuensi jangka panjang. Head dan Alford (2021) menjelaskan bahwa karakter *wicked problems* menuntut kapasitas kebijakan yang mampu menyatukan pelbagai perspektif pengetahuan, memicu kolaborasi lintas organisasi, serta mengelola ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini sejalan dengan temuan Cejudo dan Trein (2023) yang menggarisbawahi bahwa integrasi kebijakan kini menjadi semakin krusial lantaran sebagian besar persoalan publik telah melampaui batas-batas sektoral maupun struktur organisasi pemerintahan. Oleh sebab itu, analisis kebijakan modern dituntut untuk mengadopsi kemampuan berpikir sistem (*systems thinking*) dan pendekatan lintas sektor. Penguasaan kerangka ini sangat penting agar pemerintah mampu merespons persoalan publik yang kian kompleks, dinamis, serta saling terhubung satu sama lain.

Perkembangan tata kelola pemerintahan berbasis data (*data-driven governance*) mengubah tuntutan analisis kebijakan dari sekadar memanfaatkan informasi menuju praktik *evidence-informed policymaking* yang mengintegrasikan bukti empiris, pengalaman institusional, dan nilai-nilai publik. Ketersediaan data dalam jumlah besar (*big data*) tidak otomatis melahirkan kebijakan yang lebih presisi, sebab pemerintah tetap wajib menguji kualitas, relevansi, interpretasi, serta keterbatasan dari bukti yang ada. Di sini, tantangan analisis kebijakan terletak pada kemampuan mempertautkan beragam sumber pengetahuan mulai dari riset akademis, statistik resmi, laporan evaluasi, data administratif, hingga aspirasi serta pengalaman langsung masyarakat selaku penerima manfaat. Oliver dan Cairney (2023) menegaskan bahwa pemanfaatan bukti tidak hanya bergantung pada ketersediaan riset, melainkan sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi, budaya birokrasi, dinamika relasi antar-aktor, serta konteks politik. Hal ini diperkuat oleh Parkhurst (2022) yang menunjukkan bahwa penggunaan bukti selalu memerlukan proses evaluasi kualitas dan relevansi secara cermat, mengingat bukti senantiasa berinteraksi dengan nilai, kepentingan, dan tujuan kebijakan tertentu. Dengan demikian, tantangan utama tata kelola berbasis data bukanlah sekadar melipatgandakan volume informasi, melainkan membangun

kapasitas analitis untuk mentransformasikan data menjadi wawasan kebijakan (*policy insights*) yang bermakna, kontekstual, dan dapat dipertanggungjawabkan secara publik.

Digitalisasi pemerintahan, perkembangan *big data*, dan kecerdasan buatan menghadirkan peluang baru sekaligus tantangan besar bagi praktik analisis kebijakan. Teknologi digital memungkinkan pemerintah mengolah data secara lebih cepat, memprediksi kecenderungan masalah, mengidentifikasi pola sosial, dan mendukung perumusan kebijakan yang lebih responsif. Namun, penggunaan teknologi juga mengubah cara pemerintah memahami masyarakat karena keputusan semakin dipengaruhi oleh sistem informasi, model prediksi, dan algoritma. Oleh sebab itu, analis kebijakan tidak hanya perlu memahami substansi masalah, tetapi juga cara teknologi menghasilkan, mengklasifikasikan, dan menafsirkan informasi. Hal ini sejalan dengan studi Valle-Cruz et al. (2022) yang menunjukkan bahwa AI berpotensi meningkatkan kapasitas analitis pemerintah melalui otomatisasi pengolahan informasi, meski penerapannya sangat bergantung pada kesiapan organisasi dan tata kelola data. Wirtz, Weyerer, dan Geyer (2021) juga menegaskan bahwa penggunaan AI memerlukan perubahan kelembagaan karena teknologi turut memengaruhi proses administrasi dan hubungan pemerintah dengan masyarakat. Dengan demikian, digitalisasi dan AI harus dipahami sebagai instrumen penguatan analisis kebijakan yang membutuhkan dukungan kapasitas sumber daya manusia, desain kelembagaan, dan tata kelola yang memadai.

Perkembangan analisis kebijakan berbasis teknologi menghadirkan tantangan etika mendasar yang berkaitan dengan bias algoritmik, privasi data, transparansi, akuntabilitas, serta kesenjangan kapasitas digital. Algoritma berpotensi menghasilkan keputusan yang tampak objektif, padahal tetap membawa asumsi terselubung, pilihan desain, serta bias bawaan dari data maupun pembuat sistem. Saat pemerintah mengandalkan teknologi untuk menentukan prioritas layanan, distribusi bantuan sosial, pengawasan, hingga penilaian risiko, kekeliruan algoritmik dapat berdampak merugikan secara tidak proporsional bagi kelompok rentan tertentu. Ditambah lagi, ketimpangan kapasitas digital

antarlembaga pemerintah maupun masyarakat berisiko memperlebar jurang kesenjangan akses dan partisipasi dalam proses kebijakan. Zuiderwijk, Chen, dan Salem (2021) menunjukkan bahwa penerapan kecerdasan buatan di sektor publik menghadapi tantangan berat dalam hal transparansi, keamanan data, tanggung jawab institusional, serta kepastian regulasi. Hal ini diperkuat oleh Margetts dan Dorobantu (2023) yang menekankan bahwa transformasi digital di tubuh pemerintah menuntut penguatan kapasitas kelembagaan dan legitimasi demokratis agar pendorongan inovasi teknologi tidak mengikis kepercayaan publik (*public trust*). Dengan demikian, masa depan analisis kebijakan tidak sekadar bertumpu pada kecanggihan olah data dan teknologi, melainkan pada komitmen untuk memastikan bahwa seluruh proses analisis tetap berjalan adil, transparan, inklusif, serta berakuntabilitas publik.

3.7 Model Sederhana Analisis Kebijakan Publik

Model sederhana analisis kebijakan publik bertujuan menyediakan kerangka berpikir yang sistematis bagi analis, akademisi, dan praktisi untuk memahami masalah publik, menilai pilihan intervensi, serta menghasilkan rekomendasi kebijakan yang dapat dipertanggungjawabkan. Kompleksitas persoalan publik sering kali membuat proses analisis tampak rumit karena melibatkan interaksi banyak variabel, aktor, kepentingan, serta tingkat ketidakpastian yang tinggi. Oleh sebab itu, diperlukan model yang mampu menyederhanakan alur berpikir tanpa mengabaikan unsur-unsur krusial dalam analisis kebijakan. Model sederhana ini bukan ditujukan sebagai prosedur mekanis yang selalu berujung pada jawaban tunggal, melainkan sebagai panduan analitis untuk membantu mengorganisasi pertanyaan, bukti, alternatif, dan konsekuensi kebijakan. Prinsip utamanya terletak pada keterhubungan yang utuh antara diagnosis masalah, pemanfaatan bukti, penimbangan alternatif, analisis kelayakan, hingga proses pembelajaran berkelanjutan. Cairney dan Oliver (2022) menjelaskan bahwa kapasitas analitis dalam kebijakan tidak hanya menyangkut kemampuan teknis mengolah informasi, melainkan keahlian menyusun pengetahuan yang relevan bagi konteks keputusan tertentu. Sementara itu, Howlett dan Mukherjee (2021) menegaskan

bahwa desain kebijakan yang efektif menuntut keselarasan antara pemahaman atas masalah, pemilihan instrumen intervensi, dan keberadaan kapasitas implementasi. Dengan demikian, model sederhana analisis kebijakan berfungsi sebagai instrumen konseptual yang membantu pemerintah bergerak dari sekadar reaksi impulsif atas masalah menuju proses pengambilan keputusan yang lebih terstruktur, reflektif, dan berbasis pengetahuan (*knowledge-based decision making*).

Model sederhana analisis kebijakan publik dapat dijelaskan melalui enam tahapan utama: identifikasi masalah, analisis penyebab, pemetaan aktor, penyusunan alternatif, penilaian alternatif, serta implementasi, evaluasi, dan pembelajaran kebijakan. Tahap pertama berfokus pada pemahaman kondisi persoalan publik dengan memisahkan antara gejala dan akar masalah. Tahap kedua menganalisis relasi sebab-akibat untuk mengurai faktor pemicu muncul dan berkembangnya masalah. Tahap ketiga memetakan para aktor yang memegang kepentingan, kewenangan, sumber daya, maupun pengaruh terhadap dinamika kebijakan. Tahap keempat merumuskan beragam alternatif intervensi bagi pemerintah. Tahap kelima membandingkan tiap opsi berdasarkan indikator efektivitas, efisiensi, keadilan, kelayakan administratif, dukungan politik, dan keberlanjutan. Terakhir, tahap keenam memastikan proses implementasi dan evaluasi mampu menghasilkan umpan balik (*feedback loop*) demi perbaikan kebijakan di masa depan. Capano dan Lepori (2024) menegaskan bahwa keterkaitan antara desain kebijakan dan kapasitas organisasi merupakan faktor penentu apakah suatu pilihan kebijakan dapat berfungsi secara praktis di lapangan. Hal ini sejalan dengan temuan Mintrom dan Luetjens (2022) yang memperlihatkan bahwa pendekatan analitis terpadu yang menyatukan identifikasi masalah, pengembangan solusi, hingga evaluasi pembelajaran mampu memperkuat inovasi kebijakan secara signifikan. Oleh karena itu, keenam tahapan tersebut menawarkan kerangka berpikir yang ringkas namun mencakup seluruh elemen inti analisis kebijakan, mulai dari penegakan diagnosis masalah hingga penciptaan pembelajaran kebijakan (*policy learning*).

Fleksibilitas merupakan prinsip penting dalam penerapan model sederhana analisis kebijakan, mengingat setiap sektor memiliki karakter masalah, pemetaan aktor, ketersediaan bukti, serta konteks kelembagaan yang unik. Model ini dapat diaplikasikan pada berbagai bidang seperti kesehatan, pendidikan, lingkungan, transformasi digital, pelayanan publik, pembangunan ekonomi, hingga kebijakan social dengan menyesuaikan indikator, sumber bukti, dan kriteria evaluasi yang digunakan. Dalam kebijakan kesehatan, misalnya, analis berfokus pada bukti epidemiologis dan dampak kesehatan publik; sementara dalam kebijakan digital, perhatian utama bergeser pada tata kelola teknologi, keamanan data, aksesibilitas, dan kepercayaan masyarakat (*public trust*). Fleksibilitas ini memastikan model tidak kaku atau terisolasi pada satu sektor tertentu, melainkan tetap mempertahankan konsistensi logika analitisnya. Howlett (2010) menunjukkan bahwa praktik analisis kebijakan wajib menyesuaikan metode dan pendekatannya dengan karakter institusional serta kebutuhan pemangku kepentingan, sebab tidak ada satu model universal yang berlaku efisien untuk seluruh konteks. Hal ini diperkuat oleh Head (2022) yang menegaskan bahwa pendekatan analisis kebijakan yang adaptif jauh lebih tegar dalam menghadapi persoalan kompleks lantaran berhasil menyatukan pengetahuan ilmiah, pengalaman praktis, dan perspektif pemangku kepentingan. Dengan demikian, model sederhana analisis kebijakan publik dapat berfungsi sebagai kerangka praktis lintas sektor, selama analis secara konsisten memperhitungkan konteks lokal, validitas bukti, nilai publik, serta dinamika relasi antar-aktor yang terlibat dalam setiap persoalan kebijakan.

3.8 Contoh Penerapan Analisis

Pengelolaan sampah perkotaan merupakan salah satu studi kasus persoalan publik yang memperlihatkan krusialnya pendekatan analisis kebijakan secara sistematis. Laju pertumbuhan penduduk, pesatnya urbanisasi, pergeseran pola konsumsi, dan pertumbuhan ekonomi memicu lonjakan volume sampah yang kerap melampaui kapasitas pengelolaan pemerintah. Persoalan sampah tidak sekadar bertumpu pada dimensi teknis pengangkutan dan pembuangan,

melainkan berkelindan dengan perilaku masyarakat, tata kelola kelembagaan, skema pembiayaan, kesiapan infrastruktur, penegakan regulasi, hingga koordinasi lintas sektor. Oleh sebab itu, kebijakan pengelolaan sampah tidak boleh berfokus sebatas pada pembangunan tempat pemrosesan akhir (TPA), melainkan wajib memahami secara holistik keterkaitan antara laju produksi sampah, efektivitas sistem pelayanan publik, tingkat partisipasi warga, serta keberlanjutan lingkungan. Ferronato dan Torretta (2021) menunjukkan bahwa pengelolaan sampah perkotaan di negara berkembang menghadapi kompleksitas tantangan yang mencakup kapasitas kelembagaan, keterbatasan infrastruktur, kultur perilaku masyarakat, hingga lemahnya integrasi kebijakan. Hal ini diperkuat oleh temuan Tahiru et al. (2024) yang menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan sampah menuntut adopsi pendekatan ekonomi sirkular yakni kerangka terpadu yang menghubungkan strategi pengurangan sampah, pemanfaatan kembali material, aplikasi inovasi teknologi, dan partisipasi aktif masyarakat. Dengan demikian, isu pengelolaan sampah perkotaan menjadi contoh konkret yang menegaskan perlunya analisis kebijakan yang komprehensif, sebab isu ini secara nyata menyatukan dimensi kelestarian lingkungan, kapasitas tata kelola pemerintah, dinamika perilaku sosial, serta tuntutan pembangunan berkelanjutan.

Analisis masalah sampah perkotaan dimulai dengan mengidentifikasi aktor yang terlibat, mengurai penyebab utama, serta merumuskan spektrum alternatif kebijakan yang dapat diterapkan oleh pemerintah. Aktor yang berkepentingan mencakup pemerintah daerah selaku regulator dan penyedia layanan, masyarakat sebagai produsen sampah utama, sektor swasta sebagai pelaku ekonomi, kelompok pengelola berbasis komunitas, serta lembaga swadaya masyarakat yang berfokus pada edukasi dan inovasi. Di sisi lain, akar persoalan tidak hanya bersumber dari melonjaknya volume sampah, melainkan dipicu oleh minimnya pemilahan dari sumber, keterbatasan infrastruktur pengumpulan, lemahnya insentif ekonomi, hingga kurangnya koordinasi antarorganisasi. Berdasarkan diagnosis komprehensif ini, pemerintah dapat merancang sejumlah opsi seperti memperluas kapasitas tempat pemrosesan akhir (TPA), menguatkan sistem

pemilahan berbasis komunitas, menerapkan insentif disinsentif ekonomi, hingga mentransformasi sistem menuju ekonomi sirkular. Sariatli (2021) menjelaskan bahwa integrasi pendekatan ekonomi sirkular dalam tata kelola sampah efektif meredam beban lingkungan melalui restrukturisasi pola produksi dan konsumsi. Meski demikian, ia menggarisbawahi bahwa keberhasilan implementasinya sangat bergantung pada dukungan regulasi, kapasitas kelembagaan, dan keterlibatan aktif masyarakat secara berkelanjutan. Oleh karena itu, analisis kebijakan membantu pemerintah menyadari bahwa penanganan persoalan sampah perkotaan menuntut kombinasi instrumen kebijakan (*policy mix*) yang terintegrasi, bukan sekadar mengandalkan intervensi tunggal.

Perbandingan alternatif kebijakan memperlihatkan bahwa setiap pilihan memiliki manfaat, keterbatasan, serta konsekuensi yang wajib ditimbang secara cermat sebelum pemerintah menetapkan keputusan akhir. Pembangunan infrastruktur tempat pemrosesan akhir (TPA) mungkin memberikan solusi jangka pendek atas krisis volume sampah, tetapi memiliki keterbatasan keberlanjutan lantaran tidak menyentuh hulu permasalahan. Sebaliknya, kebijakan pemilahan dari sumber dan penerapan ekonomi sirkular menuntut perubahan perilaku publik serta investasi kelembagaan yang intensif, namun menawarkan manfaat jangka panjang melalui efisiensi sumber daya dan pengurangan laju produksi sampah. Dalam hal ini, analisis multikriteria dapat diandalkan untuk membandingkan tiap opsi berdasarkan indikator efektivitas, efisiensi biaya, keadilan, kelayakan administratif, penerimaan masyarakat, hingga dampak lingkungan. Zeller et al. (2022) menunjukkan bahwa transisi menuju ekonomi sirkular menuntut kombinasi instrumen kebijakan, koordinasi erat antar-aktor, serta perbaikan sistemik sebab intervensi berbasis pendekatan teknis semata tidak akan cukup untuk menghasilkan transformasi tata kelola sampah yang berkelanjutan. Dengan demikian, implikasi kebijakan yang perlu dirumuskan adalah adopsi pendekatan terpadu (*policy mix*) yang memadukan regulasi, edukasi publik, inovasi teknologi, insentif ekonomi, dan penguatan kapasitas pemerintah agar tata kelola sampah menjadi lebih efektif, inklusif, serta berkelanjutan.

3.9 Penutup

Analisis kebijakan publik merupakan proses sistematis yang menghubungkan pemahaman masalah, pemanfaatan bukti, pemetaan aktor, penyusunan alternatif, hingga pengambilan keputusan sebagai satu rangkaian yang saling bertautan. Kebijakan publik yang berkualitas tidak lahir murni dari keputusan administratif semata, melainkan melalui proses penalaran logis yang memungkinkan pemerintah membedah akar persoalan, menilai berbagai opsi intervensi, memprediksi potensi dampak, serta menetapkan langkah yang paling selaras dengan kepentingan umum. Lebih dari itu, analisis kebijakan memosisikan proses kebijakan sebagai proses pembelajaran berkelanjutan (*continuous learning process*), mengingat tahapan implementasi dan evaluasi selalu menghasilkan wawasan baru demi perbaikan keputusan berikutnya. Lewat kerangka ini, analis tidak sebatas menyajikan rekomendasi teknis, melainkan memandu pemerintah memahami keterhubungan mendasar antara diagnosis masalah, faktor penyebab, pilihan instrumen, relasi antar-aktor, dan hasil akhir kebijakan. Perkembangan kajian kebijakan kontemporer memperlihatkan bahwa pendekatan analitis yang sanggup mengintegrasikan bukti empiris, desain kebijakan yang presisi, serta evaluasi berbasis umpan balik terbukti meningkatkan kapasitas adaptif pemerintah dalam mengurai persoalan publik yang kompleks dan menuntut koordinasi lintas sektor (Howlett & Mukherjee, 2018). Oleh sebab itu, analisis kebijakan perlu dipahami sebagai mekanisme intelektual sekaligus praktis yang memandu pemerintah dalam menghasilkan keputusan publik yang lebih rasional, transparan, terukur, serta berorientasi pada penyelesaian masalah secara nyata.

Kualitas analisis kebijakan tidak semata-mata ditentukan oleh ketepatan metode teknis, melainkan juga oleh kemampuan analis dalam memahami konteks politik, struktur kelembagaan, pertimbangan etis, serta nilai-nilai publik yang membentuk alur kebijakan. Bukti empiris dan metode analitis memang krusial untuk meningkatkan mutu keputusan, tetapi proses kebijakan senantiasa beroperasi dalam ruang sosial yang dipenuhi artikulasi kepentingan, dinamika kekuasaan, keterbatasan kapasitas institusi, serta tuntutan keadilan. Sebuah alternatif kebijakan dapat saja terlihat sangat efektif secara teknis, namun berisiko mengalami krisis legitimasi apabila mengabaikan

kelompok rentan, nilai dasar masyarakat, atau daya dukung organisasi pelaksana. Oleh sebab itu, analis dituntut mengawinkan kecakapan metodologis dengan sensitivitas terhadap dimensi normatif dan dinamika politik kebijakan. Head (2015) menjelaskan bahwa penanganan persoalan publik yang kompleks membutuhkan pendekatan analisis yang mampu menyatukan pengetahuan ilmiah, pengalaman praktis, dan pertimbangan nilai sebab tidak semua keputusan publik dapat diselesaikan melalui kalkulasi teknis semata. Dengan demikian, analisis kebijakan yang berkualitas mutlak menyeimbangkan antara rasionalitas teknis, kelayakan politik (*political feasibility*), kapasitas institusional, serta tanggung jawab etis terhadap kemaslahatan masyarakat.

Perkembangan teknologi digital, kecerdasan buatan (*artificial intelligence*), dan meningkatnya kompleksitas persoalan publik menuntut pembangunan kapasitas analisis kebijakan yang lebih adaptif, reflektif, dan bertanggung jawab. Digitalisasi menyediakan peluang besar melalui ketersediaan data, pemodelan prediktif, otomatisasi analisis, serta pemetaan pola masalah secara presisi. Namun, teknologi juga membawa konsekuensi tantangan baru terkait kualitas data, risiko bias algoritmik, keamanan informasi, transparansi keputusan, hingga ketimpangan kapasitas digital antar-lembaga pemerintah. Oleh sebab itu, masa depan analisis kebijakan tidak sekadar memerlukan kecakapan teknis dalam mengoperasikan teknologi, melainkan keahlian kritis dalam menilai bagaimana teknologi memengaruhi konstruksi pengetahuan, alur pengambilan keputusan, dan relasi antara pemerintah dengan masyarakat. Valle-Cruz et al. (2022) menunjukkan bahwa kecerdasan buatan berpotensi memperkuat kapasitas analitis sektor publik, tetapi efektivitas manfaat tersebut sangat bergantung pada kesiapan kelembagaan, ketersediaan tata kelola data yang matang, serta tingkat kompetensi sumber daya manusia. Dengan demikian, tantangan masa depan analisis kebijakan bukanlah sekadar memacu kecepatan pengambilan keputusan melalui teknologi, melainkan membangun kapasitas kebijakan terpadu yang sanggup menyelaraskan pemanfaatan data, inovasi, prinsip etika, dan nilai-nilai public sehingga pemerintah mampu merespons persoalan yang kian kompleks secara efektif, adil, dan berakuntabilitas.

DAFTAR PUSTAKA

Auld, G., Bernstein, S., Cashore, B. *et al.* Managing pandemics as super wicked problems: lessons from, and for, COVID-19 and the climate crisis. *Policy Sci* 54, 707–728 (2021). https://doi.org/10.1007/s11077-021-09442-2

Baffo, I., Leonardi, M., D'Alberti, V., & Petrillo, A. (2024). Optimizing public investments: A sustainable economic, environmental, and social investment multi-criteria decision model (SEESIM). *Regional Science Policy & Practice, 16*(11), 100140. DOI: 10.1016/j.rspp.2024.100140

Bandola-Gill, J., Andersen, N. A., Leng, R., Pattyn, V., & Smith, K. E. (2024). A matter of culture? Conceptualizing and investigating "evidence cultures" within research on evidence-informed policymaking. *Policy and Society, 43*(4), 397–413. https://doi.org/10.1093/polsoc/puae036

Bolton, M., & Mintrom, M. (2023). RegTech and creating public value: opportunities and challenges. *Policy Design and Practice*, *6*(3), 266–282. https://doi.org/10.1080/25741292.2023.2213059

Bundi, P., Trein, P. Evaluation use and learning in public policy. *Policy Sci* 55, 283–309 (2022). https://doi.org/10.1007/s11077-022-09462-6

Busetti, S. Causality is good for practice: policy design and reverse engineering. *Policy Sci* 56, 419–438 (2023). https://doi.org/10.1007/s11077-023-09493-7

Cairney, Paul. (2016). The Politics of Evidence-Based Policy-Making. 10.1057/978-1-137-51781-4

Cairney, Paul & Oliver, Kathryn. (2018). How Should Academics Engage in Policymaking to Achieve Impact?. Political Studies Review. 18. 228-244. https://doi.org/10.1177/1478929918807714

Cantarelli, P., Belle, N., & Hall, J. L. (2023). Information use in public administration and policy decision-making: A research synthesis. *Public Administration Review, 83*(6), 1667–1686. https://doi.org/10.1111/puar.13735

Capano, G., Lepori, B. (2024). Designing policies that could work: understanding the interaction between policy design spaces

and organizational responses in public sector. *Policy Sci* 57, 53–82. https://doi.org/10.1007/s11077-024-09521-0

Capano, G., Malandrino, A. (2022). Mapping the use of knowledge in policymaking: barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990–2020). *Policy Sci* 55, 399–428. https://doi.org/10.1007/s11077-022-09468-0

Cejudo, G.M., Trein, P. Pathways to policy integration: a subsystem approach. *Policy Sci* 56, 9–27 (2023). https://doi.org/10.1007/s11077-022-09483-1

Christensen, Johan, Stine Hesstvedt. (2024). Comparing ministerial evidence cultures: a quantitative analysis, *Policy and Society*, Volume 43, Pages 494–520, https://doi.org/10.1093/polsoc/puae033

Cruden, G., Crable, E.L., Lengnick-Hall, R. *et al.* Who's "in the room where it happens"? A taxonomy and five-step methodology for identifying and characterizing policy actors. *Implement Sci Commun* 4, 113 (2023). https://doi.org/10.1186/s43058-023-00492-6

Dehnhardt, A., Grothmann, T., & Wagner, J. (2022). Cost-benefit analysis: What limits its use in policy making and how to make it more usable? A case study on climate change adaptation in Germany. *Environmental Science & Policy, 137*, 53–60. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.08.005

Dodge, J., Metze, T. Approaches to policy framing: deepening a conversation across perspectives. *Policy Sci* 57, 221–256 (2024). https://doi.org/10.1007/s11077-024-09534-9

Domorenok, E., Graziano, P., & Polverari, L. (2021). Policy integration, policy design and administrative capacities. Evidence from EU cohesion policy. *Policy and Society*, *40*(1), 58–78. https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1930697

Ferronato, N., & Torretta, V. (2019). Waste Mismanagement in Developing Countries: A Review of Global Issues. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *16*(6), 1060. https://doi.org/10.3390/ijerph16061060

Gadson, D. N., & Park, S. (2024). Social Equity and the Responsible Administrator: The Challenge of Equity in Public Policy

Initiatives. *Administration & Society*, *56*(6), 786-800. https://doi.org/10.1177/00953997241249174

Glaus A. *Politics of flood risk management in Switzerland: Political feasibility of instrument mixes*. *Env Pol Gov*. 2021; 31: 492–519. https://doi.org/10.1002/eet.1940

Haby, M.M., Reveiz, L., Thomas, R. *et al.* (2025). An integrated framework to guide evidence-informed public health policymaking. *J Public Health Pol* 46, 193–210. https://doi.org/10.1057/s41271-024-00535-9

Hämäläinen, R. P., Lahtinen, T. J., & Virtanen, K. (2024). Generating policy alternatives for decision making: A process model, behavioural issues, and an experiment. *EURO Journal on Decision Processes, 12*, 100050. https://doi.org/10.1016/j.ejdp.2024.100050

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, *47*(6), 711-739. https://doi.org/10.1177/0095399713481601

Hill O'Connor, C., Smith, K., & Stewart, E. (2023). Integrating evidence and public engagement in policy work: An empirical examination of three UK policy organisations. *Policy & Politics, 51*(2), 271–294. https://doi.org/10.1332/030557321X16698031794569

Hirsch Hadorn, G. Which Methods Are Useful to Justify Public Policies? An Analysis of Cost–Benefit Analysis, Multi-Criteria Decision Analysis, and Non-Aggregate Indicator Systems. *J Gen Philos Sci* 53, 123–141 (2022). https://doi.org/10.1007/s10838-021-09580-4

Hooper, R., Goyal, N., Blok, K. *et al.* A semi-automated approach to policy-relevant evidence synthesis: combining natural language processing, causal mapping, and graph analytics for public policy. *Policy Sci* 57, 875–900 (2024). https://doi.org/10.1007/s11077-024-09548-3

Hoppe, R., & Turnbull, N. (2024). Problem structuring, wrong-problem problems and metagovernance as the strategic management of intractable positions: The case of the EU GM Crop Regulatory Framework controversy. *Public Policy and*

Administration, *39*(3), 475-496. https://doi.org/10.1177/09520767231177577

Howison, M., & Goggins, M. (2022). SIRAD: Secure infrastructure for research with administrative data. *Software Impacts, 12*, 100245. https://doi.org/10.1016/j.simpa.2022.100245

Howlett, Michael, & Mukherjee, Ishani. (2018). Policy design and non-design: A continuum of formulation modalities. In Routledge Handbook of Policy Design (pp. 305-315). London: Taylor and Francis. Available at: https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/2760

Howlett, Michael, Joshua Newman. (2010). Policy analysis and policy work in federal systems: Policy advice and its contribution to evidence-based policy-making in multi-level governance systems, Policy and Society, Volume 29, Issue 2, Pages 123-136, https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.004

Huijbregts, R., George, B., & Bekkers, V. (2022). Public values assessment as a practice: integration of evidence and research agenda. *Public Management Review*, *24*(6), 840–859. https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1867227

Kelstrup, J.D., Jørgensen, J.V. Explaining differences in research utilization in evidence-based government ministries. *Policy Sci* 57, 257–280 (2024). https://doi.org/10.1007/s11077-024-09529-6

Kidjie Saguin, João V Guedes-Neto, Pedro Lucas Moura Palotti, Natália Massaco Koga, Flavio Lyrio Carneiro. (2024). Variation in evidence use across policy sectors: the case of Brazil, *Policy and Society*, Volume 43, Issue 4, Pages 521–555, https://doi.org/10.1093/polsoc/puae031

Kristensen, T. A., Mortensen, P. B., Green-Pedersen, C., & Seeberg, H. B. (2023). The policy agenda effects of problem indicators: a comparative study in seven countries. *Journal of Public Policy*, *43*(2), 240–260. doi:10.1017/S0143814X22000307

Lemke, N., Trein, P. & Varone, F. Agenda-setting in nascent policy subsystems: issue and instrument priorities across venues. *Policy Sci* 56, 633–655 (2023). https://doi.org/10.1007/s11077-023-09514-5

Leppänen, T., & Liefferink, D. (2022). *Agenda-setting, policy formulation, and the EU institutional context: The case of the Just Transition Fund*. *European Policy Analysis*, 8, 51–67. https://doi.org/10.1002/epa2.1136

Lockwood, M. Policy feedback and institutional context in energy transitions. *Policy Sci* 55, 487–507 (2022). https://doi.org/10.1007/s11077-022-09467-1

Margetts, H., & Dorobantu, C. (2019). Rethink government with AI. *Nature*, *568*(7751), 163–165. https://doi.org/10.1038/d41586-019-01099-5

Meier, Kenneth J., Jourdan Davis, and Xiaoyang Xu. 2023. "*Effectiveness, Efficiency, and Equity Tradeoffs in Public Programs: A Citizen Experiment*." *Public Administration Review* 83(6): 1462–1477. https://doi.org/10.1111/puar.13690

Meinard, Y., & Pluchinotta, I. (2022). C-KE/I: A pragmatic framework for policy innovation. *EURO Journal on Decision Processes, 10*, 100016. https://doi.org/10.1016/j.ejdp.2022.100016

Mintrom, M., & Luetjens, J. (2017). Policy entrepreneurs and problem framing: The case of climate change. *Environment and Planning C: Politics and Space*, *35*(8), 1362-1377. https://doi.org/10.1177/2399654417708440

Mukherjee, I., Coban, M. K., & Bali, A. S. (2021). Policy capacities and effective policy design: a review. *Policy sciences*, *54*(2), 243–268. https://doi.org/10.1007/s11077-021-09420-8

Nel, D., Taeihagh, A. The soft underbelly of complexity science adoption in policymaking: towards addressing frequently overlooked non-technical challenges. Policy Sci 57, 403–436 (2024). https://doi.org/10.1007/s11077-024-09531-y

Newman, J., Patmisari, E. & Widianingsih, I. Policy analytical capacity and "Eastern" styles of policy analysis: evidence from West Java Province, Indonesia. Policy Sci 55, 469–485 (2022). https://doi.org/10.1007/s11077-022-09470-6

Parkhurst, J. (2016). The Politics of Evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence (1st ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315675008

Peters, B. G., Pierre, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). *Bringing political science back into public administration research*.

Governance, 35(4), 962–982. https://doi.org/10.1111/gove.12705

Pettrachin, A., Hadj Abdou, L. (2024). Beyond evidence-based policymaking? Exploring knowledge formation and source effects in US migration policymaking. *Policy Sci* 57, 3–28. https://doi.org/10.1007/s11077-024-09523-y

Polman, D., Alons, G. Reap what you sow: implementing agencies as strategic actors in policy feedback dynamics. *Policy Sci* 54, 823–848 (2021). https://doi.org/10.1007/s11077-021-09436-0

Ruijer, Erna, Gregory Porumbescu, Rebecca Porter, and Suzanne Piotrowski. 2023. " *Social Equity in the Data Era: A Systematic Literature Review of Data-Driven Public Service Research*." *Public Administration Review* 83(2): 316–332. https://doi.org/10.1111/puar.13585

Sariatli, F. (2017). Linear Economy Versus Circular Economy: A Comparative and Analyzer Study for Optimization of Economy for Sustainability. Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development, 6(1), 31-34. https://doi.org/10.1515/vjbsd-2017-0005

Scanlon, D., Lorusso, J., & Viczko, M. (2024). Understanding (and extending) the conceptual boundaries of policy research in physical education: A scoping review. *European Physical Education Review*, *30*(3), 414-434. https://doi.org/10.1177/1356336X231210393

Schiff, Daniel S. (2024). Framing contestation and public influence on policymakers: evidence from US artificial intelligence policy discourse, *Policy and Society*, Volume 43, Issue 3, Pages 255–288, https://doi.org/10.1093/polsoc/puae007

Tahiru, A.-W., Cobbina, S. J., & Asare, W. (2024). A Circular Economy Approach to Addressing Waste Management Challenges in Tamale's Waste Management System. *World*, *5*(3), 659-682. https://doi.org/10.3390/world5030034

Trein, P., Fischer, M., Maggetti, M. *et al.* Empirical research on policy integration: a review and new directions. *Policy Sci* 56, 29–48 (2023). https://doi.org/10.1007/s11077-022-09489-9

Valle-Cruz, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazan, R., & Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2022). Assessing the public policy cycle framework in the

age of artificial intelligence. *Government Information Quarterly, 39*(4), 101718. https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509

van Geet, M.T., Verweij, S., Busscher, T. *et al.* The importance of policy design fit for effectiveness: a qualitative comparative analysis of policy integration in regional transport planning. *Policy Sci* 54, 629–662 (2021). https://doi.org/10.1007/s11077-021-09429-z

Villa Alvarez, D.P., Auricchio, V. & Mortati, M. Mapping design activities and methods of public sector innovation units through the policy cycle model. *Policy Sci* 55, 89–136 (2022). https://doi.org/10.1007/s11077-022-09448-4

White, J. (2024). Technocratic myopia: On the pitfalls of depoliticising the future. *European Journal of Social Theory*, *27*(2), 260-278. https://doi.org/10.1177/13684310241226613

Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial Intelligence and the Public Sector—Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration*, *42*(7), 596–615. https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103

Yang, Y., Tan, X., Shi, Y. *et al.* What are the core concerns of policy analysis? A multidisciplinary investigation based on in-depth bibliometric analysis. *Humanit Soc Sci Commun* 10, 190 (2023). https://doi.org/10.1057/s41599-023-01703-0

Zeller, V., Towa, E., Degrez, M., & Achten, W. M. J. (2019). Urban waste flows and their potential for a circular economy model at city-region level. *Waste management (New York, N.Y.)*, *83*, 83–94. https://doi.org/10.1016/j.wasman.2018.10.034

Zuiderwijk, A., Chen, Y. C., & Salem, M. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review. *Government Information Quarterly, 38*(3), 101577. https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577

BAB 4
PROSES DAN SIKLUS KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik merupakan instrumen strategis pemerintah dalam merespons persoalan kolektif, mengatur kepentingan masyarakat, dan mewujudkan tujuan pembangunan. Dalam administrasi publik, kebijakan tidak hanya dipahami sebagai keputusan formal, tetapi sebagai proses yang menghubungkan perumusan masalah, pengambilan keputusan, pelaksanaan tindakan, dan penilaian hasil. Perspektif ini menempatkan kebijakan sebagai rangkaian aktivitas yang saling berkaitan dalam menghasilkan perubahan publik. Kualitas kebijakan sangat dipengaruhi oleh ketepatan substansi, kapasitas kelembagaan, serta konsistensi proses yang melandasi pembentukannya

Proses kebijakan publik berlangsung dalam lingkungan yang kompleks, dinamis, dan terus mengalami perubahan. Perkembangan sosial, ekonomi, politik, teknologi, serta tuntutan masyarakat memengaruhi cara pemerintah memahami dan merespons persoalan publik. Sebagaimana dikemukakan (Ramdhani & Ramdhani, 2017), pelaksanaan kebijakan merupakan bagian penting dari keseluruhan proses yang menghubungkan keputusan pemerintah dengan pencapaian tujuan publik. Proses tersebut menentukan bagaimana masalah didefinisikan, diprioritaskan, dan diterjemahkan ke dalam pilihan tindakan pemerintah. Kebijakan publik karenanya merepresentasikan hubungan antara kebutuhan masyarakat dan kapasitas negara dalam mengelola persoalan bersama.

Pemahaman terhadap proses kebijakan menjadi penting karena kebijakan publik tidak terbentuk melalui satu keputusan tunggal, melainkan melalui rangkaian tahapan yang memiliki fungsi berbeda. Masalah publik perlu diidentifikasi dan dikonstruksi sebelum memperoleh perhatian dalam agenda pemerintah.

Selanjutnya, alternatif kebijakan dirumuskan, dipilih, dan disahkan melalui mekanisme pengambilan keputusan. Tahapan tersebut kemudian dilanjutkan dengan implementasi, monitoring, evaluasi, dan kemungkinan penyesuaian kebijakan. Rangkaian proses ini memperlihatkan bahwa kebijakan publik memiliki struktur yang saling terhubung dan membentuk suatu siklus kebijakan (Haeranah, 2024).

Siklus kebijakan publik tidak sepenuhnya berlangsung secara linear dan mekanis. Tahapan yang secara konseptual disusun berurutan dapat saling beririsan, mengalami pengulangan, atau berubah mengikuti perkembangan konteks kebijakan. Hasil implementasi dan evaluasi dapat mendorong pemerintah meninjau kembali formulasi kebijakan, memperbarui agenda, atau mendefinisikan ulang masalah yang dihadapi. Siklus kebijakan lebih tepat dipahami sebagai kerangka analitis untuk menjelaskan hubungan antartahapan daripada sebagai prosedur administratif yang bersifat kaku. Pemahaman ini menempatkan kebijakan sebagai proses yang iteratif, adaptif, dan terbuka terhadap pembelajaran.

Selain memiliki dimensi administratif, proses kebijakan juga mengandung dimensi politik dan kelembagaan yang kuat. Pemerintah, birokrasi, lembaga legislatif, kelompok kepentingan, organisasi masyarakat sipil, dunia usaha, media, dan masyarakat berperan dalam memengaruhi arah kebijakan. Setiap aktor membawa kepentingan, sumber daya, pengetahuan, serta pengaruh yang berbeda. Interaksi tersebut menjadikan proses kebijakan sebagai arena negosiasi, kontestasi, kompromi, dan pembentukan legitimasi. Dengan demikian, kebijakan publik tidak semata-mata merupakan hasil analisis teknokratis, tetapi juga produk interaksi kekuasaan dan kepentingan dalam ruang publik.

Perkembangan administrasi publik kontemporer semakin memperluas pemahaman mengenai proses dan siklus kebijakan publik. Pendekatan governance menempatkan kebijakan sebagai hasil interaksi antara negara dan aktor non-negara melalui mekanisme kolaborasi, partisipasi, deliberasi, serta pertukaran pengetahuan. Proses kebijakan juga semakin dipengaruhi oleh penggunaan data, teknologi digital, bukti empiris, dan kebutuhan adaptasi terhadap perubahan lingkungan. Kondisi tersebut

menuntut pemerintah memiliki kapasitas untuk mengintegrasikan perumusan keputusan, pelaksanaan, evaluasi, dan pembelajaran secara berkelanjutan.

Bab ini membahas proses dan siklus kebijakan publik sebagai rangkaian konseptual dan praktis yang saling berkaitan. Pembahasan diawali dengan pengertian proses kebijakan, dilanjutkan dengan tahapan utama siklus kebijakan, dinamika hubungan antartahapan, pembelajaran dan adaptasi kebijakan, serta perkembangan siklus kebijakan dalam perspektif governance kontemporer. Uraian ini diarahkan untuk memperlihatkan bahwa kebijakan publik bukan sekadar produk keputusan pemerintah, melainkan proses berkelanjutan yang membutuhkan keterpaduan antara analisis, institusi, aktor, implementasi, evaluasi, dan kemampuan merespons perubahan kebutuhan masyarakat.

4.1 Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik merupakan keseluruhan aktivitas yang berlangsung ketika Pemerintah dan aktor terkait merespons persoalan kolektif melalui tindakan yang memiliki tujuan, arah, dan konsekuensi publik. Proses ini tidak hanya berkaitan dengan keputusan formal pemerintah, tetapi juga mencakup pembentukan pemahaman terhadap masalah, interaksi antarkepentingan, penggunaan pengetahuan, serta pengorganisasian sumber daya untuk menghasilkan tindakan publik. Kebijakan dipahami sebagai proses karena keputusan pemerintah selalu terbentuk dalam hubungan yang kompleks antara kebutuhan masyarakat, kapasitas kelembagaan, struktur kekuasaan, dan lingkungan kebijakan.

Dalam perspektif administrasi publik, proses kebijakan bersifat multidimensional. Dimensi administratif berkaitan dengan perencanaan, koordinasi, pengorganisasian, dan pengendalian tindakan pemerintah. Dimensi politik berhubungan dengan distribusi kekuasaan, kepentingan, konflik, negosiasi, serta pembentukan dukungan terhadap suatu pilihan kebijakan. Sementara itu, dimensi sosial berkaitan dengan nilai, norma, kebutuhan, aspirasi, dan persepsi masyarakat terhadap persoalan publik. Ketiga dimensi tersebut saling berinteraksi dan

menentukan bagaimana suatu kebijakan dirumuskan, diterima, serta dijalankan dalam lingkungan pemerintahan.

Proses kebijakan tidak berlangsung dalam ruang yang netral. Setiap kebijakan dipengaruhi oleh konteks kelembagaan, kondisi ekonomi, perubahan sosial, perkembangan teknologi, dinamika politik, serta kapasitas birokrasi. Lingkungan tersebut dapat memperluas atau membatasi pilihan pemerintah dalam merespons masalah publik. Karena itu, kualitas proses kebijakan tidak hanya ditentukan oleh ketepatan analisis, tetapi juga oleh kemampuan institusi membaca perubahan lingkungan dan mengelola berbagai keterbatasan yang muncul. Kebijakan yang dirancang secara baik secara teknokratis tetap dapat menghadapi hambatan apabila tidak sesuai dengan konteks kelembagaan dan sosial tempat kebijakan tersebut diterapkan.

Karakteristik penting proses kebijakan adalah adanya keterkaitan antara pengetahuan, kepentingan, dan kekuasaan. Pengetahuan menyediakan dasar analitis untuk memahami masalah dan memperkirakan konsekuensi tindakan, sedangkan kepentingan memengaruhi preferensi aktor terhadap pilihan kebijakan tertentu (Wahyuni, 2026). Kekuasaan menentukan kemampuan aktor dalam memengaruhi keputusan, mengendalikan sumber daya, dan membangun legitimasi. Interaksi ketiganya menjadikan proses kebijakan sebagai arena yang tidak sepenuhnya teknis, karena keputusan publik selalu melibatkan pertimbangan nilai dan pilihan mengenai kepentingan siapa yang diprioritaskan.

Aktor yang terlibat dalam proses kebijakan juga bersifat beragam. Pemerintah, birokrasi, lembaga legislatif, organisasi masyarakat sipil, kelompok kepentingan, akademisi, media, sektor swasta, komunitas lokal, dan warga negara dapat memberikan pengaruh terhadap arah kebijakan. Masing-masing aktor memiliki sumber daya, informasi, kewenangan, dan kepentingan yang berbeda. Interaksi antaraktor tersebut dapat menghasilkan kerja sama, persaingan, konflik, maupun kompromi. Dalam konteks ini, proses kebijakan menjadi ruang pembentukan kesepakatan publik melalui pertukaran argumen dan negosiasi kepentingan (Batara, 2026).

Selain bersifat multidimensional, proses kebijakan juga memiliki karakter dinamis dan adaptif. Perubahan masalah, munculnya informasi baru, pergantian kepemimpinan, perubahan anggaran, serta tekanan masyarakat dapat memengaruhi arah kebijakan. Pemerintah perlu memiliki kemampuan untuk menyesuaikan pilihan dan strategi tanpa kehilangan orientasi terhadap tujuan publik. Proses kebijakan dengan demikian tidak dapat dipahami sebagai aktivitas yang sepenuhnya tertutup dan pasti, melainkan sebagai proses terbuka yang terus dipengaruhi oleh perubahan lingkungan dan respons para aktor.

Dalam praktiknya, proses kebijakan membutuhkan koordinasi dan integrasi antarlembaga. Persoalan publik umumnya bersifat lintas sektor sehingga tidak dapat diselesaikan oleh satu organisasi pemerintah saja. Kelemahan koordinasi dapat menimbulkan tumpang tindih kewenangan, inkonsistensi program, pemborosan sumber daya, dan rendahnya efektivitas tindakan pemerintah. Keberhasilan kebijakan sangat berkaitan dengan kemampuan menghubungkan keputusan, pelaksana, sumber daya, dan sasaran kebijakan dalam suatu proses yang terorganisasi (Iswandi et al., 2021).

Perkembangan pendekatan governance memperluas pemahaman mengenai proses kebijakan dari model yang berpusat pada pemerintah menuju model yang melibatkan jejaring aktor. Pemerintah tidak lagi diposisikan sebagai satu-satunya pengendali proses, melainkan sebagai pengarah, koordinator, dan fasilitator kerja sama. Proses kebijakan menuntut keterbukaan informasi, partisipasi, deliberasi, kolaborasi, serta penggunaan pengetahuan dari berbagai sumber. Pendekatan ini menekankan bahwa legitimasi dan efektivitas kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kewenangan formal, tetapi juga oleh kualitas interaksi dan kepercayaan antaraktor.

4.2 Siklus Kebijakan Publik

Siklus kebijakan publik merupakan kerangka konseptual yang digunakan untuk menjelaskan rangkaian tahapan dalam

proses pembentukan, pelaksanaan, evaluasi, dan penyempurnaan kebijakan pemerintah. Kerangka ini menempatkan kebijakan sebagai proses yang berlangsung secara berkelanjutan, mulai dari munculnya persoalan publik hingga terbentuknya keputusan, pelaksanaan tindakan, penilaian hasil, dan kemungkinan perbaikan kebijakan. Siklus kebijakan memberikan dasar analitis untuk memahami hubungan antara masalah publik, keputusan pemerintah, instrumen kebijakan, pelaksanaan program, dan dampak yang dihasilkan.

Dalam kajian kebijakan publik, siklus kebijakan umumnya mencakup beberapa tahapan utama, yaitu identifikasi masalah atau *agenda setting*, formulasi kebijakan, adopsi atau pengambilan keputusan, implementasi, serta evaluasi. Setiap tahapan memiliki fungsi yang berbeda, tetapi tetap saling berhubungan. Tahap identifikasi masalah menentukan persoalan yang memperoleh perhatian pemerintah, formulasi menyusun alternatif penyelesaian, pengambilan keputusan menetapkan pilihan, implementasi menerjemahkan keputusan ke dalam tindakan, sedangkan evaluasi menilai pencapaian dan dampak kebijakan. Struktur tahapan tersebut digunakan untuk membantu menganalisis proses kebijakan secara sistematis (Gaol, 2022).

Proses identifikasi mencakup pengenalan gejala, pemahaman konteks, pendefinisian masalah, pembatasan ruang lingkup, analisis penyebab, penilaian dampak, dan penentuan prioritas. Pembedaan antara gejala, masalah substantif, akar penyebab, dan dampak menjadi penting agar kebijakan tidak hanya merespons persoalan di permukaan. Identifikasi yang tepat harus mampu menjelaskan apa masalahnya, mengapa masalah terjadi, siapa yang terdampak, serta konsekuensi yang ditimbulkannya (Asfiah et al., 2024).

4.2.1 Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Penyusunan agenda atau *agenda setting* merupakan tahap awal dalam siklus kebijakan publik ketika berbagai persoalan yang berkembang di masyarakat diseleksi untuk memperoleh perhatian dan prioritas pemerintah. Tidak seluruh persoalan

publik dapat langsung menjadi agenda kebijakan karena pemerintah memiliki keterbatasan sumber daya, waktu, kewenangan, dan kapasitas kelembagaan. Agenda setting berfungsi menentukan masalah mana yang dianggap penting, mendesak, relevan, dan layak untuk ditindaklanjuti melalui kebijakan publik.

Suatu masalah dapat dipertimbangkan untuk masuk ke dalam agenda kebijakan berdasarkan beberapa kriteria. Pertama, besarnya dampak masalah, yaitu sejauh mana persoalan memengaruhi kehidupan masyarakat. Kedua, tingkat urgensi, terutama apabila masalah membutuhkan penanganan segera. Ketiga, cakupan kelompok terdampak, termasuk perhatian terhadap kelompok rentan dan masyarakat yang memiliki akses terbatas terhadap pelayanan publik. Keempat, kelayakan penanganan, yaitu kemungkinan masalah diselesaikan melalui kewenangan dan instrumen yang dimiliki pemerintah.

Kelima, kesesuaian dengan prioritas pembangunan, baik nasional maupun daerah. Keenam, dukungan politik dan publik, yang menunjukkan adanya legitimasi sosial serta kemungkinan kebijakan memperoleh dukungan dalam proses selanjutnya. Ketujuh, ketersediaan data dan informasi, yang memungkinkan masalah dirumuskan secara jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Kriteria tersebut diperlukan agar penetapan agenda tidak hanya didasarkan pada popularitas isu, tetapi juga pada pertimbangan objektif, strategis, dan kepentingan publik. Agenda yang disusun tanpa kriteria yang jelas berpotensi menghasilkan kebijakan yang reaktif, tidak konsisten, dan kurang mampu menjawab persoalan masyarakat (Asfiah et al., 2024).

Agenda setting tidak hanya berkaitan dengan keberadaan masalah, tetapi juga menyangkut proses bagaimana suatu masalah dikonstruksi, ditafsirkan, dan diposisikan sebagai isu yang membutuhkan intervensi pemerintah (Ramadhani et al., 2026). Suatu persoalan dapat berkembang menjadi agenda apabila memperoleh perhatian masyarakat, dukungan aktor politik, pemberitaan media, hasil penelitian, tekanan kelompok kepentingan, atau dorongan dari lembaga pemerintahan.

Sebaliknya, masalah yang sebenarnya penting dapat tidak masuk agenda apabila tidak memiliki dukungan politik, kurang memperoleh perhatian publik, atau dianggap belum sesuai dengan prioritas pemerintah.

Keterlibatan berbagai aktor dalam agenda setting sangat diperlukan, baik itu pemerintah, lembaga legislatif, birokrasi, kelompok kepentingan, media massa, akademisi, organisasi masyarakat sipil, maupun masyarakat terdampak. Masing-masing aktor berusaha memengaruhi cara suatu masalah dipahami, didefinisikan, dan ditempatkan sebagai prioritas pemerintah. Dalam konteks ini, pembentukan agenda bukan semata-mata proses teknokratis, melainkan juga arena politik yang dipengaruhi oleh kekuasaan, kepentingan, opini publik, serta kemampuan aktor membangun dukungan terhadap suatu isu (Hidayat et al., 2025).

Penyusunan agenda kebijakan menghadapi sejumlah tantangan. Pertama, adanya keterbatasan kapasitas pemerintah dalam menangani seluruh masalah yang berkembang. Kedua, dominasi kelompok kepentingan yang memiliki sumber daya dan akses politik lebih besar. Ketiga, lemahnya data dan sistem informasi yang menyebabkan masalah tidak dapat dirumuskan secara akurat. Keempat, kecenderungan pemerintah bersikap reaktif terhadap isu yang sedang populer, sementara masalah struktural jangka panjang kurang memperoleh perhatian.

Tantangan lainnya adalah fragmentasi kewenangan antarinstansi, lemahnya koordinasi, rendahnya partisipasi kelompok rentan, serta pengaruh media yang dapat mendorong perhatian berlebihan terhadap isu tertentu. Dalam situasi demikian, agenda setting membutuhkan mekanisme penyaringan yang transparan, penggunaan data yang kuat, konsultasi publik, dan koordinasi lintas sektor agar prioritas kebijakan benar-benar mencerminkan kebutuhan strategis masyarakat.

4.2.2 Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*)

Formulasi kebijakan (*public formulation*) merupakan tahap ketika masalah publik yang telah masuk dalam agenda

pemerintah diterjemahkan ke dalam tujuan, alternatif tindakan, dan rancangan kebijakan yang dapat dipertimbangkan untuk diadopsi. Tahap ini tidak hanya berkaitan dengan penyusunan rancangan peraturan, tetapi mencakup proses analisis, perumusan pilihan, konsultasi, negosiasi, serta penilaian terhadap konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan. Formulasi menjadi tahap strategis karena menentukan arah, substansi, instrumen, sasaran, dan mekanisme intervensi pemerintah terhadap masalah publik (Wahab, 2021).

Proses formulasi diawali dengan memperjelas masalah dan tujuan kebijakan. Masalah yang telah ditetapkan dalam agenda perlu diterjemahkan ke dalam rumusan yang spesifik agar dapat menjadi dasar penyusunan tujuan kebijakan (Amalina et al., 2018). Tujuan tersebut harus menunjukkan perubahan yang hendak dicapai, kelompok sasaran yang akan menerima manfaat, serta indikator yang dapat digunakan untuk menilai keberhasilan. Ketidakjelasan tujuan dapat menyebabkan alternatif kebijakan menjadi terlalu luas, tidak terukur, dan sulit diimplementasikan. Dalam konteks ini, formulasi kebijakan harus memiliki keterkaitan logis antara masalah, tujuan, sasaran, instrumen, dan hasil yang diharapkan.

Tahap berikutnya adalah penyusunan berbagai alternatif kebijakan. Alternatif merupakan sejumlah pilihan tindakan yang dapat dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu (Basuki, 2003). Alternatif tersebut dapat berupa regulasi, penyediaan pelayanan publik, subsidi, insentif, disinsentif, bantuan sosial, pembangunan infrastruktur, penguatan kelembagaan, kemitraan, kampanye informasi, atau kombinasi beberapa instrumen. Penyusunan alternatif perlu menghindari kecenderungan menetapkan satu pilihan sejak awal tanpa membandingkannya dengan pilihan lain. Semakin kompleks masalah publik, semakin penting bagi pembuat kebijakan untuk mempertimbangkan beberapa alternatif yang memiliki tingkat efektivitas, biaya, risiko, dan kelayakan yang berbeda.

Setiap alternatif kebijakan harus dianalisis berdasarkan sejumlah dimensi. Dimensi teknis digunakan untuk menilai kesesuaian alternatif dengan karakteristik masalah dan

ketersediaan teknologi atau pengetahuan. Dimensi ekonomi mempertimbangkan biaya, manfaat, efisiensi, dan kemampuan pembiayaan. Dimensi sosial menilai dampak kebijakan terhadap masyarakat, termasuk kelompok rentan dan kelompok yang berpotensi mengalami kerugian. Dimensi hukum memastikan bahwa alternatif sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kewenangan institusi. Sementara itu, dimensi politik dan administratif digunakan untuk menilai tingkat dukungan, potensi resistensi, kapasitas birokrasi, serta kemungkinan pelaksanaan kebijakan secara efektif.

Formulasi kebijakan yang berkualitas harus didukung oleh data dan bukti empiris. Data diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan dirumuskan berdasarkan kondisi nyata, bukan semata-mata berdasarkan asumsi, persepsi politik, atau tekanan kelompok tertentu. Sumber data dapat berupa statistik resmi, hasil penelitian, survei masyarakat, laporan pelayanan publik, hasil evaluasi kebijakan sebelumnya, wawancara, observasi, serta informasi dari kelompok sasaran. Pendekatan berbasis bukti atau *evidence-based policy* membantu pembuat kebijakan menilai hubungan antara masalah, alternatif tindakan, dan hasil yang diharapkan.

4.2.3 Adopsi/Legitimasi Kebijakan (*Policy Legatimating*)

Adopsi kebijakan merupakan tahap ketika alternatif kebijakan yang telah dirumuskan dipilih, disepakati, dan ditetapkan oleh otoritas yang memiliki kewenangan formal. Tahap ini menandai perubahan dari proses perumusan yang bersifat analitis dan deliberatif menuju keputusan yang memiliki kekuatan politik, administratif, serta yuridis. Adopsi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan pemilihan alternatif yang dianggap paling tepat, tetapi juga menyangkut proses memperoleh persetujuan, membangun dukungan, dan memastikan bahwa kebijakan memiliki dasar legitimasi yang memadai

Dalam praktik pemerintahan, adopsi kebijakan berlangsung melalui mekanisme kelembagaan yang berbeda sesuai dengan jenis dan tingkat kebijakan. Kebijakan dapat diadopsi melalui undang-undang, peraturan pemerintah,

peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, keputusan kepala daerah, maupun instrumen administratif lainnya. Bentuk adopsi tersebut menunjukkan bahwa keputusan kebijakan harus ditempatkan dalam kerangka kewenangan yang jelas agar memiliki kepastian hukum dan dapat dilaksanakan oleh organisasi pelaksana. Dengan demikian, adopsi merupakan proses institusionalisasi pilihan kebijakan ke dalam keputusan resmi pemerintah (Nurhakim et al., 2025).

Dimensi politik sangat kuat dalam adopsi kebijakan publik (Pitaloka, 2020). Alternatif yang secara teknis dianggap paling efektif belum tentu menjadi pilihan akhir apabila tidak memperoleh dukungan dari aktor-aktor yang memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Kepentingan politik, ideologi, distribusi sumber daya, tekanan kelompok kepentingan, opini publik, serta hubungan antarlembaga dapat memengaruhi keputusan akhir. Dalam konteks ini, adopsi kebijakan merupakan arena negosiasi dan kompromi antara pertimbangan rasional dengan kepentingan politik yang berkembang dalam lingkungan pemerintahan.

Selain dimensi politik, adopsi kebijakan juga berkaitan erat dengan legitimasi. Suatu kebijakan akan memiliki legitimasi yang lebih kuat apabila proses penetapannya dilakukan melalui prosedur yang sah, transparan, partisipatif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Legitimasi tidak cukup hanya diperoleh melalui pengesahan formal, tetapi juga melalui penerimaan masyarakat terhadap tujuan, proses, dan substansi kebijakan. Partisipasi publik yang bermakna, keterbukaan informasi, serta adanya ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pandangan menjadi unsur penting dalam memperkuat legitimasi kebijakan yang diadopsi.

Proses adopsi biasanya melibatkan sejumlah aktor, baik aktor pemerintah maupun non-pemerintah. Aktor pemerintah meliputi lembaga eksekutif, legislatif, birokrasi, dan lembaga teknis terkait. Sementara itu, aktor nonpemerintah dapat terdiri atas kelompok kepentingan, organisasi masyarakat sipil, akademisi, dunia usaha, media, serta kelompok masyarakat terdampak. Intensitas keterlibatan aktor tersebut bergantung

pada karakteristik isu, tingkat kontroversi kebijakan, besarnya anggaran, dan dampak kebijakan terhadap masyarakat. Semakin luas dampak suatu kebijakan, semakin besar pula kebutuhan untuk membangun dukungan lintas aktor sebelum kebijakan ditetapkan.

4.2.4 Implemnetasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Implementasi kebijakan merupakan tahap penerjemahan keputusan kebijakan ke dalam tindakan, program, kegiatan, dan pelayanan konkret yang ditujukan untuk mencapai tujuan publik (Kristian, 2023). Pada tahap ini, kebijakan yang sebelumnya bersifat normatif dan formal mulai diwujudkan melalui pengorganisasian sumber daya, pembagian kewenangan, penyusunan prosedur kerja, serta koordinasi antaraktor pelaksana. Implementasi tidak dapat dipahami sekadar sebagai pelaksanaan teknis suatu keputusan, melainkan sebagai proses kompleks yang menentukan apakah tujuan kebijakan dapat direalisasikan secara efektif dalam kondisi nyata.

Faktor komunikasi memiliki posisi penting dalam proses implementasi. Informasi mengenai tujuan, sasaran, prosedur, kewenangan, dan indikator keberhasilan harus disampaikan secara konsisten kepada seluruh pelaksana maupun kelompok sasaran. Komunikasi yang tidak efektif dapat menimbulkan kesalahpahaman, resistensi, dan rendahnya kepatuhan terhadap kebijakan. Studi mengenai implementasi kebijakan di tingkat pemerintahan desa menunjukkan bahwa komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi merupakan unsur penting yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik (Sumarsono et al., 2022).

Implementasi kebijakan juga sangat ditentukan oleh ketersediaan sumber daya. Sumber daya tersebut mencakup anggaran, aparatur, kompetensi, informasi, fasilitas, teknologi, serta waktu pelaksanaan. Kebijakan yang memiliki tujuan baik tidak akan berjalan optimal apabila tidak didukung sumber daya yang memadai. Keterbatasan anggaran, rendahnya kapasitas aparatur, ketimpangan infrastruktur, dan lemahnya dukungan

teknologi sering menjadi hambatan dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam pelayanan dan program yang efektif.

Dimensi lain yang menentukan implementasi adalah disposisi atau sikap pelaksana. Pelaksana kebijakan tidak hanya bertindak berdasarkan aturan formal, tetapi juga dipengaruhi oleh pemahaman, komitmen, kepentingan, dan tingkat penerimaan terhadap kebijakan. Pelaksana yang memiliki komitmen kuat cenderung menjalankan kebijakan secara konsisten dan responsif, sedangkan pelaksana yang tidak memahami atau tidak menerima substansi kebijakan dapat menunjukkan resistensi, pelaksanaan selektif, atau kecenderungan administratif yang formalistik. Dengan demikian, keberhasilan implementasi membutuhkan kesesuaian antara tuntutan kebijakan dan orientasi para pelaksana.

Struktur birokrasi juga berpengaruh terhadap efektivitas implementasi. Struktur yang terlalu hierarkis, prosedur yang panjang, serta fragmentasi kewenangan dapat memperlambat proses pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya, struktur yang jelas, koordinatif, dan fleksibel memungkinkan pelaksana merespons persoalan secara lebih cepat. Implementasi kebijakan membutuhkan pembagian tugas yang tegas, mekanisme koordinasi yang efektif, serta prosedur operasional yang mampu menghubungkan kebijakan dengan tindakan di lapangan.

Dalam perspektif governance, implementasi tidak lagi menjadi tanggung jawab pemerintah semata. Pelaksanaan kebijakan semakin melibatkan masyarakat, organisasi nonpemerintah, dunia usaha, komunitas, dan aktor lokal melalui pola kolaborasi. Model kolaboratif memungkinkan adanya pembagian sumber daya, pertukaran pengetahuan, penguatan legitimasi, dan peningkatan responsivitas pelayanan (Yuliani, 2025). Implementasi kebijakan persampahan berbasis collaborative governance, misalnya, memperlihatkan bahwa keberhasilan kebijakan membutuhkan koordinasi dan keterlibatan lintas aktor agar tujuan pengelolaan publik dapat dicapai secara lebih berkelanjutan.

4.2.5 Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Evaluasi kebijakan memiliki kedudukan penting dalam siklus kebijakan publik karena menyediakan informasi mengenai kesesuaian antara tujuan, pelaksanaan, keluaran, hasil, dan dampak kebijakan. Melalui evaluasi, pemerintah dapat mengetahui apakah suatu kebijakan telah berjalan sesuai desain, mengalami hambatan dalam implementasi, atau menghasilkan konsekuensi yang tidak diharapkan. Evaluasi juga membantu membedakan antara kegagalan kebijakan dan kegagalan implementasi. Suatu kebijakan dapat memiliki tujuan yang tepat, tetapi tidak berhasil karena lemahnya pelaksanaan; sebaliknya, implementasi yang baik belum tentu menghasilkan dampak yang optimal apabila desain kebijakannya tidak sesuai dengan karakteristik masalah publik.

Program dan kegiatan yang telah selesai dapat dilakukan evalusai pada berbagai tahap. Evaluasi *ex-ante* dilakukan sebelum kebijakan diterapkan untuk menilai kelayakan, potensi manfaat, risiko, dan konsekuensi alternatif kebijakan. Evaluasi *on-going* dilakukan selama proses implementasi untuk memantau perkembangan pelaksanaan, mengidentifikasi hambatan, dan memberikan rekomendasi perbaikan secara langsung. Sementara itu, evaluasi *ex-post* dilakukan setelah kebijakan berjalan atau berakhir untuk menilai hasil dan dampak kebijakan secara lebih menyeluruh. Pembagian ini menunjukkan bahwa evaluasi merupakan proses berkelanjutan yang melekat pada keseluruhan siklus kebijakan (Mansur, 2021).

Dalam pelaksanaannya, evaluasi kebijakan memerlukan kriteria penilaian yang jelas. Kriteria tersebut dapat mencakup efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan (Akbar, 2016). Efektivitas berkaitan dengan tingkat pencapaian tujuan kebijakan, sedangkan efisiensi menilai hubungan antara hasil yang dicapai dengan sumber daya yang digunakan. Kecukupan mengukur sejauh mana hasil kebijakan mampu mengatasi masalah publik, sementara pemerataan berkaitan dengan distribusi manfaat dan beban kebijakan. Responsivitas menilai kesesuaian kebijakan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, sedangkan ketepatan berkaitan dengan

kesesuaian pilihan kebijakan terhadap masalah yang hendak diselesaikan.

Evaluasi kebijakan seharusnya menghasilkan tindak lanjut yang jelas. Hasil evaluasi dapat digunakan untuk melanjutkan kebijakan, memperbaiki desain program, mengubah mekanisme implementasi, memperluas atau membatasi sasaran, mengalokasikan kembali sumber daya, bahkan menghentikan kebijakan yang terbukti tidak efektif. Dengan demikian, evaluasi tidak berhenti pada kegiatan mengukur keberhasilan atau kegagalan, tetapi harus dihubungkan dengan keputusan korektif dan pembelajaran institusional.

4.3 Peran Masyarakat dalam Proses Kebijakan

Peran masyarakat telah dimulai sejak tahap identifikasi masalah publik. Masyarakat merupakan pihak yang mengalami secara langsung dampak dari persoalan sosial, ekonomi, lingkungan, pelayanan publik, maupun pembangunan. Pengalaman masyarakat dapat menjadi sumber informasi penting untuk mengungkap masalah yang belum terlihat dalam data administratif pemerintah. Melalui pengaduan publik, forum warga, survei, diskusi komunitas, media sosial, maupun organisasi masyarakat sipil, berbagai persoalan dapat diangkat menjadi perhatian pemerintah.

Masyarakat juga berperan dalam membentuk opini publik dan membangun tekanan sosial agar suatu isu memperoleh perhatian politik. Media massa, media sosial, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, kelompok advokasi, dan komunitas lokal dapat mengonstruksi suatu persoalan menjadi isu publik yang menuntut respons pemerintah. Kajian mengenai partisipasi publik menunjukkan bahwa perkembangan teknologi informasi telah memperluas saluran masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dan memengaruhi perhatian pemerintah terhadap suatu masalah (Darmawan, 2022).

Keterlibatan masyarakat pada tahap penyusunan agenda membantu pemerintah memahami tingkat urgensi suatu masalah berdasarkan pengalaman nyata kelompok sasaran. Persoalan yang dianggap biasa oleh birokrasi dapat dipandang sebagai

masalah serius oleh masyarakat karena berhubungan langsung dengan akses terhadap layanan, pendapatan, keamanan, lingkungan hidup, atau hak-hak dasar. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dapat memperluas perspektif pemerintah dalam menentukan masalah mana yang perlu diprioritaskan dalam agenda kebijakan.

Pada tahap formulasi, masyarakat berperan memberikan informasi, pengalaman, pengetahuan lokal, serta alternatif solusi terhadap masalah yang sedang dirumuskan. Keterlibatan tersebut dapat dilakukan melalui konsultasi publik, rapat dengar pendapat, forum musyawarah, diskusi kelompok terarah, lokakarya, survei, maupun mekanisme penyampaian aspirasi secara digital. Partisipasi dalam tahap formulasi memungkinkan rancangan kebijakan disusun berdasarkan kondisi empiris dan tidak hanya didasarkan pada asumsi birokrasi.

Partisipasi masyarakat dalam formulasi juga berfungsi menguji kelayakan sosial dan politik suatu alternatif kebijakan. Alternatif yang secara teknokratis dianggap efisien belum tentu dapat diterima masyarakat apabila berpotensi menimbulkan ketidakadilan, mengabaikan nilai lokal, atau membebani kelompok tertentu. Karena itu, proses formulasi perlu membuka ruang dialog antara pertimbangan teknis pemerintah dan pengalaman sosial masyarakat. (Yanto et al., 2024) menunjukkan bahwa kualitas partisipasi publik dalam formulasi regulasi daerah sangat dipengaruhi oleh desain forum, saluran partisipasi, akses informasi, serta sejauh mana masukan publik benar-benar dipertimbangkan dalam penyusunan kebijakan.

Masyarakat bukan hanya penerima manfaat kebijakan, tetapi juga dapat menjadi pelaksana, mitra, pengawas, dan sumber umpan balik dalam implementasi kebijakan. Dalam berbagai program pembangunan dan pelayanan publik, keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh tingkat penerimaan, kepatuhan, dukungan, serta keterlibatan masyarakat. Kebijakan yang tidak dipahami atau tidak diterima oleh kelompok sasaran cenderung mengalami hambatan dalam pelaksanaannya.

Keterlibatan masyarakat dalam implementasi dapat berbentuk kerja sama komunitas, pengelolaan layanan berbasis masyarakat, pemberdayaan kelompok lokal, pengawasan sosial, penyediaan informasi, serta partisipasi dalam pemeliharaan hasil pembangunan. Pada kebijakan lingkungan, misalnya, masyarakat dapat terlibat dalam pengelolaan sampah, konservasi, pengawasan sumber daya alam, dan pemeliharaan fasilitas publik. Dalam kebijakan sosial, masyarakat dapat membantu proses pendataan, distribusi bantuan, pendampingan, dan pengawasan penerima manfaat.

Dalam tahap evaluasi, masyarakat berperan memberikan penilaian berdasarkan pengalaman langsung terhadap hasil dan manfaat kebijakan. Evaluasi yang hanya mengandalkan indikator administratif sering kali belum mampu menggambarkan kualitas kebijakan secara menyeluruh. Masyarakat dapat menilai apakah pelayanan benar-benar mudah diakses, apakah bantuan diterima oleh kelompok yang tepat, apakah program memberikan manfaat nyata, serta apakah kebijakan menimbulkan dampak yang tidak diharapkan.

Partisipasi masyarakat yang berkualitas harus memenuhi prinsip inklusivitas. Semua kelompok yang terdampak kebijakan perlu memperoleh kesempatan yang adil untuk terlibat, termasuk kelompok miskin, perempuan, penyandang disabilitas, masyarakat adat, kelompok minoritas, masyarakat di wilayah terpencil, serta kelompok yang secara sosial dan politik kurang memiliki akses. Tanpa prinsip inklusivitas, partisipasi dapat didominasi oleh kelompok yang memiliki pendidikan, sumber daya ekonomi, jaringan politik, atau akses informasi lebih besar.

4.4 Penutup

Proses dan siklus kebijakan publik merupakan kerangka konseptual yang menjelaskan keterkaitan antara permasalahan publik, pengambilan keputusan pemerintah, pelaksanaan kebijakan, serta penilaian terhadap hasil dan dampaknya. Kebijakan publik pada dasarnya tidak terbentuk melalui suatu tindakan tunggal, melainkan melalui rangkaian tahapan yang meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi, implementasi, dan evaluasi.

Setiap tahapan memiliki fungsi yang berbeda, tetapi saling bergantung dalam menentukan kualitas dan keberhasilan kebijakan secara keseluruhan.

Pemahaman terhadap siklus kebijakan menunjukkan bahwa proses kebijakan tidak berlangsung secara linear, tertutup, dan mekanis. Perubahan lingkungan kebijakan, dinamika kepentingan, keterbatasan sumber daya, serta hasil evaluasi dapat mendorong penyesuaian terhadap kebijakan yang telah dirumuskan maupun dilaksanakan. Siklus kebijakan lebih tepat dipahami sebagai proses yang bersifat dinamis, iteratif, adaptif, dan terbuka terhadap pembelajaran. Pendekatan ini memungkinkan pemerintah melakukan koreksi dan penyempurnaan kebijakan berdasarkan perubahan kebutuhan masyarakat serta perkembangan persoalan publik.

Kualitas kebijakan publik juga dipengaruhi oleh interaksi antara dimensi teknokratis, administratif, politik, dan sosial. Analisis berbasis data dan bukti empiris diperlukan untuk menghasilkan alternatif kebijakan yang rasional, sedangkan kapasitas kelembagaan, koordinasi antarlembaga, dukungan sumber daya, dan komitmen pelaksana menentukan efektivitas implementasi. Pada saat yang sama, proses kebijakan tidak dapat dilepaskan dari kepentingan, kekuasaan, negosiasi, serta kebutuhan membangun legitimasi publik. Dengan demikian, kebijakan yang baik bukan hanya kebijakan yang tepat secara substantif, tetapi juga memiliki kelayakan politik, administratif, dan sosial.

Implementasi dan evaluasi menjadi bagian penting dalam memastikan bahwa kebijakan tidak berhenti pada tingkat keputusan formal. Implementasi menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam program, kegiatan, dan pelayanan konkret, sedangkan evaluasi memberikan informasi mengenai tingkat pencapaian tujuan, efektivitas penggunaan sumber daya, pemerataan manfaat, responsivitas, serta dampak kebijakan. Hasil evaluasi selanjutnya menjadi dasar bagi pemerintah untuk mempertahankan, memperbaiki, menyesuaikan, atau menghentikan kebijakan sesuai dengan tingkat keberhasilan dan relevansinya terhadap persoalan publik.

Dalam perspektif governance, masyarakat memiliki kedudukan strategis dalam seluruh tahapan proses kebijakan publik. Masyarakat tidak hanya diposisikan sebagai penerima manfaat, tetapi juga sebagai sumber informasi, mitra pelaksana, pengawas, serta pihak yang memberikan penilaian terhadap hasil kebijakan. Partisipasi masyarakat yang bermakna dan inklusif dapat meningkatkan kualitas informasi, memperkuat legitimasi, mendorong akuntabilitas, serta memastikan kesesuaian kebijakan dengan kebutuhan kelompok sasaran. Keterlibatan masyarakat perlu dibangun melalui mekanisme yang terbuka, transparan, responsif, dan memberikan pengaruh nyata terhadap proses pengambilan keputusan.

DAFTAR PUSTAKA

Akbar, M. F. (2016). Evaluasi Kebijakan Program Pemberian Dana Bantuan Operasional Sekolah. *Jurnal Analisis Dan Pelayanan Publik*, *2*(1), 47–64.

Amalina, A., Binasasi, S. D., & Purnaweni, H. (2018). Formulasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Karawang. *Gema Publica*, *3*(2), 92–102.

Asfiah, E. W., Ramadhani, P. O., Yulianto, H., Yudha, P. P. K., Alamsyah, M. I., Egimanda, R. A., & Angin, R. (2024). Analisis Kebijakan Publik: Identifikasi Dan Perumusan Masalah. *Consilium: Education and Counseling Journal*, *4*(2), 201–208.

Basuki, E. (2003). *Alternatif kebijakan penyusunan formula alokasi bantuan desa studi di Kabupaten Gunungkidul*. Universitas Gadjah Mada.

Batara, A. S. (2026). *Politik Kesehatan: Teori, Aktor, Sistem, Dan Dinamika Kebijakan Di Indonesia*. CV Eureka Media Aksara.

Darmawan, A. D. (2022). Elemen kunci pendorong partisipasi masyarakat sebagai fondasi kebijakan Smart City: Suatu kajian pustaka sistematis. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, *17*(1), 105–124.

Gaol, N. T. L. (2022). Policy process in the context of education: a content analysis. *Jurnal Akuntabilitas Manajemen Pendidikan*, *10*(1), 1–13.

Haeranah. (2024). Analisia Admininistrasi Tahapan Kebijakan Guna Menunjang Pelayanan Pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, *16*(2), 176–186.

Hidayat, B. F., Asrinaldi, A., & Putera, R. E. (2025). From Issue to Policy: Agenda Setting in Padang City Spatial Planning. *Jurnal Ilmiah Ekotrans & Erudisi*, *5*(2), 168–184.

Iswandi, I., Ramadhani, P., Randa, M. G., & Nofrijon, N. (2021). Implementasi, Proses Kompleks, Dan Faktor-Faktor Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan. *Jurnal Menata: Jurnal Program Studi Manajemen Pendidikan Islam*, *4*(1), 30–41.

Kristian, I. (2023). Kebijakan publik dan tantangan implementasi di Indonesia. *Jurnal Dialektika: Jurnal Ilmu Sosial*, *21*(2), 88–98.

Mansur, J. (2021). Implementasi konsep pelaksanaan kebijakan

dalam publik. *At-Tawassuth: Jurnal Ekonomi Islam*, *6*(2), 324–334.

Nurhakim, H. Q., Hakim, A. R., Rahmat, M., & Zakiah, Q. Y. (2025). Perumusan, Formulasi, Dan Adopsi Kebijakan Pendidikan. *AL-MUADDIB: Jurnal Kajian Ilmu Kependidikan*, *7*(4), 682–696.

Pitaloka, E. D. A. (2020). Kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam dimensi politik hukum penataan ruang. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, *8*(1), 49–78.

Ramadhani, B. A., Rahaju, T., & Prabawati, I. (2026). Analisis Agenda Setting Program Berobat Gratis Tanpa Batas (Berantas) Kabupaten Situbondo Dengan Pendekatan Model Multiple Streams Framework. *Publika*, *14*(1), 85–96.

Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep umum pelaksanaan kebijakan publik. *Jurnal Publik*, *11*(1), 1–12.

Sumarsono, C. W., Muchsin, S., & Sunariyanto, S. (2022). Analisis model implementasi kebijakan publik pada pemerintah desa di kecamatan dau kabupaten malang. *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, *7*(2), 228–249.

Wahab, S. A. (2021). *Analisis kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan publik*. Bumi Aksara.

Wahyuni, R. P. (2026). Grounded Theory Dalam Penelitian Kebijakan Publik: Tinjauan Sistematis Atas Variasi Pendekatan Dan Implikasinya Bagi Studi Kebijakan Publik. *Science and Education Journal (SICEDU)*, *5*(2), 2725–2735.

Yanto, P., Jumanah, J., & Sutoto, S. (2024). Analysis of the implementation of e-participation in public policy in Indonesia: potential, challenges and impact on the quality of public policy. *Populis: Jurnal Sosial Dan Humaniora*, *9*(2), 182–200.

Yuliani, I. (2025). Model Tata Kelola Kolaboratif dalam Pengelolaan Desa Berkelanjutan di Indonesia. *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, *8*(2), 291–299.

BAB 5
LINGKUNGAN DAN KONTEKS KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik tidak lahir dan berjalan dalam ruang yang kosong. Setiap kebijakan dibentuk melalui interaksi antara pemerintah, masyarakat, lembaga politik, kelompok kepentingan, kondisi ekonomi, perkembangan teknologi, nilai sosial dan budaya, serta berbagai perubahan lingkungan yang berlangsung pada tingkat lokal, nasional, maupun global. Oleh karena itu, pemahaman terhadap lingkungan dan konteks kebijakan menjadi bagian penting dalam menjelaskan mengapa suatu kebijakan muncul, bagaimana kebijakan dirumuskan, sejauh mana kebijakan dapat diimplementasikan, serta mengapa suatu kebijakan menghasilkan dampak yang berbeda pada masyarakat atau wilayah yang berbeda.

Lingkungan kebijakan publik mencakup berbagai kondisi yang berada di sekitar proses kebijakan dan dapat memengaruhi perilaku aktor, pilihan alternatif, ketersediaan sumber daya, serta kapasitas pemerintah dalam mencapai tujuan kebijakan. Faktor politik, misalnya, dapat menentukan prioritas agenda dan distribusi kekuasaan; kondisi ekonomi memengaruhi ketersediaan anggaran dan kemampuan pemerintah menyediakan pelayanan; perubahan sosial dan demografis membentuk kebutuhan masyarakat; sementara budaya, norma, dan nilai lokal dapat menentukan tingkat penerimaan terhadap suatu kebijakan. Di sisi lain, perkembangan teknologi, perubahan iklim, dinamika global, serta perkembangan regulasi menciptakan tantangan baru yang menuntut pemerintah untuk terus menyesuaikan kebijakan dengan perubahan lingkungan.

Konteks kebijakan juga menentukan bagaimana suatu kebijakan dipahami dan diterapkan pada kondisi tertentu. Kebijakan yang berhasil pada suatu daerah belum tentu

menghasilkan capaian yang sama ketika diterapkan di daerah lain karena adanya perbedaan kapasitas kelembagaan, karakteristik masyarakat, sumber daya, kondisi geografis, struktur ekonomi, maupun budaya lokal. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas desain kebijakan, tetapi juga oleh kesesuaian antara desain kebijakan dan konteks tempat kebijakan tersebut dilaksanakan. Dengan demikian, pendekatan kebijakan publik perlu mempertimbangkan prinsip *contextual fit*, yaitu kesesuaian antara tujuan, instrumen, kapasitas pelaksana, karakteristik kelompok sasaran, dan lingkungan kebijakan.

Dalam perspektif siklus kebijakan, lingkungan dan konteks memiliki peran pada setiap tahapan. Pada tahap formulasi, perubahan kondisi sosial, ekonomi, politik, dan lingkungan dapat mendorong suatu masalah masuk ke dalam agenda pemerintah. Pada tahap implementasi, karakteristik organisasi, sumber daya, hubungan antarlembaga, serta respons kelompok sasaran menentukan kemampuan kebijakan untuk diterjemahkan menjadi tindakan nyata. Selanjutnya, pada tahap evaluasi, perubahan konteks perlu diperhatikan agar hasil dan dampak kebijakan dapat dinilai secara tepat. Evaluasi tidak hanya berfungsi mengukur keberhasilan atau kegagalan kebijakan, tetapi juga menyediakan informasi untuk pembelajaran dan penyesuaian kebijakan terhadap kondisi yang terus berubah.

Lingkungan kebijakan publik pada masa kini semakin kompleks karena munculnya masalah yang bersifat lintas sektor dan lintas wilayah. Perubahan iklim, transformasi digital, ketimpangan sosial, urbanisasi, krisis kesehatan, keamanan pangan, serta perubahan ekonomi global tidak dapat ditangani melalui satu institusi atau satu instrumen kebijakan saja. Kompleksitas tersebut menuntut pemerintah untuk mengembangkan tata kelola yang kolaboratif, berbasis bukti, adaptif, dan responsif terhadap perubahan. Pemerintah juga perlu memperhatikan keterlibatan masyarakat, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, akademisi, dan aktor lainnya sebagai bagian dari ekosistem kebijakan publik.

Bab ini membahas lingkungan dan konteks kebijakan publik dengan menempatkan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, hukum, teknologi, ekologis, dan global sebagai unsur yang saling berinteraksi. Pembahasan selanjutnya menguraikan bagaimana lingkungan tersebut memengaruhi formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan, serta memperkenalkan sejumlah pendekatan untuk menganalisis konteks kebijakan, seperti pendekatan sistem kebijakan, jaringan kebijakan, *Multiple Streams Framework*, dan *Advocacy Coalition Framework*. Selain itu, dibahas pula teknik analisis stakeholder, PESTEL, SWOT, dan analisis risiko sebagai instrumen untuk memahami lingkungan kebijakan secara lebih sistematis.

Pada akhirnya, pemahaman terhadap lingkungan dan konteks kebijakan diharapkan dapat membantu pembaca melihat kebijakan publik bukan sekadar sebagai keputusan pemerintah, tetapi sebagai proses dinamis yang dipengaruhi oleh berbagai kekuatan dan perubahan di dalam masyarakat. Kebijakan yang efektif bukan hanya kebijakan yang memiliki tujuan dan instrumen yang tepat, melainkan kebijakan yang mampu menyesuaikan diri dengan konteks, memperoleh legitimasi dari masyarakat, didukung kapasitas kelembagaan yang memadai, serta memiliki kemampuan untuk belajar dan beradaptasi terhadap perubahan. Perspektif tersebut menjadi dasar penting bagi terciptanya kebijakan publik yang efektif, inklusif, berkelanjutan, dan relevan dengan kebutuhan masyarakat.

5.1 Pengertian lingkungan kebijakan

Lingkungan kebijakan publik adalah keseluruhan kondisi, situasi, aktor, lembaga, nilai, sumber daya, serta faktor sosial, ekonomi, politik, budaya, teknologi, dan ekologis yang memengaruhi proses kebijakan publik. Lingkungan tersebut tidak hanya berada di luar pemerintah, tetapi juga mencakup hubungan antara lembaga perumus kebijakan, pelaksana kebijakan, kelompok kepentingan, organisasi masyarakat, media, dan warga negara. Dengan demikian, lingkungan kebijakan merupakan konteks khusus tempat suatu

masalah kebijakan muncul, diperdebatkan, dirumuskan, dilaksanakan, dan dinilai (Ilhami & Achmad, 2023).

Sementara itu, konteks kebijakan publik merujuk pada keadaan spesifik yang melatarbelakangi suatu kebijakan. Konteks menjawab pertanyaan: masalah apa yang dihadapi, siapa yang terdampak, nilai apa yang dipertarungkan, sumber daya apa yang tersedia, serta kondisi kelembagaan dan politik apa yang memungkinkan atau menghambat kebijakan.

Contohnya, kebijakan pengendalian banjir di Palembang tidak dapat dirumuskan hanya berdasarkan aspek teknis drainase. Kebijakan tersebut perlu mempertimbangkan tata ruang, perilaku masyarakat, kepadatan permukiman, kondisi sungai dan rawa, anggaran pemerintah, koordinasi antarinstansi, serta kepentingan ekonomi masyarakat.

Kebijakan sebagai hasil interaksi

Kebijakan publik bukan semata-mata keputusan pemerintah secara sepihak. Kebijakan merupakan hasil interaksi antara:

1. Pemerintah, yang memiliki kewenangan formal, sumber daya, dan tanggung jawab untuk mengambil keputusan.
2. Masyarakat, yang mengalami dampak kebijakan, menyampaikan tuntutan, memberi dukungan atau penolakan, serta berpartisipasi dalam proses kebijakan.
3. Kelompok kepentingan dan organisasi sosial, seperti dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat, asosiasi profesi, akademisi, dan media.
4. Lingkungan kebijakan, yaitu kondisi sosial, ekonomi, politik, budaya, teknologi, dan ekologis yang memengaruhi pilihan serta hasil kebijakan.

Interaksi tersebut dapat berlangsung melalui konsultasi publik, lobi, advokasi, demonstrasi, pemberitaan media, penelitian akademik, forum musyawarah, maupun partisipasi digital. Jaringan aktor menjadi penting karena kompleksitas lingkungan kebijakan membuat pemerintah tidak selalu memiliki seluruh informasi, keahlian, dan sumber daya yang dibutuhkan (Ilhami & Achmad, 2023).

Oleh karena itu, isi kebijakan biasanya mencerminkan proses negosiasi, kompromi, konflik, dan pembentukan konsensus di antara berbagai aktor. Aktor yang memiliki kekuasaan, informasi, legitimasi, atau sumber daya lebih besar cenderung memiliki pengaruh lebih kuat terhadap arah kebijakan.

Pentingnya konteks kebijakan

Konteks perlu diperhatikan pada seluruh tahapan kebijakan publik.

Formulasi kebijakan

Dalam tahap formulasi, konteks membantu pemerintah:

1. Mendefinisikan masalah secara tepat;
2. Mengidentifikasi kelompok yang terdampak;
3. Memahami akar masalah dan hubungan antarvariabel;
4. Menentukan tujuan dan prioritas kebijakan;
5. Memilih instrumen kebijakan yang sesuai;
6. Memperkirakan dukungan, resistensi, biaya, dan risiko.

Kebijakan yang berhasil di satu daerah atau negara belum tentu dapat diterapkan secara langsung di tempat lain. Perbedaan kapasitas pemerintah, budaya masyarakat, struktur ekonomi, kondisi geografis, serta sistem politik dapat menghasilkan dampak yang berbeda.

Implementasi kebijakan

Pada tahap implementasi, konteks menentukan apakah kebijakan dapat diterjemahkan menjadi tindakan nyata. Faktor pentingnya meliputi:

1. Kejelasan aturan dan pembagian kewenangan;
2. Kapasitas birokrasi;
3. Ketersediaan anggaran, data, dan tenaga pelaksana;
4. Koordinasi antarorganisasi;
5. Dukungan politik dan masyarakat;
6. Karakteristik kelompok sasaran;
7. Kondisi sosial-ekonomi setempat.

Kebijakan yang dirancang dengan baik dapat mengalami kegagalan apabila pelaksana tidak memiliki sumber daya memadai, terjadi tumpang tindih kewenangan, komunikasi buruk, atau masyarakat tidak memahami dan menerima kebijakan.

Evaluasi kebijakan

Dalam evaluasi, konteks diperlukan agar penilaian tidak hanya berfokus pada tercapai atau tidaknya target. Evaluator juga perlu mempertanyakan:

1. Apakah tujuan kebijakan sesuai dengan masalah yang sebenarnya;
2. Bagaimana kebijakan diterima oleh kelompok sasaran;
3. Faktor apa yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan;
4. Apakah hasil kebijakan berbeda antarwilayah atau kelompok sosial;
5. Apakah muncul dampak samping yang tidak diperkirakan;
6. Apakah kebijakan perlu dilanjutkan, diperbaiki, diperluas, atau dihentikan.

Evaluasi kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian terstruktur dan objektif terhadap kebijakan atau program yang sedang berlangsung maupun telah selesai (OECD, 2020).

Karakteristik lingkungan kebijakan

Dinamis

Lingkungan kebijakan terus berubah akibat perubahan politik, ekonomi, teknologi, demografi, opini publik, kondisi lingkungan, dan perilaku masyarakat. Perubahan harga, pergantian pemerintahan, bencana alam, pandemi, atau perkembangan teknologi dapat mengubah masalah dan prioritas kebijakan.

Karena itu, kebijakan perlu memiliki mekanisme peninjauan dan penyesuaian. Kebijakan yang sesuai pada waktu tertentu dapat menjadi kurang relevan ketika kondisi masyarakat berubah.

Kompleks

Lingkungan kebijakan bersifat kompleks karena melibatkan banyak aktor dengan kepentingan, nilai, pengetahuan, dan tingkat

kekuasaan yang berbeda. Hubungan antaraktor juga tidak selalu bersifat linear. Keputusan satu lembaga dapat menimbulkan konsekuensi pada sektor lain.

Sistem kompleks ditandai oleh banyak komponen yang saling berinteraksi, hubungan yang tidak linear, serta kemampuan aktor untuk belajar dan menyesuaikan diri terhadap perubahan. Kondisi tersebut membuat hasil kebijakan sering kali sulit diprediksi secara sempurna.gov

Saling berkaitan

Masalah publik biasanya tidak berdiri sendiri. Kemiskinan, misalnya, dapat berkaitan dengan pendidikan, kesehatan, lapangan kerja, perumahan, transportasi, dan perlindungan sosial. Oleh sebab itu, penyelesaian suatu masalah membutuhkan koordinasi lintas sektor dan pendekatan yang integratif.

Kebijakan lingkungan, misalnya, tidak hanya berhubungan dengan konservasi alam, tetapi juga dengan pertanian, energi, industri, kesehatan masyarakat, mata pencaharian, dan keadilan sosial.

Dipengaruhi kepentingan dan kekuasaan

Tidak semua aktor memiliki pengaruh yang sama. Pemerintah mungkin memiliki kewenangan formal, sedangkan kelompok usaha memiliki sumber daya ekonomi, media memiliki kekuatan membentuk opini, dan masyarakat memiliki legitimasi sosial. Perbedaan kekuasaan ini dapat memengaruhi masalah mana yang masuk agenda pemerintah dan pilihan solusi yang diutamakan.

Mengandung ketidakpastian

Informasi dalam kebijakan sering tidak lengkap, perilaku masyarakat sulit dipastikan, dan dampak kebijakan dapat muncul dalam jangka panjang. Oleh karena itu, formulasi kebijakan perlu menggunakan bukti, analisis risiko, konsultasi dengan pemangku kepentingan, serta pemantauan berkelanjutan.

Implikasi bagi proses kebijakan

Pemahaman terhadap lingkungan dan konteks kebijakan menuntut beberapa pendekatan (Tokar & Swink, 2019):

1. Analisis pemangku kepentingan, untuk mengetahui kepentingan, pengaruh, sumber daya, dan potensi konflik setiap aktor.
2. Pendekatan berbasis bukti, dengan menggunakan data statistik, hasil penelitian, evaluasi program, dan pengetahuan lokal.
3. Partisipasi publik, agar kebijakan lebih responsif, legitimate, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
4. Koordinasi lintas sektor, terutama untuk menangani masalah yang bersifat multidimensional.
5. Kebijakan adaptif, yaitu kebijakan yang dapat disesuaikan berdasarkan perubahan kondisi dan hasil pemantauan.
6. Evaluasi kontekstual, dengan menilai bukan hanya keluaran program, tetapi juga kondisi sosial, kelembagaan, dan politik yang memengaruhi hasilnya.

Dengan demikian, lingkungan kebijakan publik bukan sekadar latar belakang, melainkan bagian yang aktif membentuk proses dan hasil kebijakan. Kebijakan yang efektif harus dirumuskan berdasarkan pemahaman terhadap konteks, dilaksanakan dengan mempertimbangkan kapasitas dan karakteristik lokal, serta dievaluasi secara adaptif dan berkelanjutan (Weckstrom & Mladenovic, 2020).

5.2 Konsep dan Dimensi Lingkungan Kebijakan Publik

5.2.1 Lingkungan dan Konteks Kebijakan

Pengertian lingkungan kebijakan

Lingkungan kebijakan adalah konteks khusus tempat suatu masalah, proses, dan keputusan kebijakan publik berlangsung. Lingkungan tersebut memengaruhi pembuat kebijakan, isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, serta hasil yang ditimbulkan. Pada saat yang sama, kebijakan publik juga dapat mengubah lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan kelembagaan di sekitarnya.digilib.uinsgd.ac+1

Pengertian konteks kebijakan

Konteks kebijakan adalah situasi tertentu yang melatarbelakangi munculnya dan berjalannya suatu kebijakan. Konteks menjelaskan mengapa suatu kebijakan diperlukan, bagaimana masalah dipahami, siapa yang terlibat, serta kondisi apa yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalannya.

Konteks kebijakan dapat dilihat melalui beberapa pertanyaan pokok:

1. Masalah publik apa yang hendak diselesaikan?
2. Siapa yang mengalami dampak paling besar?
3. Bagaimana masalah tersebut dipahami oleh pemerintah dan masyarakat?
4. Aktor mana yang memiliki kepentingan atau pengaruh?
5. Sumber daya apa yang tersedia?
6. Bagaimana kondisi kelembagaan dan politik?
7. Nilai, norma, dan budaya apa yang memengaruhi penerimaan kebijakan?
8. Apakah terdapat faktor eksternal, seperti perubahan ekonomi global atau kebijakan internasional?

Kinerja kebijakan sangat dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, dan politik tempat kebijakan tersebut diterapkan. Oleh sebab itu, keberhasilan suatu kebijakan di satu daerah tidak otomatis dapat direplikasi di daerah lain tanpa penyesuaian. repository.unsri.ac

Pentingnya memahami konteks

Pemahaman terhadap konteks penting karena kebijakan publik tidak bekerja dalam ruang hampa. Kebijakan yang tampak baik secara normatif dapat mengalami kegagalan apabila tidak sesuai dengan kapasitas lembaga, kebutuhan masyarakat, struktur insentif, atau budaya lokal.

Dalam formulasi kebijakan, analisis konteks membantu pemerintah:

1. Menetapkan masalah secara lebih akurat;
2. Menentukan kelompok sasaran;
3. Memilih alternatif kebijakan;
4. Memperhitungkan potensi konflik;
5. Menilai ketersediaan anggaran dan aparatur;

6. Merancang strategi komunikasi dan partisipasi publik.

Dalam implementasi, konteks membantu menjelaskan pengaruh kekuasaan, karakteristik lembaga, kepatuhan kelompok sasaran, serta responsivitas para pelaksana. Beberapa variabel yang sering diperhatikan adalah kekuasaan dan kepentingan aktor, karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa, serta tingkat kepatuhan kelompok sasaran.repository.uin-suska.ac

Dalam evaluasi, konteks membantu membedakan antara kegagalan desain kebijakan dan kegagalan pelaksanaan. Suatu program mungkin tidak mencapai target bukan karena tujuannya keliru, melainkan karena anggaran terbatas, koordinasi lemah, perubahan kondisi ekonomi, atau rendahnya penerimaan masyarakat.

5.2.2 Dimensi Lingkungan Kebijakan

Dimensi lingkungan kebijakan adalah berbagai aspek yang digunakan untuk menganalisis kondisi di sekitar proses kebijakan. Dimensi tersebut tidak berdiri sendiri, tetapi saling berinteraksi dan dapat memperkuat atau melemahkan hasil kebijakan.

1. Dimensi politik

Dimensi politik mencakup distribusi kekuasaan, sistem pemerintahan, konfigurasi partai politik, kepemimpinan, dukungan legislatif, konflik kepentingan, serta tingkat legitimasi pemerintah.

Dimensi politik menentukan:

a. Masalah yang masuk dalam agenda pemerintah;
b. Aktor yang memiliki pengaruh dalam formulasi kebijakan;
c. Tingkat dukungan terhadap kebijakan;
d. Stabilitas pelaksanaan kebijakan;
e. Kemungkinan perubahan kebijakan setelah pergantian kepemimpinan.

Sebagai contoh, kebijakan subsidi dapat memperoleh dukungan luas karena dianggap membantu masyarakat, tetapi sekaligus menghadapi perdebatan politik mengenai beban anggaran dan ketepatan sasaran.

2. Dimensi kelembagaan dan administratif

Dimensi ini berkaitan dengan struktur organisasi pemerintah, pembagian kewenangan, prosedur birokrasi, kualitas koordinasi, kapasitas aparatur, mekanisme pengawasan, dan akuntabilitas.

Kebijakan akan lebih mudah dilaksanakan apabila:

a. Kewenangan setiap lembaga jelas;
b. Tersedia sumber daya manusia yang kompeten;
c. Prosedur tidak terlalu rumit;
d. Koordinasi antarinstansi berjalan baik;
e. Terdapat sistem pengawasan dan evaluasi;
f. Pelaksana memiliki ruang untuk menyesuaikan kebijakan dengan kondisi lapangan.

Sebaliknya, tumpang tindih kewenangan, birokrasi yang panjang, dan keterbatasan kapasitas dapat menghambat implementasi. Studi mengenai forum konsultasi publik menunjukkan bahwa keterbatasan sumber daya manusia, anggaran, waktu, hambatan birokrasi, dan koordinasi dapat memengaruhi pelaksanaan kebijakan (Kartika & Sri Rahayu, 2024).

3. Dimensi sosial

Dimensi sosial meliputi struktur masyarakat, jumlah dan persebaran penduduk, tingkat pendidikan, kelompok sosial, ketimpangan, pola hubungan sosial, serta karakteristik kelompok sasaran (Wijangga et al., 2025).

Dimensi sosial penting untuk menilai:

a. Siapa yang paling membutuhkan kebijakan;
b. Apakah terdapat kelompok rentan;
c. Bagaimana masyarakat memahami masalah;
d. Apakah masyarakat memiliki akses yang sama terhadap layanan;
e. Bagaimana jaringan sosial memengaruhi kepatuhan dan partisipasi.

Kebijakan bantuan sosial, misalnya, harus mempertimbangkan kemiskinan, kondisi keluarga, akses

wilayah, disabilitas, usia, serta kemungkinan terjadinya eksklusi terhadap kelompok yang tidak tercatat dalam sistem administrasi.

4. Dimensi ekonomi

Dimensi ekonomi mencakup pendapatan masyarakat, tingkat kemiskinan, kesempatan kerja, inflasi, struktur produksi, kemampuan fiskal pemerintah, investasi, serta distribusi sumber daya (Sugema & Maulana, 2025).

Kondisi ekonomi memengaruhi:

a. Jenis masalah yang diprioritaskan;
b. Kemampuan pemerintah membiayai program;
c. Kemampuan masyarakat memenuhi kewajiban;
d. Dampak kebijakan terhadap dunia usaha;
e. Distribusi manfaat dan beban kebijakan.

Kebijakan kenaikan pajak, misalnya, dapat meningkatkan penerimaan negara, tetapi juga memengaruhi biaya produksi, daya beli masyarakat, dan keputusan investasi.

5. Dimensi budaya dan nilai

Dimensi budaya mencakup norma, kepercayaan, adat istiadat, nilai agama, kebiasaan, bahasa, serta cara masyarakat memandang pemerintah dan suatu masalah publik.

Budaya dapat memengaruhi penerimaan terhadap kebijakan. Program kesehatan, pendidikan, keluarga berencana, atau pengelolaan lingkungan mungkin memerlukan strategi komunikasi yang berbeda sesuai dengan nilai dan kebiasaan masyarakat setempat.

Kebijakan yang mengabaikan nilai lokal berisiko ditolak atau hanya dilaksanakan secara formal. Sebaliknya, kebijakan yang menggunakan pendekatan budaya dan melibatkan tokoh masyarakat cenderung lebih mudah diterima (Harsoyo & Pudjiarti, 2024).

6. Dimensi hukum dan regulasi

Dimensi hukum berkaitan dengan konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, putusan pengadilan, standar pelayanan, serta kepastian dan penegakan hukum (Kurnia et al., 2024).

Dimensi ini menentukan:

a. Dasar kewenangan pemerintah;
b. Batas tindakan pejabat publik;
c. Hak dan kewajiban masyarakat;
d. Prosedur penyelesaian sengketa;
e. Konsistensi antara kebijakan pusat dan daerah.

Kebijakan yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas dapat menghadapi gugatan, konflik kewenangan, atau kesulitan dalam pelaksanaan.

7. Dimensi teknologi dan informasi

Dimensi teknologi mencakup ketersediaan infrastruktur digital, akses internet, kualitas data, sistem informasi, literasi digital, inovasi, serta keamanan dan perlindungan data.

Teknologi dapat membantu pemerintah melalui:

a. Pelayanan publik digital;
b. Pemantauan program secara real time;
c. Analisis data;
d. Pendataan penerima manfaat;
e. Transparansi dan partisipasi publik.

Namun, teknologi juga dapat menimbulkan masalah baru, seperti kesenjangan digital, kebocoran data, bias algoritma, dan pengucilan masyarakat yang tidak memiliki akses internet.

8. Dimensi geografis dan ekologis

Dimensi geografis dan ekologis meliputi iklim, topografi, sumber daya alam, kondisi lingkungan, risiko bencana, persebaran permukiman, serta karakteristik wilayah.

Dimensi ini sangat penting dalam kebijakan transportasi, kesehatan, pertanian, tata ruang, energi, perumahan, dan

pengelolaan sumber daya alam. Faktor alam, iklim, topografi, jumlah penduduk, distribusi penduduk, dan lokasi spasial merupakan bagian penting dari lingkungan kebijakan.

Sebagai contoh, kebijakan pelayanan kesehatan di wilayah perkotaan padat tidak dapat diterapkan dengan pola yang sama di daerah kepulauan atau wilayah rawa. Perbedaan jarak, akses transportasi, dan risiko bencana akan memengaruhi desain maupun biaya pelaksanaan kebijakan.

9. Dimensi internasional

Dimensi internasional meliputi hubungan antarnegara, perjanjian internasional, perdagangan global, arus investasi, konflik geopolitik, perubahan iklim, lembaga internasional, dan tekanan global.

Dimensi ini dapat memengaruhi kebijakan nasional melalui:

a. Kewajiban terhadap perjanjian internasional;
b. Perubahan harga komoditas;
c. Standar perdagangan;
d. Bantuan dan pinjaman luar negeri;
e. Isu keamanan dan migrasi;
f. Agenda pembangunan berkelanjutan.

Dalam isu lingkungan, misalnya, kebijakan nasional dapat dipengaruhi oleh komitmen pengurangan emisi, mekanisme pasar karbon, dan kerja sama internasional.

10. Dimensi opini publik dan media

Opini publik dan media berperan dalam membentuk persepsi mengenai masalah, menilai kinerja pemerintah, dan memberikan tekanan terhadap pembuat kebijakan. Media juga dapat menjadi sarana sosialisasi, pengawasan, dan mobilisasi masyarakat.

Namun, opini publik tidak selalu didasarkan pada informasi yang lengkap. Penyebaran informasi palsu, polarisasi, dan pemberitaan yang tidak berimbang dapat memengaruhi dukungan terhadap kebijakan secara tidak proporsional.

5.3 Faktor Politik, Ekonomi, dan Sosial dalam Kebijakan

Lingkungan kebijakan merupakan kondisi di sekitar proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik. Lingkungan ini memengaruhi masalah yang masuk ke agenda pemerintah, alternatif kebijakan yang dipilih, tingkat kelayakan kebijakan, serta hasil implementasinya. Kebijakan publik tidak dibuat dalam ruang hampa, tetapi dipengaruhi oleh kondisi politik, ekonomi, sosial, demografis, budaya, kelembagaan, dan faktor lainnya.

5.3.1 Lingkungan Politik

Lingkungan politik adalah keseluruhan kondisi yang berkaitan dengan kekuasaan, pemerintahan, lembaga politik, proses pengambilan keputusan, kepentingan aktor, opini publik, dan hubungan antara negara dengan masyarakat. Lingkungan politik menentukan siapa yang memiliki pengaruh dalam kebijakan, masalah apa yang dianggap penting, serta kebijakan mana yang memperoleh dukungan atau penolakan.

Lingkungan politik dapat menciptakan peluang bagi lahirnya kebijakan, tetapi juga dapat menjadi sumber hambatan. Misalnya, suatu kebijakan mungkin secara teknis dianggap efektif, tetapi sulit diterapkan karena tidak memperoleh dukungan politik atau berhadapan dengan kelompok kepentingan yang kuat (De Lange et al., 2025).

Unsur-unsur lingkungan politik

1. **Sistem dan struktur pemerintahan**

   Sistem pemerintahan menentukan pembagian kewenangan antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam sistem desentralisasi, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki kewenangan yang saling berhubungan dalam formulasi dan implementasi kebijakan.

   Kejelasan pembagian kewenangan penting untuk menghindari:

   a. Tumpang tindih regulasi;
   b. Konflik antarinstansi;
   c. Ketidakjelasan tanggung jawab;
   d. Lambatnya pengambilan keputusan.

2. Kepemimpinan politik

Kepemimpinan politik memengaruhi arah prioritas, keberanian mengambil keputusan, gaya komunikasi, dan kemampuan membangun koalisi. Pemimpin yang memiliki komitmen kuat dapat mempercepat pelaksanaan kebijakan, sedangkan perubahan kepemimpinan dapat mengubah prioritas atau menyebabkan penghentian program.

3. Partai politik dan lembaga legislatif

Partai politik dan lembaga legislatif dapat memengaruhi kebijakan melalui penyusunan agenda, pembahasan anggaran, pembuatan undang-undang, pengawasan, serta representasi kepentingan masyarakat.

Dukungan legislatif sering diperlukan untuk:

a. Mengesahkan regulasi;
b. Menyediakan anggaran;
c. Mengawasi pelaksanaan;
d. Mempertahankan keberlanjutan program.

4. Kelompok kepentingan dan jaringan kebijakan

Kelompok kepentingan meliputi dunia usaha, organisasi profesi, serikat pekerja, lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan, akademisi, dan kelompok masyarakat lainnya. Mereka dapat memengaruhi kebijakan melalui advokasi, lobi, penyediaan informasi, kampanye, maupun mobilisasi publik.

Dalam lingkungan kebijakan yang kompleks, jaringan aktor menjadi penting karena pemerintah tidak selalu menguasai seluruh informasi, keahlian, dan sumber daya yang diperlukan.

5. Opini publik dan media

Opini publik dapat memberikan legitimasi atau tekanan kepada pemerintah. Media berperan dalam mengangkat masalah ke ruang publik, membingkai isu, mengawasi pemerintah, serta menyebarluaskan informasi mengenai kebijakan.

Namun, opini publik dapat berubah dengan cepat karena pemberitaan, peristiwa politik, kampanye, atau informasi yang

tidak akurat. Oleh sebab itu, pemerintah perlu membangun komunikasi publik yang terbuka, konsisten, dan berbasis bukti.

6. **Stabilitas politik dan konflik**

   Stabilitas politik memengaruhi kesinambungan kebijakan. Konflik politik, pergantian pemerintahan, demonstrasi, atau polarisasi masyarakat dapat menghambat proses pengambilan keputusan dan implementasi.

   Sebaliknya, krisis politik atau gejolak sosial kadang-kadang mendorong pemerintah untuk segera merespons masalah tertentu dan memasukkannya ke dalam agenda kebijakan (Cadena-Urzua et al., 2025).

Pengaruh lingkungan politik terhadap kebijakan

Lingkungan politik memengaruhi kebijakan melalui beberapa cara:

1. Menentukan masalah yang memperoleh perhatian pemerintah;
2. Memengaruhi pilihan alternatif kebijakan;
3. Menentukan distribusi anggaran dan sumber daya;
4. Memengaruhi tingkat penerimaan masyarakat;
5. Membentuk pola koordinasi antaraktor;
6. Menentukan keberlanjutan program setelah terjadi pergantian kekuasaan.

Contoh

Kebijakan penataan pedagang kaki lima tidak hanya berkaitan dengan aspek tata ruang. Pemerintah juga perlu mempertimbangkan kepentingan pedagang, pemilik toko, pengguna jalan, warga sekitar, organisasi masyarakat, dan lembaga legislatif. Jika pemerintah hanya menggunakan pendekatan penertiban tanpa dialog dan solusi ekonomi, kebijakan dapat menimbulkan resistensi politik dan sosial.

5.3.2 Lingkungan Ekonomi

Lingkungan ekonomi adalah keseluruhan kondisi yang berkaitan dengan produksi, distribusi, konsumsi, pendapatan, pekerjaan, pasar, keuangan negara, investasi, inflasi, dan pertumbuhan ekonomi. Lingkungan ekonomi memengaruhi jenis masalah yang dihadapi masyarakat, kemampuan pemerintah

membiayai kebijakan, serta dampak kebijakan terhadap berbagai kelompok (Zacharenko & Elomaki, 2022).

Lingkungan ekonomi mencakup sumber daya, pasar, dan kondisi keuangan yang memengaruhi proses kebijakan publik.

Unsur-unsur lingkungan ekonomi

1. **Pertumbuhan ekonomi**
   Pertumbuhan ekonomi memengaruhi kapasitas pemerintah dalam menyediakan layanan publik dan membiayai program pembangunan. Pertumbuhan yang tinggi dapat meningkatkan penerimaan negara, tetapi belum tentu mengurangi ketimpangan apabila manfaatnya hanya dinikmati kelompok tertentu.
2. **Pendapatan dan kemiskinan**
   Tingkat pendapatan menentukan kemampuan masyarakat memenuhi kebutuhan dasar dan mengakses layanan publik. Tingginya kemiskinan biasanya mendorong pemerintah mengembangkan kebijakan bantuan sosial, subsidi, pemberdayaan ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan penciptaan lapangan kerja.
3. **Lapangan kerja dan pengangguran**
   Pengangguran dapat meningkatkan kemiskinan, kriminalitas, ketidakstabilan sosial, dan ketergantungan terhadap bantuan pemerintah. Karena itu, kondisi pasar kerja sering menjadi dasar formulasi kebijakan ketenagakerjaan, pelatihan, perlindungan pekerja, dan pengembangan usaha mikro.
4. **Inflasi dan harga**
   Inflasi memengaruhi daya beli masyarakat serta biaya penyediaan barang dan jasa publik. Kenaikan harga pangan, energi, transportasi, dan obat-obatan dapat mendorong pemerintah melakukan intervensi melalui subsidi, bantuan langsung, pengendalian harga, atau perlindungan sosial.
5. **Kemampuan fiskal pemerintah**
   Kemampuan fiskal mencakup penerimaan pajak, transfer antarpemerintah, utang, belanja publik, dan kapasitas pengelolaan anggaran. Kebijakan yang ambisius

membutuhkan dukungan pembiayaan yang memadai dan berkelanjutan.

Keterbatasan anggaran dapat menyebabkan:

a. Cakupan program menjadi terbatas;
b. Kualitas pelayanan menurun;
c. Target penerima manfaat dikurangi;
d. Pelaksanaan dilakukan secara bertahap;
e. Terjadi persaingan antarprogram.

6. Struktur ekonomi

Struktur ekonomi menunjukkan sektor-sektor yang dominan, seperti pertanian, industri, perdagangan, jasa, pertambangan, atau ekonomi digital. Kebijakan perlu disesuaikan dengan karakter ekonomi wilayah.

Daerah yang bergantung pada pertanian memerlukan kebijakan terkait irigasi, harga komoditas, akses pasar, teknologi, dan perlindungan petani. Daerah industri memerlukan kebijakan terkait tenaga kerja, pencemaran, keselamatan kerja, dan infrastruktur.

7. Ketimpangan ekonomi

Pertumbuhan ekonomi dapat berlangsung bersamaan dengan ketimpangan pendapatan, kepemilikan aset, dan akses layanan. Ketimpangan memengaruhi legitimasi kebijakan serta menentukan kelompok mana yang memperoleh manfaat dan menanggung beban.

Analisis kebijakan harus memperhatikan dampak distribusional, bukan hanya dampak rata-rata. Kebijakan yang meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara umum dapat tetap dianggap tidak adil apabila memperlebar kesenjangan.

8. Globalisasi dan kondisi ekonomi eksternal

Perubahan harga komoditas, krisis global, perdagangan internasional, investasi asing, dan perkembangan teknologi dapat memengaruhi ekonomi nasional dan daerah. Faktor eksternal tersebut dapat mengubah ruang fiskal dan prioritas kebijakan pemerintah.

Pengaruh lingkungan ekonomi terhadap kebijakan

Lingkungan ekonomi memengaruhi kebijakan melalui:

1. Penentuan prioritas pembangunan;
2. Penetapan besaran anggaran;
3. Pilihan antara subsidi, pajak, bantuan, regulasi, atau pelayanan langsung;
4. Kemampuan kelompok sasaran mematuhi kebijakan;
5. Distribusi manfaat dan beban;
6. Keberlanjutan program dalam jangka panjang.

Contoh

Ketika harga bahan pokok meningkat, pemerintah dapat memilih beberapa instrumen: operasi pasar, subsidi, bantuan tunai, pengurangan pajak, atau peningkatan produksi. Pilihan tersebut bergantung pada kondisi fiskal, penyebab kenaikan harga, kemampuan administrasi, serta dampak kebijakan terhadap konsumen dan produsen.

5.3.3 Lingkungan Sosial dan Demografis

Lingkungan sosial dan demografis adalah kondisi yang berkaitan dengan struktur penduduk, karakteristik masyarakat, hubungan sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, mobilitas, serta pola kehidupan masyarakat (Lowans et al., 2022).

Dimensi demografis meliputi komposisi, keragaman, dan persebaran penduduk, termasuk usia, jenis kelamin, etnis, migrasi, mobilitas desa-kota, serta urbanisasi. Faktor-faktor tersebut dapat memengaruhi kebutuhan masyarakat dan arah kebijakan publik.

Unsur-unsur lingkungan sosial dan demografis

1. **Jumlah dan pertumbuhan penduduk**

   Pertumbuhan penduduk memengaruhi kebutuhan terhadap sekolah, rumah sakit, perumahan, transportasi, lapangan kerja, air bersih, dan layanan administrasi.

   Jika pertumbuhan penduduk tidak diikuti penyediaan layanan publik, dapat terjadi:

   a. Kepadatan permukiman;
   b. Pengangguran;
   c. Kemacetan;

d. Tekanan terhadap lingkungan;
e. Kekurangan fasilitas pendidikan dan kesehatan.

2. Struktur umur

Komposisi usia penduduk memengaruhi kebutuhan kebijakan. Penduduk usia muda memerlukan layanan pendidikan, kesehatan ibu dan anak, perlindungan anak, serta penciptaan lapangan kerja. Penduduk lanjut usia memerlukan layanan kesehatan, jaminan sosial, perawatan jangka panjang, dan lingkungan yang ramah lansia.

Perubahan struktur umur juga dapat memengaruhi beban pembiayaan jaminan sosial dan kebutuhan tenaga kerja.

3. Jenis kelamin dan kesetaraan gender

Perbedaan pengalaman dan akses antara laki-laki, perempuan, serta kelompok gender lainnya perlu diperhatikan dalam kebijakan. Analisis kebijakan berbasis gender dapat mengidentifikasi perbedaan:

a. Akses terhadap pendidikan dan pekerjaan;
b. Pendapatan dan kepemilikan aset;
c. Beban kerja perawatan;
d. Keamanan dan perlindungan hukum;
e. Keterwakilan dalam pengambilan keputusan.

Kebijakan yang tampak netral dapat menghasilkan dampak berbeda terhadap kelompok laki-laki dan perempuan apabila kondisi awal mereka tidak sama.

4. Persebaran penduduk dan urbanisasi

Persebaran penduduk menentukan biaya dan strategi penyediaan layanan. Masyarakat yang tinggal di wilayah perkotaan menghadapi persoalan kepadatan, polusi, kemacetan, dan perumahan. Masyarakat di wilayah terpencil dapat menghadapi keterbatasan transportasi, fasilitas kesehatan, jaringan internet, dan akses pendidikan.

Urbanisasi juga dapat mengubah struktur ekonomi dan sosial daerah. Karena itu, kebijakan perumahan, transportasi, tata ruang, dan pelayanan dasar perlu mempertimbangkan mobilitas penduduk.

5. **Pendidikan dan literasi**

   Tingkat pendidikan memengaruhi kemampuan masyarakat memahami informasi, menggunakan layanan, berpartisipasi dalam kebijakan, dan menjalankan kewajiban. Literasi kesehatan, hukum, digital, dan keuangan juga memengaruhi efektivitas program pemerintah.

   Program digital, misalnya, tidak cukup hanya menyediakan aplikasi. Pemerintah juga perlu mempertimbangkan kemampuan pengguna, akses perangkat, kualitas jaringan, dan pendampingan bagi kelompok yang kurang melek digital.

6. **Kesehatan dan kondisi sosial**

   Status kesehatan masyarakat dapat memengaruhi produktivitas, kemiskinan, kebutuhan perlindungan sosial, dan beban pemerintah. Faktor seperti sanitasi, lingkungan tempat tinggal, pola makan, perilaku kesehatan, dan akses layanan perlu dianalisis secara bersamaan.

7. **Struktur keluarga dan jaringan sosial**

   Perubahan bentuk keluarga, migrasi, perceraian, keluarga tunggal, serta dukungan komunitas dapat memengaruhi kebutuhan kebijakan sosial. Jaringan keluarga dan organisasi masyarakat sering berperan penting dalam membantu kelompok rentan ketika menghadapi krisis atau kehilangan pendapatan (Tiwari & Majumdar, 2024).

8. **Norma, nilai, dan budaya**

   Norma sosial dan budaya memengaruhi cara masyarakat memahami masalah dan merespons intervensi pemerintah. Kebijakan yang sesuai dengan nilai masyarakat biasanya lebih mudah memperoleh dukungan, sedangkan kebijakan yang dianggap bertentangan dengan keyakinan atau kebiasaan lokal dapat menghadapi penolakan.

9. **Keragaman dan kelompok rentan**

   Masyarakat terdiri atas kelompok dengan kondisi dan kebutuhan yang berbeda. Kelompok rentan dapat meliputi masyarakat miskin, anak-anak, lansia, penyandang disabilitas, masyarakat adat, pekerja informal, perempuan kepala keluarga, serta penduduk di wilayah terpencil.

Kebijakan yang efektif perlu memperhatikan prinsip:

a. Kesetaraan akses;
b. Non-diskriminasi;
c. Keterjangkauan;
d. Keterwakilan;
e. Perlindungan kelompok rentan;
f. Partisipasi masyarakat.

Pengaruh lingkungan sosial dan demografis terhadap kebijakan

Lingkungan sosial dan demografis memengaruhi kebijakan melalui:

1. Penentuan jumlah dan karakteristik kelompok sasaran;
2. Perumusan jenis layanan yang diperlukan;
3. Penentuan lokasi dan cakupan program;
4. Strategi komunikasi dan sosialisasi;
5. Tingkat penerimaan masyarakat;
6. Pola penggunaan layanan;
7. Distribusi manfaat dan risiko kebijakan.

Contoh

Kebijakan pelayanan kesehatan ibu dan anak di wilayah perkotaan padat membutuhkan pendekatan berbeda dari wilayah pedesaan atau kepulauan. Di perkotaan, masalah utama dapat berupa kepadatan, biaya layanan, dan waktu kerja. Di wilayah terpencil, masalahnya mungkin jarak fasilitas, transportasi, kekurangan tenaga kesehatan, dan keterbatasan jaringan komunikasi.

Keterkaitan Ketiga Lingkungan

Lingkungan politik, ekonomi, sosial, dan demografis saling memengaruhi. Perubahan ekonomi dapat menimbulkan pengangguran dan kemiskinan, kemudian meningkatkan tekanan politik terhadap pemerintah. Perubahan demografis dapat meningkatkan kebutuhan anggaran untuk pendidikan, kesehatan, atau jaminan sosial. Sebaliknya, keputusan politik mengenai

anggaran dan regulasi dapat memperbaiki atau memperburuk kondisi ekonomi dan sosial.

5.4 Faktor Budaya, Kelembagaan, dan Hukum

Faktor budaya, kelembagaan, dan hukum merupakan tiga unsur penting dalam lingkungan kebijakan publik. Budaya memengaruhi cara masyarakat dan aparatur memahami masalah, kelembagaan menentukan kapasitas serta pola kerja pelaksana, sedangkan hukum memberikan dasar kewenangan, batas tindakan, dan mekanisme penegakan kebijakan. Ketiganya saling berkaitan: kebijakan yang memiliki dasar hukum kuat tetap dapat gagal jika tidak sesuai dengan budaya masyarakat atau tidak didukung kapasitas kelembagaan yang memadai (Souza & Rossoni, 2025).

5.4.1 Lingkungan Budaya

Lingkungan budaya adalah keseluruhan nilai, norma, kepercayaan, tradisi, bahasa, simbol, kebiasaan, dan pola perilaku yang memengaruhi cara masyarakat serta aparatur pemerintah memahami dan merespons kebijakan publik.

Budaya tidak hanya menjadi latar belakang kebijakan, tetapi juga memengaruhi:

1. Cara suatu masalah didefinisikan;
2. Nilai yang dianggap penting;
3. Hubungan antara pemerintah dan masyarakat;
4. Tingkat kepercayaan terhadap institusi;
5. Penerimaan atau penolakan terhadap kebijakan;
6. Perilaku aparatur dalam melaksanakan aturan.

Dalam konteks kebijakan, budaya juga mencakup pola hubungan antarpemangku kepentingan lokal yang terlibat dalam pengambilan keputusan.

Unsur-unsur lingkungan budaya

1. **Nilai dan norma masyarakat**

   Nilai menentukan apa yang dianggap baik, adil, penting, atau dapat diterima. Norma mengatur perilaku yang diharapkan dalam masyarakat.

   Contohnya, kebijakan pengelolaan sampah akan lebih mudah diterima apabila sejalan dengan nilai kebersihan,

tanggung jawab bersama, dan kepedulian terhadap lingkungan. Sebaliknya, apabila masyarakat terbiasa menganggap pengelolaan sampah semata-mata sebagai tanggung jawab pemerintah, perubahan perilaku akan lebih sulit dicapai.

2. Tradisi dan kearifan lokal

Tradisi dan kearifan lokal dapat menjadi sumber pengetahuan dalam formulasi kebijakan. Praktik masyarakat dalam mengelola hutan, air, lahan, pangan, atau kesehatan dapat memberikan informasi yang tidak selalu tersedia dalam sistem pengetahuan formal.

Namun, kearifan lokal perlu dikaji secara kritis. Tidak semua tradisi otomatis sesuai dengan prinsip kesetaraan, perlindungan hak, atau keberlanjutan lingkungan.

3. Kepercayaan dan legitimasi

Kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah memengaruhi kepatuhan dan partisipasi. Masyarakat yang percaya bahwa pemerintah bekerja secara jujur dan adil cenderung lebih menerima kebijakan, termasuk kebijakan yang menimbulkan kewajiban atau pengorbanan tertentu.

Rendahnya kepercayaan dapat menyebabkan:

a. Penolakan terhadap program;
b. Penyebaran informasi yang keliru;
c. Rendahnya kepatuhan;
d. Keengganan menggunakan layanan publik;
e. Meningkatnya konflik antara masyarakat dan pemerintah.

4. Bahasa dan komunikasi

Perbedaan bahasa dan tingkat literasi dapat memengaruhi pemahaman terhadap kebijakan. Sosialisasi yang menggunakan istilah teknis atau bahasa administratif yang sulit dapat membuat kebijakan tidak dipahami oleh kelompok sasaran.

Oleh karena itu, komunikasi kebijakan perlu:

a. Menggunakan bahasa yang jelas;
b. Mempertimbangkan bahasa lokal;
c. Memakai media yang mudah diakses;
d. Menyediakan ruang tanya jawab;

e. Menyesuaikan pesan dengan karakteristik kelompok sasaran.

5. Relasi sosial dan pola kekuasaan

Budaya memengaruhi cara masyarakat berhubungan dengan pemimpin, tokoh agama, tokoh adat, pejabat, dan kelompok berpengaruh. Dalam masyarakat dengan jarak kekuasaan yang tinggi, masyarakat mungkin enggan mengkritik pemerintah secara langsung. Akibatnya, partisipasi publik dapat tampak tinggi secara formal tetapi sebenarnya terbatas secara substantif.

6. Budaya organisasi dan budaya birokrasi

Budaya organisasi mencakup nilai dan kebiasaan yang berkembang dalam lembaga. Budaya birokrasi dapat berorientasi pada pelayanan, inovasi, integritas, dan pemecahan masalah; tetapi dapat pula bersifat kaku, hierarkis, tertutup, dan berorientasi pada prosedur semata.

Budaya hukum birokrasi mencakup pengetahuan, nilai, keyakinan, persepsi, dan harapan aparatur terhadap hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pengaruh budaya terhadap kebijakan

Budaya memengaruhi kebijakan pada setiap tahap:

Tahap	Pengaruh budaya
Agenda kebijakan	Menentukan masalah yang dianggap penting dan mendesak.
Formulasi	Memengaruhi nilai, tujuan, dan instrumen yang dipilih.
Implementasi	Membentuk perilaku aparatur dan respons kelompok sasaran.
Evaluasi	Memengaruhi penilaian mengenai keberhasilan, keadilan, dan manfaat kebijakan.

Kesesuaian antara isi hukum dan kerangka budaya aparatur dapat meningkatkan rasa memiliki serta kepatuhan dalam implementasi. Sebaliknya, ketidaksesuaian antara aturan dan pemahaman budaya pelaksana dapat memperlebar kesenjangan antara kebijakan formal dan praktik di lapangan.

Tantangan budaya dalam kebijakan

Beberapa tantangan yang dapat muncul adalah:

1. Resistensi terhadap perubahan;
2. Kuatnya kebiasaan lama;
3. Dominasi elite atau tokoh tertentu;
4. Diskriminasi berbasis gender, etnis, agama, atau kelas sosial;
5. Rendahnya kepercayaan terhadap pemerintah;
6. Perbedaan budaya antara pembuat kebijakan dan kelompok sasaran.

Strategi pengelolaan faktor budaya

Pemerintah dapat mengelola faktor budaya melalui:

1. Pemetaan nilai dan norma lokal;
2. Pelibatan tokoh masyarakat serta organisasi lokal;
3. Penggunaan bahasa dan media yang sesuai;
4. Penyediaan ruang dialog dan konsultasi;
5. Penggabungan pengetahuan lokal dengan pengetahuan ilmiah;
6. Pendidikan publik dan perubahan perilaku secara bertahap;
7. Penerapan prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi.

5.4.2 Lingkungan Kelembagaan dan Birokrasi

Lingkungan kelembagaan adalah keseluruhan struktur, aturan, kewenangan, prosedur, sumber daya, dan hubungan antarorganisasi yang memengaruhi proses kebijakan publik. Lingkungan birokrasi merupakan bagian penting dari lingkungan kelembagaan karena birokrasi berperan sebagai perumus teknis, pelaksana, koordinator, penyedia layanan, serta pengawas kebijakan.

Kelembagaan tidak hanya berarti organisasi formal. Kelembagaan juga mencakup aturan tidak tertulis, kebiasaan, standar perilaku, pola koordinasi, dan mekanisme informal yang memengaruhi tindakan aktor (Harun, 2025).

Unsur-unsur lingkungan kelembagaan dan birokrasi

1. **Struktur organisasi**

   Struktur organisasi menentukan pembagian tugas, jenjang kewenangan, mekanisme pelaporan, dan hubungan koordinasi.

   Struktur yang terlalu terfragmentasi dapat menimbulkan:

a. Tumpang tindih program;
b. Persaingan antarinstansi;
c. Kesenjangan informasi;
d. Konflik kewenangan;
e. Lambatnya pengambilan keputusan.

2. Pembagian kewenangan

Kewenangan harus dibagi secara jelas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan lembaga pelaksana. Kejelasan kewenangan memungkinkan setiap pihak memahami tugas, tanggung jawab, sumber daya, dan batas tindakannya.

3. Kapasitas sumber daya

Kapasitas kelembagaan meliputi:

a. Jumlah dan kompetensi aparatur;
b. Anggaran;
c. Sarana dan prasarana;
d. Data dan sistem informasi;
e. Kepemimpinan;
f. Kemampuan perencanaan;
g. Kemampuan monitoring dan evaluasi.

Kebijakan yang kompleks membutuhkan kapasitas yang lebih besar karena melibatkan banyak sektor, tingkat pemerintahan, dan kelompok sasaran.

4. Koordinasi antarorganisasi

Kebijakan publik sering memerlukan kerja sama antara kementerian, pemerintah daerah, lembaga pengawas, sektor swasta, organisasi masyarakat, dan komunitas.

Koordinasi dapat dilakukan melalui:

a. Forum lintas sektor;
b. Pembagian data;
c. Rencana kerja bersama;
d. Standar operasional terpadu;
e. Pembentukan tim koordinasi;
f. Sistem pelaporan bersama.

Digital governance juga mengubah implementasi dari proses birokratis yang linear menjadi sistem yang lebih adaptif, berbasis data, dan berjejaring. Kondisi tersebut membutuhkan koordinasi antarinstansi dan kecakapan teknologi aparatur.goldenratio

5. Prosedur dan diskresi

Prosedur memberikan kepastian dan keseragaman dalam pelaksanaan. Namun, prosedur yang terlalu kaku dapat menghambat respons terhadap kondisi lokal.

Diskresi memberikan ruang kepada pelaksana untuk menyesuaikan keputusan dengan situasi tertentu. Diskresi diperlukan dalam kondisi kompleks, tetapi harus disertai pedoman, pengawasan, dan akuntabilitas agar tidak berubah menjadi penyalahgunaan kewenangan.

6. Kepemimpinan dan budaya organisasi

Kepemimpinan birokrasi memengaruhi motivasi, integritas, inovasi, dan orientasi pelayanan. Budaya birokrasi yang terlalu berorientasi pada hierarki dan kepatuhan administratif dapat menghambat kreativitas serta pembelajaran organisasi.

Sebaliknya, budaya yang mendukung:

a. Pelayanan publik;
b. Integritas;
c. Keterbukaan;
d. Kerja sama;
e. Pembelajaran;
f. Inovasi;
g. Tanggung jawab terhadap hasil;
h. Akan memperkuat implementasi kebijakan.

7. Akuntabilitas dan pengawasan

Akuntabilitas memastikan bahwa lembaga dan aparatur dapat menjelaskan keputusan, penggunaan anggaran, serta hasil pelaksanaan kebijakan. Pengawasan dapat dilakukan oleh atasan, lembaga legislatif, lembaga audit, masyarakat, media, dan lembaga peradilan.

Masalah kelembagaan dan birokrasi

Beberapa masalah yang sering muncul meliputi:

a. Fragmentasi kelembagaan;
b. Koordinasi yang lemah;
c. Kekurangan anggaran dan tenaga ahli;
d. Prosedur yang berbelit-belit;
e. Resistensi terhadap perubahan;

f. Rendahnya integritas;
g. Politisasi birokrasi;
h. Lemahnya sistem data;
i. Ketidakjelasan indikator kinerja;
j. Kesenjangan kapasitas antara pusat dan daerah.

Strategi penguatan kelembagaan

Penguatan lingkungan kelembagaan dapat dilakukan melalui:

1. Penataan kewenangan dan organisasi;
2. Pengembangan kompetensi aparatur;
3. Penyederhanaan prosedur;
4. Penguatan koordinasi lintas sektor;
5. Integrasi data dan sistem informasi;
6. Peningkatan transparansi dan akuntabilitas;
7. Pengembangan kepemimpinan adaptif;
8. Penyediaan anggaran berbasis kinerja;
9. Penguatan monitoring dan evaluasi;
10. Pembentukan mekanisme pengaduan publik.

Dalam kebijakan regulasi, perubahan budaya dan penguatan kapasitas institusi diperlukan bersamaan dengan perbaikan teknis desain regulasi.

5.4.3 Lingkungan Hukum dan Regulasi

Lingkungan hukum dan regulasi adalah keseluruhan norma, prinsip, peraturan, lembaga, prosedur, dan mekanisme penegakan yang memberikan dasar legal bagi kebijakan publik (Birben et al., 2025).

Hukum memberikan:

1. Legitimasi terhadap tindakan pemerintah;
2. Kewenangan kepada lembaga pelaksana;
3. Hak dan kewajiban bagi masyarakat;
4. Batas terhadap penggunaan kekuasaan;
5. Instrumen untuk mencapai tujuan kebijakan;
6. Mekanisme penyelesaian sengketa dan pengawasan.

Hukum membingkai proses implementasi dengan menyediakan kewenangan, instrumen, institusi, dan pembagian tanggung jawab yang diperlukan untuk mencapai tujuan pemerintah.publications.gc

Unsur-unsur lingkungan hukum dan regulasi

1. **Dasar kewenangan**

   Setiap kebijakan harus memiliki dasar kewenangan yang jelas. Pemerintah perlu memastikan bahwa lembaga atau pejabat yang menetapkan dan melaksanakan kebijakan memang memiliki wewenang berdasarkan peraturan yang berlaku.

   Ketiadaan dasar kewenangan dapat menyebabkan kebijakan dianggap cacat hukum dan berpotensi dibatalkan.

2. **Hierarki peraturan**

   Peraturan harus disusun secara konsisten antara tingkat konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, hingga peraturan daerah dan petunjuk teknis.

   Konflik antarperaturan dapat menyebabkan:

   a. Ketidakpastian bagi pelaksana;
   b. Perbedaan penafsiran;
   c. Sengketa kewenangan;
   d. Ketidakkonsistenan pelayanan;
   e. Rendahnya kepatuhan masyarakat.

3. **Kejelasan norma**

   Regulasi harus menjelaskan tujuan, sasaran, kewajiban, larangan, prosedur, sanksi, lembaga pelaksana, sumber pembiayaan, dan mekanisme pengawasan.

   Norma yang terlalu umum dapat menyulitkan pelaksanaan. Sebaliknya, norma yang terlalu rinci dapat mengurangi fleksibilitas serta memperlambat respons terhadap perubahan.

4. **Kepastian dan konsistensi hukum**

   Kepastian hukum berarti masyarakat dan pelaksana dapat memperkirakan konsekuensi dari suatu tindakan. Konsistensi berarti aturan diterapkan secara seragam dan tidak berubah secara tiba-tiba tanpa alasan yang jelas.

   Kepastian hukum penting untuk:

a. Meningkatkan kepercayaan publik;
b. Mendorong kepatuhan;
c. Memberikan kepastian bagi dunia usaha;
d. Mengurangi konflik;
e. Menjaga stabilitas pelaksanaan kebijakan.

5. Penegakan hukum

Regulasi tidak akan efektif tanpa penegakan hukum yang kredibel. Penegakan mencakup pengawasan, pemeriksaan, pemberian sanksi, penyelesaian sengketa, serta perlindungan terhadap hak masyarakat.

Instrumen implementasi dapat berupa:

a. Perintah dan sanksi;
b. Insentif finansial;
c. Persuasi dan edukasi;
d. Pelayanan;
e. Lisensi dan perizinan;
f. Standar teknis;
g. Kewajiban pelaporan.

6. Partisipasi dan transparansi regulasi

Proses penyusunan regulasi perlu memberikan kesempatan kepada pihak yang terdampak untuk menyampaikan pendapat. Partisipasi dapat meningkatkan kualitas informasi, mengidentifikasi dampak yang tidak diantisipasi, serta memperkuat legitimasi.

Transparansi juga diperlukan agar masyarakat dapat mengetahui:

a. Alasan regulasi dibuat;
b. Tujuan yang ingin dicapai;
c. Pilihan kebijakan yang dipertimbangkan;
d. Biaya dan manfaat;
e. Pihak yang bertanggung jawab;
f. Cara mengajukan keberatan atau pengaduan.

7. Akuntabilitas hukum

Akuntabilitas hukum memastikan bahwa tindakan pemerintah dapat diuji dan dipertanggungjawabkan. Mekanismenya dapat melalui pengadilan, lembaga pengawas, audit, parlemen, ombudsman, dan partisipasi masyarakat.

Tantangan lingkungan hukum dan regulasi

1. **Tumpang tindih peraturan**

   Banyaknya aturan yang dibuat oleh berbagai lembaga dapat menimbulkan konflik, terutama apabila tidak dilakukan harmonisasi.

2. **Kesenjangan antara hukum dan praktik**

   Aturan yang baik secara formal belum tentu diterapkan secara efektif. Kesenjangan dapat disebabkan oleh lemahnya pengawasan, keterbatasan kapasitas, resistensi pelaksana, atau rendahnya penerimaan masyarakat.

3. **Regulasi yang tidak sesuai perkembangan**

   Perubahan teknologi, ekonomi, dan sosial dapat membuat peraturan lama tidak lagi memadai. Dalam tata kelola digital, misalnya, regulasi yang usang, mandat kelembagaan yang terfragmentasi, dan rendahnya literasi digital dapat menyebabkan hasil implementasi yang tidak merata.goldenratio

4. **Regulasi berlebihan**

   Regulasi yang terlalu banyak dan rumit dapat meningkatkan biaya kepatuhan, memperpanjang proses pelayanan, serta membuka peluang terjadinya praktik informal dan korupsi.

5. **Konflik antara aturan formal dan norma lokal**

   Peraturan negara dapat berhadapan dengan adat, kebiasaan, atau kepentingan lokal. Konflik tersebut perlu diselesaikan melalui dialog, harmonisasi, dan penyesuaian kebijakan tanpa mengabaikan prinsip hukum dan hak asasi.

Prinsip regulasi yang baik

Regulasi yang baik seharusnya memenuhi prinsip:

1. Memiliki dasar kewenangan yang jelas;
2. Sesuai dengan tujuan kebijakan;
3. Menggunakan rumusan yang jelas;
4. Konsisten dengan peraturan lain;
5. Dapat dilaksanakan secara realistis;
6. Proporsional antara kewajiban dan sanksi;
7. Transparan dan partisipatif;

8. Melindungi hak masyarakat;
9. Dapat diawasi dan dievaluasi;
10. Mampu beradaptasi terhadap perubahan.

Contohnya, kebijakan pelayanan publik berbasis digital memerlukan regulasi mengenai perlindungan data dan kewenangan lembaga, birokrasi yang memiliki kapasitas teknologi, serta budaya masyarakat dan aparatur yang bersedia menggunakan layanan digital. Jika salah satu unsur lemah, kebijakan dapat mengalami masalah: regulasi mungkin sudah tersedia, tetapi lembaga tidak siap; lembaga sudah siap, tetapi masyarakat tidak percaya; atau masyarakat mendukung, tetapi aturan tidak memberikan kepastian (D. Panjaitan et al., 2025).

5.5 Teknologi, Lingkungan Ekologis, dan Globalisasi

Transformasi teknologi, lingkungan ekologis, dan globalisasi merupakan faktor eksternal yang semakin menentukan arah kebijakan publik. Ketiganya menciptakan peluang baru bagi peningkatan kesejahteraan, tetapi juga menghadirkan risiko, ketidakpastian, ketimpangan, dan kebutuhan regulasi yang lebih adaptif (Cherif, 2025).

5.5.1 Transformasi Teknologi

Transformasi teknologi adalah perubahan mendasar dalam cara masyarakat, organisasi, pemerintah, dan dunia usaha menggunakan teknologi untuk menghasilkan layanan, mengelola informasi, berkomunikasi, dan mengambil keputusan.

Transformasi teknologi tidak hanya berarti penggunaan perangkat digital. Transformasi mencakup perubahan pada:

1. Model kerja;
2. Struktur organisasi;
3. Hubungan pemerintah dan masyarakat;
4. Cara layanan publik diberikan;
5. Proses produksi dan distribusi;
6. Pengambilan keputusan berbasis data;
7. Pola partisipasi dan pengawasan publik.

Perkembangan teknologi digital menciptakan peluang bagi inovasi ekonomi, pelayanan publik, dan perlindungan lingkungan, tetapi juga menimbulkan risiko terkait keamanan digital, privasi, kesenjangan akses, dan kepercayaan publik.oecd

Bentuk transformasi teknologi

Beberapa bentuk transformasi teknologi yang relevan bagi kebijakan publik meliputi:

1. Digitalisasi pelayanan publik;
2. Penggunaan kecerdasan buatan;
3. Analisis data besar;
4. Internet of things;
5. Komputasi awan;
6. Sistem informasi geografis;
7. Teknologi finansial;
8. Telemedisin dan pendidikan digital;
9. Otomatisasi dan robotika;
10. Teknologi energi bersih.

Pengaruh terhadap kebijakan publik

1. Kebijakan berbasis data

Teknologi memungkinkan pemerintah mengumpulkan, mengolah, dan menganalisis data secara lebih cepat. Data dapat digunakan untuk:

a. Memetakan kemiskinan;
b. Mengidentifikasi penerima bantuan;
c. Memantau kualitas udara dan air;
d. Memprediksi bencana;
e. Mengevaluasi pelayanan;
f. Mengukur kinerja program.

Namun, data tidak selalu netral. Kesalahan pendataan, bias algoritma, atau data yang tidak mewakili kelompok tertentu dapat menghasilkan keputusan yang tidak adil.

2. Perubahan pelayanan publik

Teknologi dapat mempercepat pelayanan melalui portal daring, aplikasi, tanda tangan elektronik, pembayaran digital, dan sistem pengaduan terintegrasi.

Walaupun demikian, digitalisasi tidak otomatis meningkatkan kualitas pelayanan. Pemerintah perlu memperhatikan akses internet, kemampuan pengguna, perlindungan data, keamanan siber, dan ketersediaan layanan alternatif bagi kelompok yang belum mampu menggunakan teknologi.

3. **Perubahan dunia kerja**

Otomatisasi dan kecerdasan buatan dapat meningkatkan produktivitas, tetapi juga mengubah kebutuhan keterampilan dan mengurangi permintaan terhadap pekerjaan tertentu. Hal ini menuntut kebijakan:

a. Peningkatan keterampilan;
b. Pelatihan ulang tenaga kerja;
c. Perlindungan pekerja platform;
d. Penyesuaian sistem pendidikan;
e. Jaminan sosial bagi pekerja terdampak;
f. Pengaturan penggunaan kecerdasan buatan.

4. **Perubahan pola partisipasi publik**

Media sosial dan platform digital memungkinkan masyarakat menyampaikan aspirasi, mengawasi pemerintah, dan membangun gerakan sosial. Di sisi lain, teknologi dapat mempercepat penyebaran disinformasi, ujaran kebencian, manipulasi opini, dan polarisasi.

5. **Regulasi teknologi**

Transformasi teknologi membutuhkan regulasi mengenai:

a. Perlindungan data pribadi;
b. Keamanan siber;
c. Tanggung jawab platform;
d. Transparansi algoritma;
e. Etika kecerdasan buatan;
f. Hak kekayaan intelektual;
g. Persaingan usaha digital;
h. Akses dan inklusi digital.

Teknologi dan kebijakan lingkungan

Teknologi digital dapat membantu mencapai tujuan lingkungan melalui pemantauan emisi, pengelolaan energi, pertanian

presisi, transportasi cerdas, serta sistem peringatan dini. Namun, infrastruktur dan perangkat digital juga memiliki jejak ekologis yang meningkat, mulai dari ekstraksi bahan mentah, manufaktur, penggunaan energi, hingga limbah elektronik. bundesumweltministerium

Karena itu, transformasi teknologi perlu diarahkan pada prinsip:

1. Inklusivitas;
2. Keamanan dan perlindungan privasi;
3. Efisiensi energi;
4. Ekonomi sirkular;
5. Transparansi;
6. Akuntabilitas;
7. Keberlanjutan lingkungan.

OECD menyebut hubungan antara transisi digital dan transisi hijau sebagai *twin transitions*, yaitu dua proses transformasi yang perlu dikelola secara bersamaan karena memiliki potensi sinergi sekaligus pertukaran kepentingan.

5.5.2 Lingkungan Ekologis

Lingkungan ekologis adalah keseluruhan kondisi alam dan hubungan antara manusia dengan ekosistem yang memengaruhi kehidupan, pembangunan, dan kebijakan publik. Lingkungan ekologis mencakup udara, air, tanah, hutan, keanekaragaman hayati, iklim, pesisir, laut, sumber daya alam, serta daya dukung dan daya tampung lingkungan (Sala & Torchio, 2019).

Lingkungan ekologis tidak hanya menjadi objek kebijakan lingkungan, tetapi juga memengaruhi kebijakan ekonomi, kesehatan, energi, pangan, transportasi, perumahan, industri, dan tata ruang (Permana & Puspitaningsih, 2026).

Unsur-unsur lingkungan ekologis

1. **Sumber daya alam**

   Sumber daya alam seperti air, hutan, lahan, mineral, energi, dan hasil laut menjadi dasar kehidupan serta kegiatan ekonomi. Pemanfaatan yang tidak terkendali dapat menimbulkan kelangkaan, konflik, kerusakan ekosistem, dan ketidakadilan antargenerasi.

2. Daya dukung dan daya tampung

Daya dukung menunjukkan kemampuan lingkungan menopang kehidupan dan aktivitas manusia. Daya tampung menunjukkan kemampuan lingkungan menyerap limbah atau tekanan tanpa mengalami kerusakan serius.

Kebijakan pembangunan perlu memperhitungkan kedua batas tersebut agar pertumbuhan ekonomi tidak melampaui kemampuan ekologis wilayah.

3. Perubahan iklim

Perubahan iklim memengaruhi pola hujan, suhu, produksi pangan, kesehatan, ketersediaan air, wilayah pesisir, dan risiko bencana. Dampaknya dapat memperbesar ketimpangan karena kelompok miskin dan masyarakat yang bergantung pada sumber daya alam sering memiliki kemampuan adaptasi yang lebih rendah.

Kebijakan perubahan iklim biasanya mencakup:

a. Mitigasi emisi;
b. Adaptasi;
c. Perlindungan kelompok rentan;
d. Transisi energi;
e. Penguatan ketahanan pangan;
f. Pengelolaan risiko bencana;
g. Perlindungan ekosistem.

4. Pencemaran dan degradasi lingkungan

Pencemaran udara, air, dan tanah dapat menimbulkan kerugian ekologis dan kesehatan. Beberapa masalah lingkungan juga memiliki hubungan lintas wilayah. Limbah industri di satu wilayah dapat mencemari sungai dan berdampak pada masyarakat di wilayah lain.

5. Keanekaragaman hayati

Keanekaragaman hayati berperan dalam menjaga keseimbangan ekosistem, menyediakan pangan, obat, bahan baku, serta mendukung mata pencaharian masyarakat. Kebijakan pembangunan perlu mempertimbangkan dampak terhadap habitat dan spesies.

6. **Risiko bencana**

   Banjir, longsor, kekeringan, kebakaran hutan, badai, dan bencana lainnya memengaruhi perencanaan wilayah dan penyediaan layanan publik. Kebijakan perlu mengintegrasikan pengurangan risiko bencana sejak tahap perencanaan, bukan hanya merespons setelah bencana terjadi.

Pengaruh lingkungan ekologis terhadap kebijakan

Lingkungan ekologis memengaruhi kebijakan melalui:

1. Penentuan batas pembangunan;
2. Penilaian dampak lingkungan;
3. Pilihan teknologi dan energi;
4. Lokasi infrastruktur;
5. Perlindungan kesehatan masyarakat;
6. Pengelolaan sumber daya bersama;
7. Penentuan prioritas adaptasi dan mitigasi;
8. Distribusi manfaat serta beban ekologis.

Perspektif sistem sosial-ekologis menekankan bahwa pengetahuan ilmiah dan pengetahuan masyarakat sama-sama penting dalam pengelolaan lingkungan dan pembentukan kebijakan.tandfonline

Prinsip kebijakan ekologis

Kebijakan yang berorientasi ekologis perlu berpegang pada prinsip:

1. Pembangunan berkelanjutan;
2. Kehati-hatian;
3. Pencemar membayar;
4. Keadilan ekologis;
5. Keadilan antargenerasi;
6. Partisipasi masyarakat;
7. Perlindungan kelompok rentan;
8. Pengelolaan berbasis ekosistem;
9. Ekonomi sirkular.

Contoh

Pembangunan kawasan industri tidak cukup dinilai dari investasi dan penyerapan tenaga kerja. Pemerintah juga harus menilai konsumsi air, emisi, limbah, dampak terhadap masyarakat sekitar, kapasitas infrastruktur, risiko kesehatan, serta kemampuan ekosistem menerima tekanan.

5.5.3 Globalisasi

Globalisasi adalah proses meningkatnya keterhubungan dan saling ketergantungan antarnegara, masyarakat, pasar, lembaga, serta jaringan transnasional. Globalisasi berlangsung melalui perdagangan, investasi, teknologi, migrasi, komunikasi, pendidikan, budaya, dan kerja sama internasional (Staab & Sorg, 2025).

Globalisasi menyebabkan masalah publik tidak selalu dapat diselesaikan hanya melalui kebijakan domestik. Krisis ekonomi, pandemi, perubahan iklim, migrasi, kejahatan siber, dan rantai pasok merupakan contoh isu yang melampaui batas negara (Li et al., 2024).

Dimensi globalisasi

1. **Globalisasi ekonomi**

   Globalisasi ekonomi mencakup perdagangan internasional, investasi asing, rantai nilai global, mobilitas modal, dan persaingan antarnegara. Globalisasi dapat meningkatkan akses pasar dan investasi, tetapi juga dapat menyebabkan ketergantungan, tekanan terhadap tenaga kerja, dan kesenjangan antarwilayah.

   Kebijakan perlu menjaga keseimbangan antara:

   a. Keterbukaan ekonomi;
   b. Perlindungan industri domestik;
   c. Perlindungan tenaga kerja;
   d. Keberlanjutan lingkungan;
   e. Kepentingan konsumen;
   f. Kedaulatan ekonomi.

2. **Globalisasi teknologi**

   Teknologi memungkinkan pengetahuan, modal, informasi, dan inovasi bergerak lintas negara. Pemerintah harus menyesuaikan kebijakan dengan perkembangan teknologi

global, termasuk standar keamanan data, perdagangan digital, kecerdasan buatan, dan layanan lintas batas.

3. **Globalisasi sosial dan budaya**

   Globalisasi meningkatkan pertukaran nilai, gaya hidup, bahasa, pendidikan, dan budaya. Dampaknya dapat memperluas wawasan masyarakat, tetapi juga menimbulkan kekhawatiran mengenai hilangnya identitas lokal, komersialisasi budaya, dan konflik nilai.

4. **Globalisasi politik dan hukum**

   Negara semakin dipengaruhi oleh organisasi internasional, perjanjian, standar global, lembaga keuangan, jaringan masyarakat sipil, dan perusahaan multinasional. Kebijakan nasional perlu mempertimbangkan komitmen internasional, tetapi tetap memastikan kepentingan publik dan konstitusional terlindungi.

5. **Globalisasi lingkungan**

   Masalah seperti perubahan iklim, pencemaran laut, kehilangan biodiversitas, dan perdagangan limbah memiliki dampak lintas batas. Kebijakan domestik perlu dikaitkan dengan kerja sama regional dan global.

Dampak globalisasi terhadap kebijakan publik
Peluang

Globalisasi dapat memberikan:

1. Akses terhadap pengetahuan dan teknologi;
2. Investasi dan pembiayaan;
3. Kerja sama penelitian;
4. Pertukaran praktik kebijakan;
5. Perluasan pasar;
6. Dukungan terhadap pembangunan berkelanjutan;
7. Peningkatan kapasitas kelembagaan.

Transfer teknologi dan investasi asing dapat membantu inovasi hijau apabila disertai kapasitas penyerapan, standar lingkungan, insentif, dan regulasi yang tepat.openknowledge.worldbank

Tantangan

Globalisasi juga dapat menimbulkan:

1. Ketergantungan terhadap pasar dan teknologi asing;
2. Persaingan yang menekan industri lokal;
3. Mobilitas modal yang sulit dikendalikan;
4. Ketimpangan antarwilayah;
5. Tekanan terhadap sumber daya alam;
6. Penyebaran krisis secara cepat;
7. Berkurangnya ruang kebijakan nasional;
8. Dominasi perusahaan multinasional;
9. Konflik antara kepentingan investasi dan perlindungan masyarakat.

Hubungan antara globalisasi dan lingkungan tidak selalu seragam. Dampaknya dapat berbeda bergantung pada kondisi ekologis, jenis investasi, kualitas regulasi, serta kemampuan negara mengendalikan sektor yang berisiko mencemari.ijltemas

Implikasi bagi formulasi kebijakan

Dalam menghadapi globalisasi, pemerintah perlu:

1. Memperkuat kapasitas negara dan kelembagaan;
2. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
3. Membangun kebijakan industri dan teknologi;
4. Menetapkan standar lingkungan dan ketenagakerjaan;
5. Memperkuat kerja sama regional dan internasional;
6. Melindungi kelompok rentan dari dampak keterbukaan;
7. Memastikan transfer teknologi dan manfaat ekonomi;
8. Menjaga transparansi perjanjian internasional;
9. Menggunakan data global dan pengetahuan lokal secara bersamaan;
10. Mempertahankan ruang kebijakan untuk kepentingan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Birben, U., Cakır, M., Yıldızbas, N. T., Yıldırım, H. T., Perkumiene, D., Skema, M., & Aleinikovas, M. (2025). Between old law and new practice: The policy–implementation gap in Türkiye's forest governance transition. *Forests*, *16*(11), 1721. https://doi.org/10.3390/f16111721

Cadena-Urzua, P., Briz-Redon, A., Guardiola, J., & Montes, F. (2025). Violence against women in Chile: A criminogenic approach to guide public policy in the global south. *Frontiers in Political Science*, *7*. https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1547823

Cherif, M. R. (2025). Globalization, economic development, and ecological footprint in Tunisia: A QARDL approach. *International Journal of Latest Technology in Engineering Management & Applied Science*, *14*(11), 49–70. https://doi.org/10.51583/ijltemas.2025.1411000005

D. Panjaitan, A. C., Panjaitan, T. F., & Leowinata, C. A. (2025). From campus to the public arena: Institutional Educational as the vanguard of anti-corruption efforts. *The Indonesian Journal of International Clinical Legal Education*, *7*(3), 501–532. https://doi.org/10.15294/ijicle.v7i3.35316

De Lange, S., Louwerse, T., 't Hart, P., & Van Ham, C. (2025). Stability and change in Dutch politics: Introduction to the handbook of Dutch politics. *Politics of the Low Countries*, *7*(1). https://doi.org/10.54195/plc.23203

Harsoyo, & Pudjiarti, E. S. (2024). Transformasi Kebijakan Publik Melalui Pendekatan Quintuple Helix: Mendorong Komersialisasi Produk Ramah Lingkungan dari Sumber Daya Lokal. *Jurnal Ilmiah Serat Acitya*, *13*(2). https://jurnal2.untagsmg.ac.id/index.php/sa/article/view/2589

Harun, S. (2025). Policy implementation and regulatory challenges in managing civil service resources in the era of digital governance. *Golden Ratio of Social Science and Education*, *6*(1), 01–17. https://doi.org/10.52970/grsse.v6i1.1893

Ilhami, R., & Achmad, W. (2023). Role of actor networks in public policy formulation. *Lead Journal of Economy and*

Administration, *2*(2), 91–97. https://doi.org/10.56403/lejea.v2i2.145

Kartika, W., & Sri Rahayu, A. Y. (2024). Analisis Implementasi Kebijakan Pedoman Penyelenggaraan Forum Konsultasi Publik di lingkungan unit penyelenggara pelayanan publik. *Kaganga: Jurnal Pendidikan Sejarah Dan Riset Sosial Humaniora* , *7*(1). https://journal.ipm2kpe.or.id/index.php/KAGANGA/article/view/9555

Kurnia, R. A., Darsono, D., & Lestari, R. A. (2024). Dimensi Kekuasaan Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Kebijakan Publik (Studi Implementasi Peraturan Menteri ESDM Nomor 20 tahun 2015 di kota tarakan provinsi kalimatan utara). *Jurnal ILMU Sosial DAN ILMU Politik*, *4*(2), 92–106. https://doi.org/10.30742/juispol.v4i2.4133

Li, L., Chen, W., Song, B., & Cui, C. (2024). How to effectively promote the transformation of ecological and environmental scientific and technological achievements? A case study from China. *Clean Technologies and Environmental Policy*, *27*(3), 1349–1371. https://doi.org/10.1007/s10098-024-02882-3

Lowans, C., Foley, A., Del Rio, D. F., Caulfield, B., Sovacool, B. K., Griffiths, S., & Rooney, D. (2022). What causes energy and transport poverty in Ireland? Analysing demographic, economic, and social dynamics, and policy implications. *Energy Policy*, *172*, 113313. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113313

OECD. (2020). *Policy framework on sound public governance*. OECD. https://www.oecd.org/en/publications/policy-framework-on-sound-public-governance_c03e01b3-en/full-report/component-11.html

Permana, T., & Puspitaningsih, A. (2026). Ecocracy and public policy: Reconfiguring nickel downstreaming in Indonesia's economic structural transformation. *Journal of State Public Policy*, *1*(2), 51–67. https://doi.org/10.65101/jspp.v1i2.295

Sala, J. E., & Torchio, G. (2019). Moving towards public policy-ready science: Philosophical insights on the social-ecological systems perspective for conservation science. *Ecosystems and*

People, *15*(1), 232–246. https://doi.org/10.1080/26395916.2019.1657502

Souza, J. T. de, & Rossoni, L. (2025). How the congruence between public servants' schemas and legal legitimacy affects top-down public policy implementation. *Frontiers in Sociology*, *10*. https://doi.org/10.3389/fsoc.2025.1505494

Staab, P., & Sorg, C. (2025). The rise of digital eco-technocracy: Ecological crisis, digital innovation and legitimacy in the adaptive society. *European Journal of Social Theory*, *28*(4), 605–624. https://doi.org/10.1177/13684310251334963

Sugema, M. R., & Maulana, R. (2025). Analisis Perbandingan Perencanaan Tebal Perkerasan Jalan Lentur Menggunakan Metode AASHTO 1993 daN MDP 2024 dalam Konteks Kebijakan Transportasi Berkelanjutan. *Jurnal Teknik: Media Pengembangan Ilmu Dan Aplikasi Teknik*, *23*(2), 112–118. https://doi.org/10.55893/jt.vol23no2.683

Tiwari, P., & Majumdar, S. (2024). Examining the Impact of Socio-economic, Demographic and Policy Factors on Reverse Migration in India During COVID-19 Pandemic. *Environment and Urbanization ASIA*, *15*(2), 226–240. https://doi.org/10.1177/09754253241278767

Tokar, T., & Swink, M. (2019). Public policy and Supply Chain Management: Using shared foundational principles to improve formulation, implementation, and evaluation. *Journal of Supply Chain Management*. https://doi.org/10.1111/jscm.12190

Weckstrom, C., & Mladenovic, M. N. (2020). Evaluation of public transport policy formulation and implementation: Case study of 24 mid-sized nordic cities. *Transportation Research Procedia*, *45*, 979–986. https://doi.org/10.1016/j.trpro.2020.02.068

Wijangga, P., Tivantara, B. J., & Putri, A. B. R. (2025). Urbanisasi Dan Disparitas Kesejahteraan di perkotaan: Sebuah Tinjauan Sistematis Tentang Dampak Pada Kelompok Rentan. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, *11*(2), 207–225. https://doi.org/10.23887/jiis.v11i2.101191

Zacharenko, E., & Elomaki, A. (2022). Constructions of care in EU

economic, social, and gender equality policy: Care providers and care recipients versus the needs of the economy? *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, *29*(4), 1314–1335. https://academic.oup.com/sp/article/29/4/1314/6605025?login=false

BAB 6
FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik muncul sebagai tanggapan atau respon negara terhadap masalah seperti kemiskinan, pendidikan, kesehatan, lingkungan, dan tata kelola pemerintahan. Formulasi kebijakan publik adalah tahapan penting yang menentukan kualitas kebijakan sebelum dibuat dan diterapkan. Ini berfungsi sebagai penghubung antara pengenalan masalah publik (*agenda setting*) dan penetapan keputusan resmi oleh lembaga yang berwenang.

Kebijakan publik diformulasikan sebagai proses intelektual dan politik yang kompleks. Ini lebih dari sekadar aktivitas teknis untuk membuat naskah kebijakan. Identifikasi masalah, perumusan tujuan, pembuatan solusi, dan penilaian dampak dari masing-masing solusi adalah semua bagian dari proses ini. Kebijakan yang tidak efektif ketika dilaksanakan biasanya disebabkan oleh kegagalan selama tahap formulasi. Kegagalan ini dapat berasal dari kekurangan data, kepentingan kelompok tertentu, atau partisipasi publik yang rendah.

Proses pembuatan kebijakan publik di Indonesia semakin rumit karena peningkatan tuntutan partisipasi masyarakat sipil serta kebutuhan akan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*). Studi menunjukkan bahwa dominasi kepentingan elit, keterbatasan kapasitas birokrasi untuk mengumpulkan data, dan partisipasi publik yang rendah masih memengaruhi praktik formulasi kebijakan di Indonesia (Wahyu *et al.*, 2024).

Tujuan dari bab ini adalah untuk memberikan penjelasan menyeluruh dan sistematis tentang konsep dasar formulasi kebijakan publik, langkah-langkahnya, berbagai model teoretis yang dapat digunakan untuk memeriksanya, peran aktor dan stakeholder yang terlibat dalam proses tersebut, dan faktor-faktor yang dapat memengaruhi praktik dan kesulitan yang terkait dengan formulasi kebijakan publik di Indonesia.

Secara metodologis, materi dalam bab ini disusun melalui penelusuran literatur terhadap buku teks kebijakan publik, yang merupakan rujukan standar dalam domain akademik ilmu administrasi publik dan ilmu politik; penelusuran literatur juga mencakup artikel jurnal ilmiah yang terindeks Scopus dan terakreditasi Sinta 1–4. Penelusuran berkonsentrasi pada konsep formulasi kebijakan, model proses kebijakan, dan studi kasus penerapannya, khususnya dalam konteks pemerintahan di Indonesia. Oleh karena itu, diskusi tetap berpijak pada teori terbaru sekaligus relevan dengan situasi praktis di lapangan.

6.1 Konsep Dasar Kebijakan Publik dan Formulasi Kebijakan

6.1.1 Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai kumpulan tindakan yang dipilih dan dilaksanakan oleh pemerintah, atau tidak, untuk menangani masalah tertentu. Menurut Dye, kebijakan publik adalah apa pun yang diputuskan pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Definisi ini menegaskan bahwa kebijakan publik tidak hanya mencakup tindakan aktif pemerintah, tetapi juga sikap atau pembiaran pemerintah tentang masalah, yang pada dasarnya juga merupakan keputusan kebijakan (James E. Anderson, 2010).

Menurut Dunn (2000), kebijakan publik selalu dikaitkan dengan proses pengambilan keputusan, yang mencakup identifikasi masalah, perumusan tujuan, dan penentuan metode untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan demikian, kebijakan publik selalu menjadi subjek analisis yang dapat dilakukan melalui pendekatan sistematis untuk menghasilkan dan mengubah informasi yang relevan dengan kebijakan, yang dapat digunakan pada berbagai tahap proses kebijakan.

6.1.2 Formulasi Kebijakan sebagai Tahapan dalam Siklus Kebijakan

Secara umum, siklus kebijakan publik terdiri atas beberapa tahapan yang saling berkaitan, yaitu penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), penetapan kebijakan (*policy adoption/legitimation*), implementasi kebijakan

(*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Formulasi kebijakan menempati posisi strategis karena menjadi titik temu antara masalah yang telah masuk ke dalam agenda pemerintah dengan alternatif solusi yang akan ditetapkan menjadi kebijakan resmi.

Anderson mengatakan bahwa formulasi kebijakan adalah proses membuat rencana tindakan yang dapat diterima untuk mengatasi masalah tertentu. Di sini, perancangan kebijakan yang rasional dan logis dipertimbangkan pada tahap ini. Ini juga mempertimbangkan penerimaan publik, legitimasi politik, dan ketersediaan sumber daya. Kemudian, Dunn menyatakan bahwa formulasi kebijakan adalah proses mengembangkan dan menyusun berbagai alternatif pemecahan masalah. Kualitasnya sangat bergantung pada keterlibatan aktor yang luas, ketersediaan data, dan analisis yang rasional (Firda *et al.*, 2025).

Islamy and Irfan (2000) mengatakan bahwa perumusan kebijakan negara harus mengikuti beberapa prinsip. Ini termasuk tujuan yang jelas, keterukuran, konsistensi dengan kebijakan lain yang telah ada, dan mempertimbangkan kelayakan politik, ekonomi, dan administratif. Agar kebijakan dapat dilaksanakan secara efektif di lapangan, prinsip-prinsip ini penting.

6.2 Tahapan Proses Formulasi Kebijakan Publik

Proses yang digunakan untuk membuat kebijakan publik biasanya dapat dibagi menjadi beberapa tahapan, meskipun ada perbedaan antara kasus kebijakan.

1. Identifikasi dan perumusan masalah: mengenali akar persoalan publik, pihak yang terdampak, serta batasan (*scope*) masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan.
2. Penetapan tujuan kebijakan: merumuskan tujuan yang ingin dicapai secara jelas dan terukur sebagai arah bagi penyusunan alternatif kebijakan.
3. Pengumpulan dan analisis data: mengumpulkan data dan bukti empiris, baik kuantitatif maupun kualitatif, sebagai dasar penyusunan alternatif kebijakan yang rasional.
4. Perumusan alternatif kebijakan: mengembangkan berbagai pilihan solusi yang memungkinkan, dengan

mempertimbangkan kelayakan teknis, ekonomi, hukum, dan politik.
5. Evaluasi dan penilaian alternatif: menilai setiap alternatif melalui analisis biaya-manfaat (*cost-benefit analysis*), analisis risiko, serta proyeksi dampak jangka pendek dan jangka panjang.
6. Rekomendasi kebijakan: memilih dan merekomendasikan alternatif terbaik kepada pengambil keputusan berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan.

Pada tahap evaluasi alternatif, setiap pilihan kebijakan diuji secara menyeluruh dari segi efektifitas, efisiensi, dan keberterimaan sosial-politik, tahap ini sangat penting (Ridhotuloh *et al.*, 2024).

6.2.1 Kriteria Evaluasi Alternatif Kebijakan

Dunn (2000) menawarkan kriteria umum untuk analisis kebijakan untuk menilai kelayakan setiap alternatif kebijakan. Di antara kriteria tersebut adalah yang berikut:

1. Efektivitas: sejauh mana alternatif mampu mencapai tujuan kebijakan.
2. Efisiensi adalah perbandingan antara apa yang dihasilkan dan apa yang dibutuhkan untuk mencapainya.
3. Kecukupan (*adequacy*) didefinisikan sebagai sejauh mana suatu tingkat efektivitas tertentu dapat memenuhi kebutuhan, nilai, atau peluang yang menyebabkan masalah muncul.
4. Perataan (*equity*) adalah ketika keuntungan dan biaya kebijakan didistribusikan secara adil di antara berbagai kelompok masyarakat.
5. Responsivitas adalah seberapa baik suatu kebijakan dapat memenuhi keinginan, kebutuhan, atau nilai kelompok masyarakat yang dituju.
6. Ketepatan (*appropriateness*) adalah terkait dengan apakah tujuan yang digunakan benar-benar berguna atau bermanfaat bagi masyarakat secara keseluruhan.

Keenam kriteria tersebut tidak selalu dapat dipenuhi secara bersamaan, sehingga perumus kebijakan sering kali dihadapkan pada *trade-off*, misalnya antara efisiensi anggaran dengan perataan manfaat kebijakan bagi kelompok rentan. Oleh karena itu, penilaian alternatif kebijakan senantiasa membutuhkan pertimbangan yang cermat dan kontekstual, bukan sekadar penerapan rumus baku secara mekanistis.

6.3 Model-Model Formulasi Kebijakan Publik

Para ahli telah membuat berbagai model teoretis untuk menjelaskan proses formulasi kebijakan publik dalam praktik. Model-model ini memiliki asumsi, kekurangan, dan kelemahan yang berbeda, sehingga keputusan yang dibuat harus disesuaikan dengan jenis masalah dan konteks politik yang dihadapi.

6.3.1 Model Rasional Komprehensif

Pendekatan normatif yang dikenal sebagai model rasional menggambarkan secara logis dan sistematis proses pengambilan kebijakan (Firda *et al.*, 2025). Dalam model ini, perumus kebijakan dianggap memiliki kemampuan untuk mengidentifikasi semua opsi yang mungkin, memprediksi semua konsekuensinya, dan kemudian memilih opsi yang memiliki biaya paling rendah dan memberikan manfaat paling besar. Karena keterbatasan informasi, waktu, dan kemampuan kognitif pengambil keputusan, model ini seringkali tidak dapat diterapkan meskipun secara teoritis ideal (Ridhotuloh *et al.*, 2024).

Cara model rasional komprehensif membuat kebijakannya adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya;
2. Menemukan opsi;
3. Menilai konsekuensi dari setiap opsi;
4. Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan;
5. Memilih opsi kebijakan yang paling efisien (Muadi, 2016).

Perlu diingat bahwa model ini adalah model ideal untuk merumuskan kebijakan karena mencapai tingkat efektivitas dan efisiensi kebijakan. Studi kebijakan biasanya berpusat pada tingkat efektivitas dan efisiensi kebijakan (Nugroho, 2014).

Komponen utama teori ini adalah sebagai berikut:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah yang berbeda yang dapat dibedakan dari masalah lain atau setidaknya dianggap sebagai masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain;
2. Tujuan, nilai, atau saran yang mendorong pembuat keputusan sangat jelas dan dapat diatur dalam urutan kepentingannya;
3. Teliti secara menyeluruh berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut;
4. Teliti juga akibat-akibat, yaitu biaya dan keuntungan, yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih;
5. Perbandingkan setiap alternatif dan setiap akibat yang menyertainya dengan alternatif lain yang ada saat ini;
6. Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibatnya, yang akan membantu memaksimasi pencapaian tujuan, nilai, atau tujuan (Wahab, 2005).

Kelemahan model ini adalah bahwa perumus kebijakan seringkali tidak memiliki keahlian yang diperlukan untuk memenuhi syarat-syaratnya. Ini termasuk melakukan analisis, menyajikan alternatif, memperbandingkan alternatif, atau menggunakan metode analisis komputer yang inovatif untuk menghitung rasio untung dan rugi. Hal ini juga menunjukkan bahwa rasionalitas itu sendiri memiliki batasan dan mungkin berubah menjadi irasiona litas. Ini menunjukkan bahwa teori "rasional" tidak mencukupi untuk memahami proses pengambilan keputusan kebijakan negara (Nugroho, 2014).

6.3.2 Model Inkremental

Charles Lindblom (Maulana *et al.*, 2018) mengembangkan model inkremental sebagai tanggapan atas keterbatasan model rasional. Model ini memandang kebijakan sebagai hasil dari perubahan kecil dan komprehensif terhadap kebijakan yang sudah ada. Karena mempertimbangkan dinamika politik, waktu, dan sumber daya yang terbatas, model ini dianggap lebih realistis. Masalah yang membutuhkan penanganan cepat biasanya ditangani

dengan model inkremental. Namun, aktor kebijakan harus teliti dalam mempertimbangkan opsi alternatif yang tersedia.

Salah satu keuntungan utama model ini adalah sesuai dengan realitas politik yang sangat terbatas, karena perubahan bertahap lebih mudah mendapatkan dukungan politik dan memiliki risiko yang lebih rendah dibandingkan perubahan radikal. Di sisi lain, model inkremental juga dikritik karena cenderung mempertahankan keadaan saat ini dan kurang responsif terhadap masalah struktural yang membutuhkan terobosan kebijakan yang lebih mendasar (Oliveira and Costa, 2025).

Prinsip-prinsip model inkremental ini adalah sebagai berikut:

1. Hanya beberapa altematif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah yang akan dipertimbangkan oleh pembuat keputusan;
2. Hanya sejumlah kecil akibat-akibat mendasar yang akan dievaluasi untuk setiap altematif.
3. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan dideskripsikan;
4. Tidak ada solusi atau metode pemecahan yang tepat untuk setiap masalah (Maulana *et al.*, 2018).

Model inkremental pada akhirnya hanyalah perbaikan kecil, dan mereka lebih berfokus pada memperbaiki kegagalan upaya konkrit untuk mengatasi masalah sosial saat ini daripada menawarkan tujuan sosial yang benar-benar baru di masa depan (Maulana *et al.*, 2018).

Menurut kaum inkrementalis, para pembuat keputusan berada di bawah kea daan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi tindakan mereka di masa depan, sehingga membuat keputusan inkremental dapat mengurangi resiko atau biaya ketidakpastian. Inkrementalisme juga dapat diterima karena didasarkan pada kenyataan bahwa para pembuat keputusan tidak memiliki cukup waktu, keterampilan, dan sumber daya yang diperlukan untuk menganalisis secara menyeluruh setiap penyelesaian alternatif untuk masalah yang sedang mereka hadapi (Muadi, 2016).

Hartle (Islamy and Irfan, 2000) menunjukkan bahwa inkrementalisme cenderung mengabaikan pembaruan karena fokusnya pada tujuan jangka pendek dan hanya mengubah beberapa kebijakan yang telah digunakan atau dilampaui.

6.3.3 Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*)

Model yang menggabungkan model inkremental dan rasional dikenal sebagai model pengamatan terpadu. Pada tahun 1967, Amitai Etzioni, seorang pakar sosiologi organisasi, menjadi inspiratornya. Ia memperkenalkan model ini penting dan inkremental, yang menetapkan proses formulasi sebagai suatu pendekatan untuk membuat keputusan bijakan penting dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk penting dan menjalankannya setelah keputusan itu dibuat. Model ini dasar, proses yang mempersiapkan keputusan, mirip dengan pendekatan dengan dua kamera: satu dengan kamera *wide angle* untuk melihat keseluruhan, dan satu dengan kamera *zoom* untuk melihat detail lebih dekat (Nugroho, 2018).

Pengambil kebijakan dalam model ini yaitu dengan menentukan arah kebijakan besar dengan melakukan pemindaian menyeluruh (broad scanning) terhadap masalah strategis. Setelah itu, mereka menerapkan pendekatan inkremental yang lebih detail pada tingkat teknis. Metode ini banyak digunakan pada kebijakan yang memiliki dimensi strategis sekaligus operasional karena memungkinkan pengambil kebijakan tetap memiliki peta besar (*big picture*) tanpa terjebak pada beban analisis rasional komprehensif.

6.3.4 Model Keranjang Sampah (*Garbage Can*)

Selama bertahun-tahun, para ahli kebijakan dan pemangku kepentingan telah berdebat tentang cara terbaik untuk membuat kebijakan. Sebelum munculnya Model Garbage Can, ada alternatif yang berdiri di luar jalur utama rasionalitas dan inkremental dalam membuat kebijakan. Model ini mencoba menghapus batas-batas rasionalitas dan inkremental dalam membuat kebijakan. Pandangan irasional terhadap model ini, yang dianggap relevan, mengatasi kecepatan waktu yang diperlukan untuk menyusun kebijakan dalam situasi krisis (Ramadhan, Indriyany and Godjali, 2021).

John W. Kingdon (2003) menciptakan model ini. Setelah melakukan wawancara mendalam dengan 247 pengambil keputusan di Amerika Serikat, Kingdon menemukan bahwa proses pembuatan kebijakan terdiri dari tiga "rel" yang berbeda satu sama lain: rel kebijakan, rel politik, dan rel masalah kebijakan. Rel permasalahan kebijakan berkaitan dengan proses penetapan agenda, juga dikenal sebagai "agenda setting", yang berarti menetapkan masalah publik untuk menjadi agenda kebijakan. Rel kebijakan mengacu pada proses resmi perumusan kebijakan yang melibatkan aktor-aktor kebijakan, termasuk pemerintah, politisi, ahli kebijakan, dan konsultan kebijakan yang tidak terlibat dalam birokrasi. Rel politik berkaitan dengan pergerakan politik dan mencakup perubahan "mood" politik nasional, desakan opini publik, hasil pemilihan umum, perubahan struktur administrasi publik, dan pergeseran kekuatan dan kelompok kepentingan di parlemen. (Nugroho, 2018).

Pengembangan model tempat sampah yang dilakukan oleh Cohen, March and Olsen (2013), yang melihat kebijakan publik dan pengambilan keputusan organisasi sebagai pertemuan yang hampir acak antara empat aliran independen: masalah, solusi, partisipan, dan kesempatan memilih. Ketika keempat aliran tersebut bertemu pada momentum tertentu dalam situasi organisasi yang sangat ambigu, keputusan kebijakan sering kali dibuat bukan karena proses rasional yang runtut.

6.3.5 *Multiple Streams Framework* (Kingdom)

Multiple Streams Framework (MSF), yang dikembangkan oleh John W. Kingdon (2014), adalah salah satu model formulasi dan agenda kebijakan yang paling signifikan. Menurut model ini, kebijakan dibentuk oleh pertemuan tiga aliran yang berjalan secara terpisah: aliran masalah (*problem stream*), aliran kebijakan (*policy stream*), dan aliran politik. Ketika ketiga aliran ini bertemu pada momentum tertentu yang disebut jendela kebijakan, peluang suatu isu untuk masuk ke dalam agenda dan diformulasikan menjadi kebijakan menjadi sangat penting.

Aliran Masalah terletak pada fakta bahwa, di tengah berbagai klaim kebijakan yang mungkin, hanya beberapa kebijakan tertentu yang mendapatkan momentum, kadang-kadang sebagai tanggapan

terhadap krisis yang mengancam, dan biasanya dibantu oleh kemampuan para pendukung kebijakan untuk menunjukkan bahwa solusi yang telah dipikirkan secara menyeluruh telah tersedia (Kingdon, 2014). Dalam aliran kebijakan, pembuat kebijakan dan pakar kebijakan dalam pegawai negeri sipil mencari solusi tertentu terhadap masalah kebijakan (Greenhalgh *et al.*, 2012). Kemudian aliran politik, para politisi harus memiliki motivasi dan kesempatan untuk mengubah ide-ide tersebut menjadi kebijakan praktis. Motivasi ini dapat mencakup tekanan politik untuk menyelesaikan masalah yang menjadi perhatian publik (Kingdon, 2014).

Analisis MSA melibatkan ketiga aliran masalah, kebijakan, dan politik yang bekerja bersama dalam "jendela kebijakan". Menurut Exworthy, (2008), "kemampuan pembuat kebijakan untuk "membuat jendela tetap terbuka"... akan sangat menentukan keberlangsungan jangka panjang dari kebijakan." Jadi, variabel di sini adalah kebersamaan, atau *co-incidence*, dari ketiga aliran yang berbeda dalam jendela peluang tertentu. Ketidakselarasan di antara variabel-variabel ini, atau ketidakmampuan aliran-aliran untuk "bergabung", adalah masalah khusus yang menghalangi pembentukan kebijakan yang berhasil (Kingdon, 2014).

MSA juga memiliki kritik dari Cairney (2013) yang menyatakan bahwa MSA memiliki keluasan, akan tetapi keluasannya dapat mengaburkan beberapa kekhususan dan kompleksitas yang terlibat dalam pembentukan suatu kebijakan tertentu; dengan kata lain, ia memiliki cakupan yang luas, yang berguna dalam memungkinkan teori kebijakan, tetapi hanya dalam hal kedalaman kemampuan teorinya. Sebaliknya, cakupannya yang luas ini justru memungkinkan pemahaman yang cukup menyeluruh untuk memungkinkan banyak teorisasi awal (Kingdon, 2014).

6.3.6 *Advocacy Coalition Framework*

Paul Sabatier (2007) mengembangkan *Advocacy Coalition Framework* (ACF), yang melihat proses kebijakan sebagai arena perselisihan antara koalisi advokasi, yaitu kelompok aktor lintas lembaga yang memiliki sistem keyakinan yang hampir identik tentang masalah kebijakan. Pembelajaran kebijakan antar koalisi yang diorientasikan pada kebijakan, membuat perubahan kebijakan

dalam kerangka ACF terjadi dalam waktu yang lama, mungkin lebih dari sepuluh tahun. Faktor-faktor dari luar, seperti perubahan sosial-ekonomi dan rezim politik, juga berperan.

Kerangka kerja koalisi advokasi mengarahkan analis untuk berasumsi (1) bahwa sistem keyakinan lebih penting daripada afiliasi institusional, (2) bahwa aktor mungkin mengejar beragam tujuan yang harus diukur secara empiris, dan (3) bahwa peneliti serta jurnalis perlu dimasukkan ke dalam daftar aktor kebijakan yang berpotensi penting (Sabatier, 2007).

ACF kuat karena dapat menjelaskan dinamika kebijakan yang melibatkan konflik nilai dan kepentingan jangka panjang antar-kelompok, seperti energi, lingkungan hidup, atau kesehatan masyarakat. Namun, untuk menerapkan ACF, diperlukan data jangka panjang tentang posisi dan interaksi koalisi. Akibatnya, lebih sulit untuk digunakan dalam konteks penelitian yang memiliki keterbatasan waktu dan akses ke data historis.

Keunggulan teori ACF adalah sebagai berikut: *pertama*, ACF menawarkan perspektif alternatif untuk kerangka kerja pembuatan kebijakan secara de facto; *kedua*, ACF menekankan pentingnya dan sifat konflik politik; *ketiga*, ACF menekankan pentingnya informasi ilmiah dan teknis dalam sengketa kebijakan dan politik; dan Keempat, ACF berlaku untuk berbagai struktur pemerintahan, masyarakat budaya, dan bidang kebijakan. ACF memiliki setidaknya tiga kekurangan. Pertama, akan sulit untuk diterapkan karena memahami konflik politik dan perubahan kebijakan membutuhkan waktu sepuluh tahun atau lebih. Kedua, manfaatnya akan berkurang dalam subsistem kebijakan tanpa koalisi yang jelas atau dengan koalisi yang dominan. Ketiga, ada beberapa rantai yang hilang dalam proses sebab akibat yang digambarkan ACF, yang membutuhkan penelitian teoretis dan empiris (Syofii and Alfirdaus, 2020).

Walaupun ACF telah dipergunakan secara luas untuk melakukan analisis advokasi kebijakan, terdapat banyak hal yang wajib menjadi perhatian utama saat penerapannya, Yaitu: *pertama*, teori ACF diuji dan dikembangkan; *kedua*, revisi pembelajaran berorientasi kebijakan; *ketiga*, penggunaan ACF dalam penelitian perbandingan kebijakan publik; *keempat*, mengembangkan peran sumber daya koalisi; *kelima*, melakukan investigasi yang belum

tereksplor dalam teori; dan *keenam*, menghubungkan ACF dengan kerangka dan teori lainnya. Dengan mempertimbangkan perkembangan teori ACF tersebut, penelitian dan pengembangan penggunaan teori ACF terus diperlukan (Syofii and Alfirdaus, 2020).

6.3.7 Model Elit

Model elit berangkat dari gagasan bahwa kebijakan publik pada dasarnya mencerminkan keinginan dan prinsip kelompok yang berkuasa, bukan kebutuhan masyarakat umum. Menurut perspektif ini, masyarakat apatis dan tidak tahu banyak tentang kebijakan publik, sehingga sekelompok kecil orang yang memiliki kekuatan ekonomi dan politik menentukan kebijakan sebenarnya.

Teori elit mengatakan bahwa elit mengontrol pengambilan keputusan politik. Status, pendapatan, dan pengetahuan mereka membedakan mereka dari orang lain (Salawu, 2023). Elit tidak hanya terdiri dari kelas penguasa, tetapi juga dari berbagai kelompok yang bersaing karena kepentingan mereka (Edwards, 2015). Model ini menunjukkan bahwa kebijakan publik pada dasarnya dibentuk oleh keinginan kelompok penguasa daripada kebutuhan masyarakat umum, model elitisme menunjukkan bahwa elit memiliki kekuatan untuk membentuk kebijakan, sementara massa memiliki pengaruh yang terbatas.

Menurut Dye (2017), model elit menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak mengalir dari atas ke bawah dari elit menuju massa tetapi sebaliknya. Kebijakan dibuat berdasarkan prinsip-prinsip yang dominan oleh kelompok elit, yang kemudian diterapkan oleh pejabat dan lembaga administratif, bukan tuntutan rakyat. Karena elit biasanya setuju tentang standar sistem sosial dan hanya berbeda tentang masalah marjinal, perubahan kebijakan biasanya bersifat inkremental atau bertahap daripada revolusioner.

Studi modern menegaskan bahwa teori elit relevan di berbagai konteks negara berkembang. Menurut Salawu (2023), studinya tentang praktik pembuatan kebijakan di Afrika menunjukkan bahwa kelompok elit berkuasa atas proses pembuatan kebijakan di negara-negara tersebut. Kelompok-kelompok ini memiliki kepentingan dalam menetapkan agenda dan melaksanakan kebijakan.

6.3.8 Model Kelembagaan

Lembaga-lembaga pemerintahan formal, seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, dan birokrasi, adalah yang menentukan, melaksanakan, dan menegakkan kebijakan publik, menurut model kelembagaan. Model ini adalah pendekatan tradisional dalam ilmu politik yang berfokus pada struktur, kewenangan, prosedur, dan fungsi formal dari institusi pemerintahan.

Hubungan antara institusi pemerintahan dan kebijakan publik sangat erat (Dye, 2017). Hal itu terjadi karena setelah lembaga pemerintah mengadopsi, menerapkan, dan menetapkan kebijakan baru, itu dapat dianggap sebagai kebijakan publik. Kebijakan publik memiliki tiga ciri yang dimiliki oleh institusi pemerintah: legitimasi (kebijakan pemerintah dianggap sebagai kewajiban hukum yang menuntut kesetiaan warga negara), universalitas (kebijakan pemerintah berlaku untuk seluruh warga negara, tidak hanya untuk kebijakan organisasi lain), dan otoritas paksaan (pemerintah memonopoli penggunaan kekuatan paksa yang sah dalam masyarakat).

6.3.9 Model Kelompok

Menurut model kelompok, konflik atau interaksi antar kelompok kepentingan masyarakat membentuk kebijakan publik. Politik adalah upaya kelompok untuk mengubah kebijakan pemerintah untuk kepentingan mereka (Fajobi and Adesina, 2024).

Pendapat Dye (2017)tentang model kelompok, yaitu kebijakan publik berfungsi sebagai titik keseimbangan (equilibrium) dalam pertempuran antarkelompok. Pengaruh relatif dari masing-masing kelompok kepentingan menentukan titik keseimbangan ini, dan kebijakan akan berorientasi pada kepentingan kelompok tersebut jika pengaruh mereka meningkat, dan sebaliknya. Kebijakan adalah titik keseimbangan, menurut model kelompok, dan interaksi kelompok akan menghasilkan keseimbangan. Interaksi antara beberapa kelompok yang relevan secara interaktif akan mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan (Pratama, Putera and Koeswara, 2022).

6.3.10 Model Sistem

Model sistem menganggap kebijakan publik merupakan *output* (keluaran) dari sistem politik yang menerima *input* (masukan) berupa tuntutan (*demands*) dan dukungan (*support*) dari lingkungannya. Sistem politik kemudian mengonversi input ini menjadi keputusan dan tindakan yang sah.

Buku *A Systems Analysis of Political Life* (1965), David Easton membuat model ini. Easton mengonseptualisasikan sistem politik sebagai kumpulan aktivitas dan institusi yang saling berkaitan dalam suatu masyarakat, yang berfungsi untuk mengubah tuntutan menjadi keputusan otoritatif yang mengikat seluruh masyarakat.

Menurut Dye (2017), ide-ide ini diuraikan sebagai berikut: tuntutan dan dukungan lingkungan masuk ke dalam sistem politik sebagai input; sistem politik menangani input tersebut melalui mekanisme konversi, seperti lembaga legislatif dan eksekutif; keluaran dari proses ini, yang merupakan kebijakan publik, dipengaruhi oleh lingkungan dan menghasilkan tuntutan baru melalui mekanisme umpan balik.

Kajian kebijakan modern, di luar konteks politik klasik Easton, masih menggunakan pendekatan sistemik ini. Konsep model sistemik dianggap sebagai representasi sistem yang menekankan pengaruh timbal balik antar komponennya daripada rincian tentang bagaimana masing-masing komponen bekerja. Akibatnya, model sistem dianggap sebagai jaringan yang menggambarkan arsitektur keterhubungan antarelemen kebijakan secara lebih luas. Prinsip-prinsip ini tetap relevan dengan konsep awal Easton tetapi juga diterapkan pada berbagai domain kebijakan modern, seperti lingkungan dan kesejahteraan.

DAFTAR PUSTAKA

Cairney, P. (2013) 'Understanding Public Policy: Theories And Issues Transfer', *Publik Administration*, 91(3), pp. 784–787.

Cohen, M.D., March, J.G. and Olsen, J.P. (2013) 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *JSTOR*, 17(1), pp. 1–25.

Dunn, W.N. (2000) *Analisia Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widia.

Dye, T.R. (2017) *Understanding Public Policy*. Florida: Pearson.

Edwards, J. (2015) 'Elite Theory', in *The Encyclopedia of Political Thought*. First Edit. Available at: https://doi.org/10.1002/9781118474396.wbept0303.

Exworthy, M. (2008) 'Policy to Tackle The Social Determinants of Health: Using Cconceptual Models to Understand The Policy Process', *Health Policy and Planning*, 23, pp. 318–327. Available at: https://doi.org/10.1093/heapol/czn022.

Fajobi, M.A. and Adesina, S.P. (2024) 'Group Dynamics and Public Policy Formation: Insights from Nigerian Society', *International Journal of Emerging Multidisciplinaries: Social Science Research*, 3(1), pp. 1–8.

Firda, S. *et al.* (2025) 'Formulasi Kebijakan Publik : Konsep Dan Penelitian', *Jurnal Penelitian Nusantara*, 1(6), pp. 50–55.

Greenhalgh, T. *et al.* (2012) 'The Organising Vision for Telehealth and Telecare : Discourse Analysis', *BMJ Open*, 2, pp. 1–13. Available at: https://doi.org/10.1136/bmjopen-2012-001574.

Islamy and Irfan, M. (2000) *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

James E. Anderson (2010) *Public Policy Making*. New York NJ: Holt Reinhartnwinston.

Kingdon, J.W. (2014) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. United Satates of America.

Maulana, H.F. *et al.* (2018) 'Diskurusus Kebijakan Publik Model Incremental', *Kybernan : Jurnal Studi Kepemerintahan*, 3(2), pp. 1–13.

Muadi, S. (2016) 'Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik', *Jurnal Review Politik*, 06(02), pp. 195–224.

Nugroho, R. (2014) *Kebijakan Publik Di Negara-Negara Berkembang*.

yo: Pustaka Pelajar.
Nugroho, R. (2018) *Public Policy, Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, Manajemen Politik Kebijakan Publik, Etika Kebijakan Publik*. Keenam. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
Oliveira, R.J.C. and Costa, M.O. (2025) 'Incrementalismo E Política Social : A Racionalidade Gradual Na Construção Do Programa Bolsa Família', *Revista Serviço Social em Perspectiva*, 9(im), pp. 230–247.
Pratama, D.P., Putera, R.E. and Koeswara, H. (2022) 'Analisis Formulasi Kebijakan Penanggulangan Pandemi Covid-19 di Indonesia', *Jurnal Administrasi Publik*, 13(2), pp. 136–150.
Ramadhan, G., Indriyany, I.A. and Godjali, M.R. (2021) 'Model Garbage Can dalam Kebijakan Penanggulangan COVID 19 di Banten', *Jurnal Ilmu Administrasi*, 18(1), pp. 13–27.
Ridhotuloh, W. *et al.* (2024) 'Model-Model Kebijakan Publik: Pendekatan dan Implementasi', *Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisiplin*, 8(7), pp. 313–319.
Sabatier, P.A. (2007) *Theories of The Policy Process*. California. USA: Westview Press.
Salawu, I.A. (2023) 'The Elite Theory in the Context of Public Policy Making', *International Journal of Emerging Multidisciplinaries: Social Science*, 2(2), pp. 1–6.
Syofii, M. and Alfirdaus, L.K. (2020) 'Koalisi Masyarakat Sipil dalam Advokasi Kebijakan Relokasi Warga Tambakrejo Kota Semarang', *Jurnal Politik Profetik*, 8(1), pp. 112–1135.
Wahab, S.A. (2005) *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Kedua. Jakarta: Bumi Aksara.
Wahyu, F.P. *et al.* (2024) 'A Systematic Review of the Data-Driven Public Policy Making in Indonesia', in *IAPA Proceedings Conference*, pp. 27–45.

BAB 7
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

7.1 Konsep dan Hakikat Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap ketika keputusan yang telah ditetapkan pemerintah mulai diwujudkan dalam tindakan nyata. Pada tahap ini, kebijakan tidak lagi berhenti sebagai dokumen, peraturan, atau pernyataan politik, melainkan diterjemahkan menjadi program, kegiatan, pelayanan, penggunaan anggaran, serta tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan demikian, implementasi dapat dipahami sebagai proses untuk menghubungkan tujuan yang telah dirumuskan dengan hasil yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Keberhasilan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah dan pihak terkait dalam menjalankan keputusan tersebut secara konsisten di lapangan (Howlett, Ramesh, and Perl 2020).

Dalam siklus kebijakan publik, implementasi berada setelah agenda setting, formulasi kebijakan, pengambilan atau penetapan kebijakan, dan sebelum evaluasi kebijakan. Formulasi menghasilkan pilihan kebijakan atau rancangan solusi atas suatu masalah publik, sedangkan implementasi memastikan pilihan tersebut benar-benar dapat dijalankan. Oleh karena itu, implementasi merupakan fase penting yang menentukan apakah tujuan kebijakan hanya menjadi harapan normatif atau berubah menjadi manfaat nyata bagi masyarakat. Kebijakan yang dirancang secara baik tetap berpotensi gagal apabila proses pelaksanaannya tidak didukung oleh organisasi, sumber daya, dan koordinasi yang memadai (Birkland,2020).

Pada dasarnya, implementasi bukan sekadar kegiatan melaksanakan perintah dari atas ke bawah. Di dalamnya terdapat proses penafsiran terhadap isi kebijakan, pembagian tugas, penyusunan prosedur kerja, mobilisasi sumber daya, komunikasi kepada masyarakat, dan penyelesaian berbagai persoalan yang

muncul selama pelaksanaan. Para pelaksana pada tingkat birokrasi sering kali harus menyesuaikan ketentuan umum dengan kondisi sosial, geografis, ekonomi, dan kelembagaan yang dihadapi di lapangan. Karena itu, implementasi bersifat dinamis dan tidak selalu berlangsung secara linear sesuai rancangan awal kebijakan.

Perbedaan antara *policy formulation* dan *policy implementation* perlu dipahami secara jelas. Formulasi kebijakan berfokus pada proses merumuskan masalah, menyusun alternatif, memilih solusi, serta menetapkan arah kebijakan. Sementara itu, implementasi kebijakan berfokus pada bagaimana keputusan tersebut dilaksanakan oleh organisasi pelaksana dan diterima oleh kelompok sasaran. Jika formulasi menjawab pertanyaan "kebijakan apa yang perlu dibuat?", implementasi menjawab pertanyaan "bagaimana kebijakan itu dijalankan agar mencapai tujuan?". Kedua tahap tersebut saling berkaitan; kelemahan dalam formulasi dapat menyulitkan pelaksanaan, sedangkan kendala implementasi dapat menjadi masukan untuk memperbaiki kebijakan pada tahap berikutnya.

Kajian klasik Pressman dan Wildavsky(1973) menunjukkan bahwa kebijakan sering menghadapi kesenjangan antara rencana pemerintah dan hasil yang terjadi di lapangan. Kesenjangan tersebut dapat muncul karena banyaknya aktor yang terlibat, prosedur birokrasi yang panjang, perbedaan kepentingan, keterbatasan anggaran, maupun lemahnya koordinasi antarlembaga. Oleh sebab itu, implementasi perlu dipandang sebagai proses interaksi antara kebijakan, organisasi, pelaksana, dan lingkungan tempat kebijakan dijalankan. Suatu kebijakan tidak cukup hanya memiliki dasar hukum yang kuat, tetapi juga harus didukung mekanisme kerja yang jelas dan dapat dilaksanakan.

Edwards III (1980) menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh komunikasi, sumber daya, disposisi atau komitmen pelaksana, serta struktur birokrasi. Keempat unsur tersebut memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan memiliki dimensi administratif sekaligus politik dan sosial. Kejelasan informasi kebijakan, kecukupan aparatur serta anggaran, kemauan pelaksana, dan prosedur birokrasi yang tidak berbelit-belit menjadi prasyarat penting agar kebijakan dapat mencapai kelompok

sasaran. Dengan demikian, hakikat implementasi kebijakan publik adalah proses menggerakkan keputusan pemerintah menjadi tindakan bersama yang terarah untuk menyelesaikan masalah publik dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

7.2 Tujuan, Fungsi, dan Tahapan Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bertujuan untuk memastikan bahwa keputusan yang telah dibuat pemerintah benar-benar menghasilkan perubahan sesuai masalah publik yang hendak diatasi. Kebijakan pada dasarnya disusun untuk mencapai tujuan tertentu, misalnya meningkatkan akses pelayanan, mengurangi kemiskinan, memperbaiki kualitas pendidikan, atau melindungi kelompok rentan. Tujuan tersebut tidak akan tercapai hanya melalui penetapan undang-undang, peraturan, keputusan, maupun program. Diperlukan tindakan yang terencana agar isi kebijakan dapat diterjemahkan menjadi kegiatan operasional dan manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat sasaran (Howlett et al. 2020)

Selain mewujudkan tujuan kebijakan, implementasi berfungsi sebagai jembatan antara keputusan formal dan realitas di lapangan. Melalui implementasi, pemerintah menetapkan siapa pelaksana kebijakan, apa bentuk programnya, sumber daya apa yang dibutuhkan, serta bagaimana pelayanan atau intervensi diberikan kepada masyarakat. Fungsi ini penting karena kondisi di lapangan sering kali lebih kompleks dibandingkan dengan asumsi pada saat kebijakan dirumuskan. Oleh sebab itu, implementasi juga berfungsi untuk menyesuaikan strategi pelaksanaan tanpa mengabaikan arah dan tujuan utama kebijakan (Hill and Hupe 2021).

Fungsi lain dari implementasi adalah mengorganisasikan kerja sama antaraktor yang terlibat. Pelaksanaan kebijakan publik umumnya tidak dilakukan oleh satu lembaga saja, melainkan melibatkan berbagai perangkat pemerintah, organisasi pelaksana, masyarakat, sektor swasta, serta kelompok kepentingan lainnya. Setiap aktor memiliki peran, kewenangan, dan sumber daya yang berbeda. Apabila pembagian tugas tidak jelas atau koordinasi lemah, pelaksanaan kebijakan berpotensi mengalami tumpang tindih, keterlambatan, bahkan kegagalan dalam mencapai sasaran. Karena

itu, implementasi memerlukan pengaturan kelembagaan dan hubungan kerja yang jelas (Van Meter and Van Horn 1975).

Secara umum, tahapan awal implementasi dimulai dengan menyiapkan dasar operasional kebijakan. Tahap ini mencakup penjabaran tujuan kebijakan ke dalam program kerja, penyusunan petunjuk teknis, penetapan standar operasional prosedur, pembentukan tim pelaksana, serta penentuan kelompok sasaran. Pada tahap persiapan, pemerintah juga perlu memastikan bahwa kebijakan telah dipahami secara sama oleh pelaksana di berbagai tingkatan. Kejelasan tujuan dan pedoman pelaksanaan akan membantu mengurangi perbedaan penafsiran yang dapat menghambat keberhasilan kebijakan.

Tahap berikutnya adalah mobilisasi sumber daya dan pelaksanaan program. Sumber daya yang dimaksud tidak hanya berupa anggaran, tetapi juga aparatur yang kompeten, informasi yang memadai, sarana-prasarana, teknologi, serta dukungan organisasi. Dalam tahap ini, pelaksana menjalankan kegiatan sesuai tugas dan kewenangannya, seperti memberikan pelayanan, melakukan sosialisasi, menyalurkan bantuan, membina masyarakat, atau melaksanakan pengawasan. Edwards III (1980) menegaskan bahwa ketersediaan sumber daya merupakan salah satu unsur penting dalam implementasi; kebijakan yang baik sulit dilaksanakan apabila tidak didukung kapasitas pelaksana dan fasilitas yang memadai.

Tahapan implementasi tidak berhenti ketika kegiatan telah dilakukan. Pemerintah perlu melaksanakan koordinasi, pemantauan, pengawasan, dan penyesuaian secara berkelanjutan. Pemantauan diperlukan untuk mengetahui kemajuan pelaksanaan, kendala yang muncul, serta tingkat ketercapaian sasaran kebijakan. Hasil pemantauan selanjutnya menjadi dasar untuk melakukan perbaikan, misalnya melalui penguatan koordinasi, penyesuaian prosedur, peningkatan kapasitas pelaksana, atau penyediaan sumber daya tambahan. Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan proses yang terus bergerak dan menjadi dasar penting bagi evaluasi kebijakan pada tahap selanjutnya.

7.3 Aktor dan Pemangku Kepentingan dalam Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik pada hakikatnya merupakan proses yang melibatkan banyak aktor dan pemangku kepentingan. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan, melainkan juga oleh pihak-pihak yang menjalankan, menerima, mengawasi, maupun terdampak oleh kebijakan tersebut. Setiap aktor memiliki posisi, kepentingan, sumber daya, dan tingkat pengaruh yang berbeda. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan perlu dipahami sebagai proses interaksi antarpihak untuk mencapai tujuan publik yang telah ditetapkan (Bryson, Crosby, and Stone 2015).

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memegang peran utama dalam memberikan arah, dasar hukum, serta dukungan sumber daya bagi implementasi kebijakan. Pemerintah pusat umumnya menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang menjadi acuan pelaksanaan kebijakan secara nasional. Sementara itu, pemerintah daerah memiliki peran penting dalam menerjemahkan kebijakan tersebut sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik wilayahnya. Dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana, tetapi juga dapat menyusun kebijakan daerah dan inovasi pelayanan sepanjang tetap sejalan dengan ketentuan yang berlaku.

Perangkat daerah dan birokrasi pelaksana merupakan aktor yang berhadapan langsung dengan proses operasional kebijakan. Mereka bertugas menyusun rencana kerja, menyiapkan anggaran, memberikan pelayanan, melakukan sosialisasi, membina kelompok sasaran, serta menyampaikan laporan pelaksanaan. Posisi birokrasi sangat strategis karena kualitas pelaksanaan kebijakan banyak dipengaruhi oleh kompetensi, integritas, koordinasi, dan komitmen aparatur. Dalam praktiknya, aparatur juga sering menghadapi kebutuhan untuk menyesuaikan ketentuan kebijakan dengan persoalan konkret yang muncul di lapangan (Lipsky 2010).

Lembaga legislatif memiliki peran dalam membentuk regulasi, menyetujui anggaran, serta mengawasi jalannya kebijakan pemerintah. Melalui fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, legislatif dapat memastikan bahwa kebijakan dijalankan sesuai

tujuan dan berpihak pada kepentingan masyarakat. Di sisi lain, sektor swasta dapat menjadi mitra pemerintah dalam penyediaan sumber daya, inovasi, teknologi, investasi, maupun penyelenggaraan pelayanan tertentu. Keterlibatan sektor swasta perlu diatur secara jelas agar kolaborasi yang dilakukan tetap berorientasi pada kepentingan publik, akuntabilitas, dan keadilan sosial.

Masyarakat, kelompok sasaran, media, serta organisasi masyarakat sipil juga memiliki posisi yang tidak kalah penting. Masyarakat bukan hanya penerima manfaat kebijakan, tetapi dapat memberikan informasi mengenai kebutuhan nyata, mengawasi pelaksanaan, serta menilai kualitas pelayanan yang diterima. Organisasi masyarakat sipil dapat memperkuat advokasi, pendampingan, dan pendidikan publik, terutama bagi kelompok yang kurang terjangkau oleh pemerintah. Sementara itu, media berperan menyebarkan informasi, membangun perhatian publik, serta melakukan kontrol sosial terhadap proses pelaksanaan kebijakan. Keterlibatan aktor-aktor tersebut dapat meningkatkan transparansi dan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan.

Beragamnya aktor dalam implementasi kebijakan menunjukkan pentingnya kolaborasi antarpihak. Kolaborasi diperlukan untuk menyatukan sumber daya, membangun pemahaman bersama, mengurangi konflik kepentingan, dan memperluas dukungan terhadap kebijakan. Ansell dan Gash (2008) menjelaskan bahwa kolaborasi yang efektif dapat tumbuh apabila terdapat dialog langsung, kepercayaan, komitmen bersama, serta pemahaman terhadap tujuan yang ingin dicapai. Dengan demikian, implementasi kebijakan yang baik bukan hanya ditandai oleh kepatuhan birokrasi terhadap aturan, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah membangun kerja sama yang inklusif dengan seluruh pemangku kepentingan.

7.4 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Kajian implementasi kebijakan berkembang karena para ahli melihat bahwa keberhasilan kebijakan tidak cukup dijelaskan melalui kualitas perumusannya. Kebijakan dapat memiliki tujuan yang baik dan dukungan regulasi yang kuat, tetapi hasilnya belum tentu sesuai harapan apabila menghadapi persoalan komunikasi,

sumber daya, kepentingan aktor, atau kondisi lingkungan yang tidak mendukung. Oleh sebab itu, model implementasi diperlukan sebagai kerangka analitis untuk memahami faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan. Setiap model memiliki titik tekan yang berbeda, sehingga penggunaannya perlu disesuaikan dengan karakteristik kebijakan dan konteks masalah yang dianalisis (Hill and Hupe 2021).

Salah satu model yang paling banyak digunakan adalah model implementasi George C. Edwards III. Edwards III (1980) menjelaskan bahwa implementasi dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Komunikasi berkaitan dengan kejelasan, konsistensi, serta penyampaian informasi kebijakan kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Sumber daya mencakup aparatur, anggaran, informasi, kewenangan, dan fasilitas pendukung. Disposisi menunjukkan sikap, komitmen, dan kemauan pelaksana untuk menjalankan kebijakan, sedangkan struktur birokrasi berhubungan dengan prosedur kerja dan pembagian kewenangan. Model ini relevan digunakan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan yang sangat bergantung pada kinerja organisasi pemerintah.

Model Van Meter dan Van Horn memandang implementasi sebagai proses yang dipengaruhi oleh hubungan antara kebijakan, organisasi pelaksana, dan lingkungan. Mereka mengemukakan enam variabel yang memengaruhi implementasi, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik badan pelaksana, kondisi sosial-ekonomi dan politik, serta disposisi pelaksana (Van Meter & Van Horn, 1975). Keunggulan model ini terletak pada perhatiannya terhadap lingkungan eksternal kebijakan. Artinya, keberhasilan pelaksanaan tidak hanya bergantung pada kesiapan birokrasi, tetapi juga pada kondisi masyarakat, konfigurasi politik, dan dukungan dari kelompok yang berkepentingan.

Mazmanian dan Sabatier mengembangkan model yang menempatkan implementasi sebagai proses bertahap untuk mencapai tujuan kebijakan melalui pengendalian dan pengelolaan sejumlah variabel. Mereka membagi variabel tersebut ke dalam tiga kelompok, yaitu karakteristik masalah yang dihadapi, kemampuan kebijakan dalam menstrukturkan proses implementasi, serta

variabel di luar kebijakan yang memengaruhi pelaksanaan. Model ini menekankan pentingnya kejelasan tujuan, ketepatan teori kausal, dukungan sumber daya, keterlibatan lembaga pelaksana, dan komitmen pejabat pelaksana (Mazmanian & Sabatier, 1983). Karena itu, model ini sangat bermanfaat untuk menganalisis kebijakan yang memiliki desain formal, tujuan terukur, dan jaringan pelaksana yang kompleks.

Berbeda dari model sebelumnya, Merilee S. Grindle menempatkan isi kebijakan dan konteks implementasi sebagai dua unsur utama yang harus dianalisis. Isi kebijakan mencakup kepentingan yang dipengaruhi, jenis manfaat yang diberikan, tingkat perubahan yang diharapkan, lokasi pengambilan keputusan, pelaksana program, serta sumber daya yang tersedia. Sementara itu, konteks implementasi mencakup kekuasaan, kepentingan, strategi aktor, karakteristik institusi, serta tingkat kepatuhan dan responsivitas pelaksana maupun kelompok sasaran (Grindle 2017). Pendekatan Grindle penting, terutama dalam konteks negara berkembang, karena menunjukkan bahwa proses implementasi sering dipengaruhi oleh relasi kekuasaan dan kepentingan politik di luar rancangan kebijakan formal.

Dari sisi pendekatan, implementasi kebijakan juga dapat dibedakan menjadi pendekatan *top-down*, *bottom-up*, dan hibrida. Pendekatan *top-down* menekankan pentingnya tujuan kebijakan yang jelas, kendali dari pembuat kebijakan, serta kepatuhan pelaksana pada tingkat bawah. Sebaliknya, pendekatan *bottom-up* melihat pelaksana di tingkat lapangan, jaringan aktor lokal, dan kelompok sasaran sebagai pihak yang turut membentuk hasil kebijakan. Pendekatan ini berangkat dari kenyataan bahwa kebijakan sering mengalami penyesuaian ketika berhadapan dengan kebutuhan masyarakat dan kondisi lokal. Perbedaan kedua pendekatan tersebut menunjukkan bahwa implementasi tidak selalu berjalan secara satu arah dari pembuat kebijakan kepada pelaksana (Sabatier 1986).

Dalam perkembangan selanjutnya, muncul pendekatan hibrida yang berupaya memadukan kekuatan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan ini mengakui perlunya arah kebijakan, standar, dan akuntabilitas yang jelas dari pemerintah, tetapi pada

saat yang sama memberi ruang bagi diskresi pelaksana, partisipasi masyarakat, serta penyesuaian terhadap kondisi lokal. Matland(1995) menegaskan bahwa tingkat ambiguitas dan konflik dalam suatu kebijakan turut menentukan strategi implementasi yang tepat. Dengan demikian, tidak ada satu model yang dapat digunakan secara mutlak untuk seluruh kebijakan. Pemilihan model perlu didasarkan pada tujuan analisis, jenis kebijakan, kompleksitas aktor, dan kondisi lingkungan tempat kebijakan dilaksanakan.

7.5 Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kemampuan pelaksana menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam tindakan yang terarah, konsisten, dan dapat dijalankan. Dalam praktiknya, sebuah kebijakan tidak otomatis berhasil hanya karena telah ditetapkan melalui peraturan atau keputusan pemerintah. Pelaksanaan kebijakan selalu dipengaruhi oleh faktor internal yang berasal dari desain dan organisasi pelaksana, serta faktor eksternal yang muncul dari lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan karakteristik kelompok sasaran. Oleh karena itu, analisis implementasi perlu dilakukan secara menyeluruh agar penyebab keberhasilan maupun kegagalan kebijakan dapat dipahami secara tepat (Hill and Hupe 2021).

Salah satu faktor internal yang sangat menentukan adalah kejelasan tujuan dan standar kebijakan. Tujuan yang jelas membantu pelaksana memahami hasil yang hendak dicapai, sasaran yang dituju, serta ukuran keberhasilan program. Sebaliknya, kebijakan yang dirumuskan secara umum, ambigu, atau tidak memiliki indikator yang terukur akan membuka ruang perbedaan penafsiran di antara pelaksana. Van Meter dan Van Horn (1975) menempatkan standar dan sasaran kebijakan sebagai unsur awal yang menentukan arah implementasi. Kejelasan tersebut perlu didukung dengan pedoman teknis, prosedur operasional, serta pembagian peran yang dapat dipahami oleh seluruh pihak yang terlibat.

Komunikasi juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Informasi mengenai isi kebijakan, prosedur, hak dan kewajiban, serta perubahan ketentuan harus disampaikan

secara tepat kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Komunikasi yang tidak jelas dapat menimbulkan kesalahan pelaksanaan, rendahnya kepatuhan, dan resistensi dari masyarakat. Edwards III (1980) menjelaskan bahwa komunikasi yang efektif tidak hanya berkaitan dengan penyampaian informasi, tetapi juga dengan kejelasan pesan dan konsistensi informasi yang diterima oleh pelaksana. Karena itu, kegiatan sosialisasi, koordinasi, konsultasi, dan penyediaan kanal informasi menjadi bagian penting dalam mendukung implementasi.

Ketersediaan sumber daya menjadi faktor internal berikutnya yang tidak dapat diabaikan. Sumber daya mencakup kualitas dan jumlah sumber daya manusia, dukungan anggaran, kewenangan, data atau informasi, serta sarana-prasarana. Aparatur yang memiliki kompetensi memadai akan lebih mampu memahami substansi kebijakan dan menyelesaikan masalah yang muncul di lapangan. Namun, kompetensi aparatur perlu disertai dengan anggaran yang cukup dan fasilitas kerja yang mendukung. Keterbatasan personel, lemahnya kapasitas teknis, minimnya anggaran, serta sarana yang belum memadai sering menjadi penyebab keterlambatan atau rendahnya kualitas pelaksanaan kebijakan (Edwards 1980).

Selain sumber daya, komitmen pelaksana dan koordinasi antarorganisasi turut menjadi faktor pendukung yang menentukan. Komitmen terlihat dari kesediaan aparatur menjalankan kebijakan secara sungguh-sungguh, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, serta patuh terhadap prinsip akuntabilitas. Sementara itu, koordinasi diperlukan ketika pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu organisasi atau tingkatan pemerintahan. Koordinasi yang baik dapat mencegah tumpang tindih tugas, mempercepat pertukaran informasi, dan menyatukan langkah antarinstansi. Sebaliknya, perbedaan kepentingan, ego sektoral, serta pembagian kewenangan yang tidak tegas dapat menjadi penghambat serius dalam implementasi kebijakan (O'Toole, 2000).

Faktor eksternal meliputi kondisi sosial, ekonomi, politik, dan tingkat partisipasi masyarakat. Dukungan masyarakat akan lebih mudah diperoleh apabila kebijakan sesuai dengan kebutuhan, nilai, dan kondisi lokal. Sebaliknya, kebijakan dapat menghadapi

penolakan apabila dianggap tidak adil, tidak dipahami manfaatnya, atau tidak melibatkan kelompok sasaran dalam proses pelaksanaannya. Grindle (2017) menekankan bahwa konteks implementasi, termasuk kekuasaan dan strategi aktor, karakteristik lembaga, serta respons kelompok sasaran, memengaruhi hasil kebijakan. Dengan demikian, pemerintah perlu membangun komunikasi publik, membuka ruang partisipasi, serta melakukan penyesuaian strategi agar kebijakan dapat diterima dan dijalankan secara lebih efektif.

7.6 Analisis Keberhasilan Implementasi Kebijakan dan Contoh Praktik

Analisis keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan untuk menilai sejauh mana suatu kebijakan telah diterjemahkan menjadi tindakan dan menghasilkan perubahan yang diharapkan. Penilaian ini tidak cukup dilakukan dengan melihat apakah program telah dilaksanakan atau anggaran telah terserap. Analisis perlu menelusuri hubungan antara tujuan kebijakan, proses pelaksanaan, keluaran yang dihasilkan, serta perubahan awal yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Dengan cara tersebut, keberhasilan implementasi dipahami bukan hanya sebagai kepatuhan administratif, melainkan sebagai kemampuan kebijakan menghasilkan nilai publik (*public value*) secara nyata (Van Dooren, Bouckaert, and Halligan 2015).

Indikator pertama adalah ketercapaian tujuan kebijakan. Indikator ini menilai apakah hasil pelaksanaan telah bergerak menuju sasaran yang ditetapkan dalam dokumen kebijakan. Misalnya, kebijakan pelayanan perizinan dapat dinilai dari peningkatan kemudahan akses layanan, percepatan proses, atau kepastian prosedur bagi pelaku usaha. Namun, analisis ketercapaian tujuan perlu menggunakan ukuran yang jelas, baik kuantitatif maupun kualitatif. Ukuran kuantitatif dapat berupa jumlah penerima layanan, waktu penyelesaian, atau persentase capaian target, sedangkan ukuran kualitatif dapat berupa perubahan pengalaman dan persepsi masyarakat terhadap pelayanan pemerintah(Howlett et al. 2020).

Indikator kedua adalah ketepatan sasaran. Kebijakan dapat dikatakan berjalan dengan baik apabila manfaat, pelayanan, atau

intervensi benar-benar diterima oleh kelompok yang menjadi target kebijakan. Ketidaktepatan sasaran dapat terjadi karena data penerima yang belum mutakhir, kriteria yang tidak jelas, akses informasi yang terbatas, atau adanya kelompok rentan yang belum terjangkau. Oleh sebab itu, analisis ketepatan sasaran perlu memperhatikan aspek pemerataan, aksesibilitas, dan kesesuaian pelayanan dengan kebutuhan kelompok sasaran. Kebijakan yang menjangkau banyak orang belum tentu berhasil apabila justru tidak menjawab kebutuhan kelompok yang menjadi prioritas.

Kepatuhan pelaksana juga merupakan indikator penting dalam menilai implementasi. Kepatuhan tidak hanya berarti menjalankan prosedur formal, tetapi juga mencerminkan kesesuaian tindakan pelaksana dengan tujuan, standar pelayanan, dan prinsip akuntabilitas kebijakan. Aparatur perlu memahami kewenangan, tanggung jawab, serta batas diskresi yang dimilikinya dalam memberikan pelayanan. Edwards III (1980) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh komunikasi yang jelas, ketersediaan sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Dengan demikian, kepatuhan pelaksana perlu dibaca bersama dengan kapasitas organisasi yang memungkinkan mereka menjalankan kebijakan secara konsisten.

Kualitas pelayanan dan penerimaan masyarakat menjadi indikator yang memperlihatkan dimensi substantif implementasi kebijakan. Kualitas pelayanan dapat dilihat dari kejelasan prosedur, kepastian waktu, kemudahan akses, sikap petugas, ketersediaan informasi, serta penanganan pengaduan. Sementara itu, penerimaan masyarakat menunjukkan tingkat kepercayaan, kepuasan, dan kesediaan kelompok sasaran untuk memanfaatkan layanan atau mematuhi ketentuan kebijakan. Masyarakat yang memahami manfaat kebijakan dan memperoleh pelayanan yang adil cenderung lebih mendukung pelaksanaannya. Sebaliknya, keluhan yang berulang, rendahnya partisipasi, atau resistensi masyarakat dapat menjadi tanda adanya masalah dalam proses implementasi.

Analisis keberhasilan juga perlu mencermati dampak awal kebijakan. Dampak awal merupakan perubahan yang mulai tampak setelah kebijakan dilaksanakan, meskipun dampak jangka panjangnya belum sepenuhnya dapat diukur. Dalam kebijakan

perizinan, misalnya, dampak awal dapat berupa meningkatnya kepastian proses layanan, berkurangnya kebutuhan masyarakat untuk mendatangi banyak instansi, atau bertambahnya penggunaan layanan berbasis digital. Penilaian dampak perlu dilakukan secara hati-hati karena perubahan yang terjadi tidak selalu semata-mata disebabkan oleh satu kebijakan. Oleh karena itu, data administrasi, survei kepuasan masyarakat, pengaduan publik, observasi layanan, dan wawancara dengan pengguna layanan dapat digunakan secara bersama untuk memperkuat kesimpulan analisis(Rossi, Freeman, and Lipsey 2004).

Sebagai ilustrasi, implementasi kebijakan perizinan di Provinsi Papua Selatan dapat dianalisis melalui pelaksanaan Peraturan Gubernur Papua Selatan Nomor 11 Tahun 2023 tentang Pendelegasian Kewenangan di Bidang Perizinan dan Nonperizinan kepada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Pemerintah Provinsi Papua Selatan 2023). Regulasi ini menjadi dasar pendelegasian kewenangan penerbitan dan penandatanganan perizinan serta nonperizinan kepada DPMPTSP, sehingga proses pelayanan diharapkan berlangsung lebih terintegrasi dan memiliki kepastian kewenangan. Dari aspek penerimaan masyarakat, Laporan Survei Kepuasan Masyarakat DPMPTSP Provinsi Papua Selatan Triwulan IV Tahun 2024 menunjukkan nilai SKM sebesar 96,18 atau berada pada kategori "Sangat Baik". Nilai tersebut diperoleh dari penilaian 17 pengguna layanan terhadap sepuluh unsur pelayanan, termasuk persyaratan, prosedur, waktu pelayanan, kompetensi pelaksana, sarana-prasarana, penanganan pengaduan, dan kemudahan penggunaan aplikasi OSS. Meskipun demikian, unsur waktu pelayanan dan kompetensi pelaksana memperoleh nilai relatif lebih rendah dibandingkan unsur lainnya; temuan ini menunjukkan adanya ruang perbaikan berkelanjutan dalam implementasi pelayanan (DPMPTSP Provinsi Papua Selatan 2024).

Dari sisi dampak awal, Laporan Realisasi Penanaman Modal Triwulan IV Tahun 2025 mencatat 54 perusahaan dengan 127 kegiatan usaha, nilai realisasi investasi sebesar Rp4.243.943.431.997, serta penyerapan tenaga kerja sebanyak 16.468 orang. Data tersebut dapat digunakan untuk menggambarkan perkembangan aktivitas investasi dan kontribusi layanan perizinan terhadap penciptaan

iklim usaha di Papua Selatan. Akan tetapi, hubungan antara kebijakan pendelegasian kewenangan dan peningkatan investasi tidak dapat disimpulkan sebagai hubungan sebab-akibat secara langsung. Capaian investasi juga dipengaruhi oleh potensi sektor daerah, kondisi ekonomi, promosi investasi, kesiapan infrastruktur, dan keputusan pelaku usaha. Oleh karena itu, data investasi lebih tepat digunakan sebagai indikator dampak awal yang perlu dibaca bersama data pelayanan, dokumen evaluasi, dan keterangan dari pelaku usaha (Penanaman et al. 2025).

DAFTAR PUSTAKA

Ansell, Chris, and Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4):543–71. doi: 10.1093/jopart/mum032.

Birkland, T. A. 2020. "Policy Analysis: Policy Process Models." *… Administration and Public Policy-5 Volume Set*. doi: 10.1081/E-EPAP3-120023078.

Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Melissa Middleton Stone. 2015. "Designing and Implementing Cross-sector Collaborations: Needed and Challenging." *Public Administration Review* 75(5):647–63.

Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert, and John Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector (2nd Edition)*.

DPMPTSP Provinsi Papua Selatan. 2024. *Laporan Survey Kepuasan Masyarakat*. Vol. 2.

Edwards, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Vol. 32.

Grindle, Merilee S. 2017. "Politics and Policy Implementation in the Third World."

Hill, Michael, and Peter Hupe. 2021. "Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance."

Howlett, Michael, Michael Ramesh, and Anthony Perl. 2020. "Studying Public Policy: Principles and Processes." *(No Title)*.

Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell sage foundation.

Matland, Richard E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2):145–74.

Mazmanian, Daniel. 1983. "Implementation and Public Policy." *Scott, Foresman and Company*.

Van Meter, Donald S., and Carl E. Van Horn. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework." *Administration & Society* 6(4):445–88.

O'Toole Jr, Laurence J. 2000. "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects." *Journal of Public Administration*

Research and Theory 10(2):263–88.

Pemerintah Provinsi Papua Selatan. 2023. *PERGUB PAPUA SELATAN NOMOR 11 TAHUN 2023 TENTANG PENDELEGASIAN KEWENANGAN DIBIDANG PERIZINAN DAN NON PERIZINAN KEPADA DINAS PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU - Copy(4).Pdf*.

Penanaman, Dinas, Modal Dan, Pelayanan Terpadu, and Satu Pintu. 2025. "LAPORAN REALISASI INVESTASI PENANAMAN MODAL PROVINSI PAPUA SELATAN TRIWULAN IV TAHUN 2025."

Pressman, Jeffrey L., and Aaron Wildavsky. 1973. "Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland." *Or, Why It Is Amazing That Federal Programs Work at All*.

Rossi, Peter Henry, Howard E. Freeman, and Mark W. Lipsey. 2004. *Evaluation: A Systematic Approach*. Vol. 7. Sage Thousand Oaks, CA.

Sabatier, Paul 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.

BAB 8
MONITORING DAN PENGAWASAN KEBIJAKAN PUBLIK

Keberhasilan kebijakan publik tidak hanya ditentukan pada saat kebijakan dirumuskan atau ketika mulai dilaksanakan. Hal yang tidak kalah penting adalah memastikan apakah pelaksanaannya benar-benar berjalan sesuai tujuan, mencapai sasaran, menggunakan sumber daya secara tepat, dan memberi manfaat bagi masyarakat. Karena itu, monitoring dan pengawasan menjadi bagian penting dalam proses kebijakan publik (Howlett et al., 2020).

Monitoring dilakukan untuk mengikuti perkembangan pelaksanaan kebijakan dari waktu ke waktu. Dari proses ini dapat diketahui apakah kegiatan berjalan sesuai rencana, apakah terdapat kendala, serta bagian mana yang perlu diperbaiki. Sementara itu, pengawasan lebih diarahkan untuk memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan tetap sesuai dengan ketentuan dan tanggung jawab yang telah ditetapkan. Hasil monitoring dan pengawasan kemudian menjadi bahan penting dalam evaluasi dan perbaikan kebijakan berikutnya (Dunn, 2018; Dye, 2016).

Dengan demikian, monitoring dan pengawasan tidak seharusnya dipahami sebatas laporan rutin, checklist, atau kunjungan lapangan. Keduanya merupakan bagian dari upaya menjaga akuntabilitas, penggunaan sumber daya yang tepat, kepatuhan, serta keterbukaan dalam pelaksanaan kebijakan. Pada akhirnya, semua itu bermuara pada satu tujuan, yaitu agar kebijakan yang dijalankan benar-benar memberi nilai dan manfaat bagi masyarakat (Bovens, 2007).

8.1 Konsep Monitoring Kebijakan Publik

8.1.1 Pengertian Monitoring Kebijakan Publik

Monitoring merupakan proses pengumpulan informasi secara sistematis dan berkelanjutan untuk mengetahui apakah

pelaksanaan kebijakan berjalan sesuai dengan rencana (Dunn, 2018). UNDP (2009) menegaskan bahwa monitoring dilakukan secara terus-menerus dengan menggunakan indikator tertentu untuk melihat kemajuan program, pencapaian tujuan, serta penggunaan sumber daya yang telah dialokasikan.

Dengan demikian, monitoring berfokus pada proses pelaksanaan kebijakan yang sedang berlangsung. Informasi yang diperoleh digunakan untuk mengetahui perkembangan, menemukan kendala, dan menjadi dasar perbaikan selama implementasi. Inilah yang membedakan monitoring dari evaluasi, yang lebih menekankan pada penilaian hasil dan dampak kebijakan.

8.1.2 Tujuan Monitoring Kebijakan

Monitoring dilakukan untuk melihat sejauh mana pelaksanaan kebijakan bergerak sesuai dengan rencana dan target yang telah ditetapkan. Melalui monitoring, pemerintah dapat lebih cepat menemukan penyimpangan, baik dalam penggunaan anggaran, pencapaian sasaran, maupun pelaksanaan prosedur. Proses ini juga membantu mengenali berbagai kendala di lapangan, seperti keterbatasan kapasitas pelaksana dan lemahnya koordinasi antarinstansi.

Informasi yang diperoleh dari monitoring kemudian menjadi bahan bagi pengambil keputusan untuk menentukan langkah perbaikan. Perbaikan tersebut dapat berupa penyesuaian teknis dalam pelaksanaan maupun perubahan pada bagian tertentu dari desain kebijakan apabila memang diperlukan (OECD, 2025).

8.1.3 Prinsip Monitoring Kebijakan

Agar menghasilkan informasi yang berguna, monitoring perlu dilakukan dengan beberapa prinsip dasar. Informasi yang dikumpulkan harus sesuai dengan tujuan kebijakan, didasarkan pada bukti yang dapat dipertanggungjawabkan, dilakukan secara berkelanjutan, serta tersedia pada waktu yang tepat. Indikator yang digunakan juga harus jelas dan dapat diukur agar perkembangan pelaksanaan kebijakan dapat dilihat secara objektif.

Monitoring juga perlu dilakukan secara terbuka dan, jika memungkinkan, melibatkan pihak di luar birokrasi. Hal ini penting

agar hasil monitoring tidak hanya menggambarkan capaian administratif, tetapi juga kondisi yang benar-benar terjadi di lapangan. Tanpa prinsip tersebut, monitoring dapat terjebak pada pencapaian angka laporan semata, sementara persoalan dalam pelaksanaan kebijakan tidak banyak berubah (Hood, 2007).

8.1.4 Jenis Monitoring

Monitoring dapat dibedakan berdasarkan bagian yang dipantau. Monitoring input melihat kesiapan sumber daya, monitoring proses menilai kesesuaian pelaksanaan dengan prosedur dan jadwal, monitoring output melihat hasil langsung dari kegiatan, sedangkan monitoring outcome menilai perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran.

Selain itu, terdapat monitoring berbasis kinerja yang mengaitkan pemantauan dengan indikator kinerja instansi pemerintah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014. Ada pula monitoring berbasis hasil yang lebih menekankan manfaat yang diterima masyarakat, bukan hanya pencapaian target administratif. Karena itu, monitoring sebaiknya tidak hanya bertumpu pada satu jenis pemantauan, tetapi memadukan beberapa pendekatan agar kondisi pelaksanaan kebijakan dapat dilihat secara lebih utuh (Howlett et al., 2020).

8.2 Konsep Pengawasan Kebijakan Publik

8.2.1 Pengertian Pengawasan Kebijakan Publik

Monitoring dan pengawasan memiliki hubungan yang erat. Monitoring menyediakan informasi tentang perkembangan pelaksanaan kebijakan, sedangkan pengawasan menggunakan informasi tersebut untuk menilai apakah pelaksanaannya sudah sesuai dengan ketentuan, standar, dan tujuan yang telah ditetapkan.

Pengawasan tidak hanya bertujuan menemukan penyimpangan, tetapi juga memastikan adanya tindak lanjut ketika masalah ditemukan. Dalam konteks administrasi pemerintahan, pengawasan menjadi bagian penting untuk menjaga agar penyelenggaraan pemerintahan tetap sesuai dengan prinsip kepastian hukum, akuntabilitas, dan kepentingan umum

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dibandingkan monitoring yang lebih menekankan proses pemantauan, pengawasan memiliki fungsi yang lebih tegas karena berkaitan dengan penilaian kepatuhan dan tindakan korektif apabila terjadi penyimpangan.

8.2.2 Tujuan dan Fungsi Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya bertujuan menjaga agar pelaksanaan kebijakan tetap berada pada arah yang telah ditetapkan. Fungsinya mencakup pencegahan terhadap kemungkinan penyimpangan, menemukan masalah yang terjadi selama pelaksanaan, serta memastikan adanya perbaikan terhadap temuan yang diperoleh.

Pengawasan juga berperan menjaga kepatuhan terhadap peraturan, memperkuat akuntabilitas, mengendalikan pelaksanaan kebijakan, dan mencegah penyalahgunaan kewenangan (Bovens, 2007). Fungsi tersebut akan lebih bermakna apabila hasil pengawasan benar-benar ditindaklanjuti, bukan hanya berhenti pada laporan atau dokumen pemeriksaan.

8.2.3 Pengawasan Internal dan Eksternal

Pengawasan kebijakan publik dapat dilakukan dari dalam maupun dari luar pemerintahan. Pengawasan internal dilakukan melalui atasan langsung, pimpinan organisasi, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), Inspektorat, serta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Pengawasan ini terutama diarahkan pada kepatuhan administratif, pengelolaan keuangan, dan pelaksanaan program pemerintah. Pada pemerintah daerah, mekanisme pembinaan dan pengawasan juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017.

Sementara itu, pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga di luar pelaksana kebijakan. Badan Pemeriksa Keuangan memeriksa pengelolaan keuangan negara, DPR dan DPRD menjalankan fungsi pengawasan politik, sedangkan Ombudsman Republik Indonesia mengawasi pelayanan publik dan menangani laporan

maladministrasi. Masyarakat dan media juga memiliki peran penting melalui pengawasan sosial.

Dengan adanya berbagai jalur tersebut, pengawasan kebijakan publik tidak bergantung pada satu lembaga saja. Efektivitasnya justru ditentukan oleh keterhubungan antara pengawasan internal, pengawasan eksternal, dan kontrol masyarakat.

8.3 Perbedaan Monitoring, Pengawasan, dan Evaluasi Kebijakan

Dalam praktik pemerintahan, monitoring, pengawasan, dan evaluasi sering dianggap sama, padahal ketiganya memiliki fungsi yang berbeda. Monitoring digunakan untuk mengikuti jalannya pelaksanaan kebijakan, pengawasan memastikan pelaksanaan tetap sesuai dengan aturan dan ketentuan, sedangkan evaluasi digunakan untuk melihat sejauh mana kebijakan berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Perbedaan tersebut dapat dilihat lebih jelas pada Tabel 8.1.

Tabel 8.1. Perbedaan Monitoring, Pengawasan, dan Evaluasi Kebijakan Publik

Aspek	Monitoring	Pengawasan	Evaluasi
Tujuan	Memantau perkembangan pelaksanaan kebijakan	Menilai kepatuhan dan mengoreksi penyimpangan	Menilai keberhasilan kebijakan secara menyeluruh
Fokus	Proses dan kemajuan implementasi	Kesesuaian pelaksanaan dengan standar/ketentuan	Hasil dan dampak kebijakan
Waktu Pelaksanaan	Berkelanjutan, selama kebijakan berjalan	Berkala atau saat ada indikasi penyimpangan	Titik tertentu (tengah/akhir periode)
Pertanyaan Utama	Apakah pelaksanaan sesuai rencana?	Apakah pelaksana patuh terhadap aturan?	Apakah tujuan kebijakan tercapai?
Aktor	Pengelola program, unit monitoring internal	APIP, BPKP, BPK, DPR/DPRD, Ombudsman, masyarakat	Peneliti, lembaga evaluasi, Bappenas

Aspek	Monitoring	Pengawasan	Evaluasi
Jenis Data	Data kemajuan berkala	Data kepatuhan dan bukti audit	Data hasil dan dampak jangka menengah/panjang
Hasil	Laporan kemajuan, deteksi dini masalah	Temuan penyimpangan dan rekomendasi korektif	Kesimpulan efektivitas kebijakan
Tindak Lanjut	Penyesuaian teknis pelaksanaan	Tindakan korektif/sanksi	Revisi, replikasi, atau penghentian kebijakan

Sumber: Diolah dari Dunn (2018), Dye (2016), Bovens (2007), dan Howlett et al. (2020).

Tabel di atas menegaskan ketiganya saling melengkapi, bukan saling menggantikan: monitoring menyediakan data berkala, pengawasan menindaklanjutinya dengan penilaian kepatuhan, sedangkan evaluasi menariknya menjadi kesimpulan menyeluruh. Kekeliruan memahami batas ini kerap membuat laporan monitoring rutin diperlakukan setara evaluasi kebijakan, padahal keduanya menjawab pertanyaan yang berbeda.

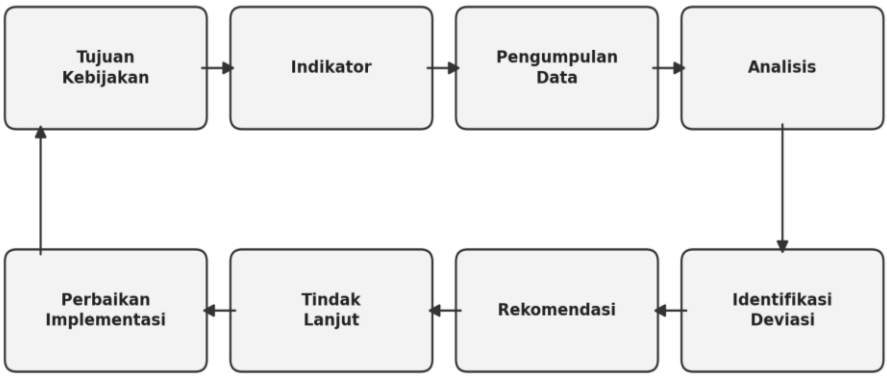
8.4 Proses dan Indikator Monitoring Kebijakan Publik

Secara umum, monitoring dimulai dengan menetapkan apa yang ingin dipantau, kemudian menentukan indikator, target, serta sumber data yang akan digunakan. Data selanjutnya dikumpulkan secara berkala untuk melihat perkembangan pelaksanaan dan membandingkannya dengan target yang telah ditetapkan. Dari hasil tersebut dapat diketahui bagian yang sudah berjalan baik maupun bagian yang masih mengalami penyimpangan atau kendala.

Hasil monitoring kemudian dituangkan dalam laporan sebagai bahan untuk menentukan langkah perbaikan. Karena itu, monitoring tidak seharusnya berhenti pada pengumpulan data dan penyusunan laporan. Informasi yang diperoleh perlu ditindaklanjuti agar benar-benar memberi manfaat bagi pelaksanaan kebijakan.

Alur tersebut digambarkan pada Gambar 8.1. Prosesnya bergerak dari tujuan kebijakan, penetapan indikator, pengumpulan dan analisis data, hingga penyusunan rekomendasi dan tindak lanjut.

Hasil tindak lanjut tersebut selanjutnya menjadi bagian dari upaya memperbaiki pelaksanaan kebijakan agar tetap mengarah pada tujuan yang telah ditetapkan.



Gambar 8.1. Siklus Monitoring Kebijakan Publik
(Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan Dunn (2018) dan UNDP (2009).)

Kualitas monitoring sangat bergantung pada indikator yang digunakan. Indikator input melihat kesiapan sumber daya, indikator proses mengikuti bagaimana kegiatan dilaksanakan, sedangkan indikator output menunjukkan hasil langsung yang dicapai. Setelah itu, indikator outcome digunakan untuk melihat perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran, misalnya perubahan status pekerjaan setelah mengikuti program pelatihan.

Untuk melihat hasil yang lebih luas, monitoring juga dapat menggunakan indikator *impact* yang menggambarkan dampak jangka panjang. Sementara itu, *efficiency* dan *effectiveness* digunakan untuk melihat ketepatan penggunaan sumber daya dan ketercapaian tujuan. Aspek pemerataan manfaat, respons kebijakan, dan keberlanjutan hasil dapat dilihat melalui indikator equity, responsiveness, dan sustainability (UNDP, 2009). Berbagai indikator tersebut perlu digunakan secara sesuai agar monitoring tidak hanya menunjukkan capaian kegiatan, tetapi juga memberi gambaran tentang perubahan dan manfaat yang dihasilkan. Ringkasannya disajikan pada Tabel 8.2.

Tabel 8.2. Indikator Monitoring Kebijakan Publik

Jenis Indikator	Fokus Pengukuran	Contoh
Input	Ketersediaan sumber daya	Persentase anggaran tercairkan dari pagu
Process	Kesesuaian prosedur dan jadwal	Ketepatan waktu penyaluran bantuan
Output	Keluaran langsung kegiatan	Jumlah peserta menyelesaikan pelatihan
Outcome	Perubahan pada kelompok sasaran	Perubahan status pekerjaan peserta
Impact	Dampak jangka panjang	Peningkatan kesejahteraan rumah tangga
Efficiency & Effectiveness	Rasio biaya-hasil dan ketercapaian tujuan	Biaya per peserta terlatih; realisasi vs target
Equity, Responsiveness & Sustainability	Pemerataan manfaat, kecepatan respons, keberlanjutan hasil	Jangkauan kelompok rentan; kecepatan revisi kebijakan

Sumber: Diolah dari UNDP (2009) dan OECD (2025).

8.5 Mekanisme Pengawasan Kebijakan Publik

Pengawasan pada dasarnya dimulai dari adanya standar yang dijadikan acuan. Standar itu bisa berupa prosedur, target kinerja, maupun standar pelayanan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Dari sini, pelaksanaan kebijakan dilihat dan dibandingkan dengan kondisi yang seharusnya. Jika ditemukan masalah atau penyimpangan, penyebabnya perlu dicari lebih dulu agar langkah perbaikannya tidak salah arah.

Tidak semua penyimpangan muncul karena pelanggaran. Ada juga yang terjadi karena kemampuan pelaksana terbatas, koordinasi yang lemah, atau prosedur yang memang sulit dijalankan. Karena itu, tindak lanjutnya juga tidak selalu berupa sanksi. Dalam kondisi tertentu, pembinaan, perbaikan prosedur, atau penguatan kapasitas justru lebih dibutuhkan.

Yang paling penting, pengawasan jangan berhenti setelah temuan dicatat dalam laporan. Temuan tersebut perlu ditindaklanjuti

dan dilihat kembali apakah perbaikannya benar-benar dilakukan. Dari proses inilah pemerintah dapat belajar dan mengurangi kemungkinan munculnya masalah yang sama pada pelaksanaan kebijakan berikutnya.

8.6 Monitoring dan Pengawasan dalam Perspektif *Good Governance*

Monitoring dan pengawasan juga berkaitan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Proses dan hasilnya perlu terbuka agar masyarakat dapat mengetahui bagaimana kebijakan dijalankan. Pemerintah juga harus dapat menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap tindakan yang dilakukan (Bovens, 2007).

Keterlibatan masyarakat menjadi bagian yang penting. Masyarakat bukan hanya penerima kebijakan, tetapi juga dapat memberi informasi, menyampaikan keluhan, dan menunjukkan persoalan yang mungkin tidak terlihat dari laporan pemerintah.

Pengawasan juga harus dilakukan berdasarkan aturan yang jelas dan tanpa kepentingan tertentu. Jika prinsip keterbukaan, akuntabilitas, partisipasi, dan integritas berjalan dengan baik, monitoring dan pengawasan tidak hanya membantu memperbaiki pelaksanaan kebijakan, tetapi juga dapat memperkuat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah (World Bank, 2017).

8.7 Digitalisasi Monitoring dan Pengawasan Kebijakan

Perkembangan teknologi membuat cara pemerintah melakukan monitoring dan pengawasan ikut berubah. Pengumpulan data yang dulu banyak dilakukan secara manual sekarang mulai menggunakan e-monitoring, dashboard kinerja, dan berbagai sistem informasi. Kebijakan Satu Data Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 juga mendorong data antarinstansi agar lebih terhubung.

Teknologi memberi banyak kemudahan. Data dapat diperoleh lebih cepat, perkembangan program lebih mudah dilihat, dan masyarakat juga memiliki ruang yang lebih luas untuk ikut

mengawasi melalui data terbuka maupun kanal pengaduan digital (Bertot et al., 2010).

Namun, penggunaan teknologi tidak otomatis membuat monitoring menjadi lebih baik. Data yang tampil lengkap di dashboard belum tentu menggambarkan kondisi yang sebenarnya. Masalah lain juga masih ada, seperti kemampuan SDM yang belum merata, sistem yang belum terhubung dengan baik, keamanan data, dan perbedaan akses masyarakat terhadap teknologi.

Karena itu, digitalisasi seharusnya tidak hanya mengganti laporan kertas menjadi laporan di layar. Yang lebih penting adalah apakah teknologi tersebut benar-benar membantu pemerintah membaca masalah lebih cepat dan mengambil tindakan yang tepat.

8.8 Partisipasi Masyarakat dalam Monitoring dan Pengawasan

Pengawasan kebijakan bukan hanya tanggung jawab pemerintah. Masyarakat, media, dan organisasi masyarakat sipil juga dapat ikut melihat bagaimana kebijakan dijalankan di lapangan. Bentuknya bisa melalui pengaduan, pemantauan langsung, penggunaan informasi publik, maupun pemberitaan terhadap persoalan yang ditemukan.

Keterlibatan masyarakat akan lebih berguna jika ada respons dari pemerintah. Fox (2015) menunjukkan bahwa pengawasan masyarakat cenderung lebih efektif ketika temuan warga mendapat tindak lanjut dari lembaga yang berwenang. Artinya, masyarakat dan lembaga pemerintah tidak perlu berjalan sendiri-sendiri.

Semakin terbuka informasi mengenai pelaksanaan kebijakan, semakin besar pula kesempatan masyarakat untuk ikut mengawasi. Dengan cara ini, pengawasan menjadi lebih luas karena tidak hanya bergantung pada laporan dari dalam birokrasi.

8.9 Penutup

Monitoring dan pengawasan membantu pemerintah mengetahui apakah kebijakan berjalan sesuai dengan rencana dan apakah ada masalah yang perlu segera diperbaiki. Monitoring memberi gambaran tentang perkembangan pelaksanaan, sedangkan

pengawasan melihat apakah pelaksanaan tersebut sesuai dengan aturan dan tanggung jawab yang sudah ditetapkan.

Karena itu, keberhasilan monitoring dan pengawasan tidak cukup dilihat dari banyaknya laporan, jumlah pemeriksaan, atau kecanggihan sistem yang digunakan. Yang lebih penting adalah apakah hasilnya benar-benar dipakai untuk memperbaiki kebijakan dan pelayanan kepada masyarakat.

Tantangan ke depan bukan sekadar menambah sistem atau lembaga pengawasan, tetapi memastikan setiap temuan benar-benar ditindaklanjuti. Dengan cara itulah jarak antara tujuan kebijakan dan kenyataan yang dirasakan masyarakat dapat semakin diperkecil.

DAFTAR PUSTAKA

Antara News. (2020, 19 Juni). KPK sampaikan tujuh rekomendasi perbaikan pelaksanaan Kartu Prakerja. https://www.antaranews.com/berita/1561336/kpk-sampaikan-tujuh-rekomendasi-perbaikan-pelaksanaan-kartu-prakerja

Antara News. (2021, 11 November). Bank Dunia akui program Kartu Prakerja sebagai perlinsos ideal. https://www.antaranews.com/berita/2516689/bank-dunia-akui-program-kartu-prakerja-sebagai-perlinsos-ideal

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. Government Information Quarterly, 27(3), 264–271. https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001

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

Dunn, W. N. (2018). Public policy analysis: An integrated approach (6th ed.). Routledge.

Dye, T. R. (2016). Understanding public policy (15th ed.). Pearson.

Fox, J. A. (2015). Social accountability: What does the evidence really say? World Development, 72, 346–361. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011

Hood, C. (2007). Public services management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? Public Money & Management, 27(2), 95–102. https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00564.x

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). Studying public policy: Principles and processes (4th ed.). Oxford University Press.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. (2021). Evaluasi dampak Program Kartu Prakerja. Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja. https://public-prakerja.oss-ap-southeast-5.aliyuncs.com/www/ebook-reporting/Evaluasi-dampak-kartu-prakerja-indo.pdf

Kompas.com. (2020, 19 Juni). Kajian KPK soal Kartu Prakerja: Ada konflik kepentingan, rawan fiktif, hingga materi tak memadai. https://nasional.kompas.com/read/2020/06/19/07000961/kajian-kpk-soal-kartu-prakerja-ada-konflik-kepentingan-rawan-fiktif-hingga

Kompas.com. (2023, 5 Januari). Bukan semi bansos lagi, simak skema normal Kartu Prakerja 2023. https://money.kompas.com/read/2023/01/05/153509626/bukan-semi-bansos-lagi-simak-skema-normal-kartu-prakerja-2023

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). Implementation toolkit for the OECD Recommendation on Public Policy Evaluation. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/02/implementation-toolkit-for-the-oecd-recommendation-on-public-policy-evaluation_f24516be/77faa4fe-en.pdf

Republik Indonesia. (2006). Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. https://peraturan.bpk.go.id/Details/40184/uu-no-15-tahun-2006

Republik Indonesia. (2008). Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. https://peraturan.go.id/id/uu-no-37-tahun-2008

Republik Indonesia. (2014a). Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. https://peraturan.bpk.go.id/Details/41515/perpres-no-29-tahun-2014

Republik Indonesia. (2014b). Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. https://peraturan.bpk.go.id/Details/41712/perpres-no-192-tahun-2014

Republik Indonesia. (2014c). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. https://peraturan.go.id/id/uu-no-30-tahun-2014

Republik Indonesia. (2017). Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. https://peraturan.bpk.go.id/Details/5832/pp-no-12-tahun-2017

Republik Indonesia. (2018). Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. https://peraturan.go.id/id/perpres-no-95-tahun-2018

Republik Indonesia. (2019). Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia. https://peraturan.bpk.go.id/Details/108813/perpres-no-39-tahun-2019

United Nations Development Programme. (2009). Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. UNDP.

World Bank. (2017). World development report 2017: Governance and the law. World Bank. https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017

BAB 9
ORGANISASI DAN PERAN BIROKRASI DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Organisasi dan birokrasi merupakan dua elemen fundamental yang tidak dapat dipisahkan dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Setiap kebijakan yang dirumuskan pemerintah pada akhirnya memerlukan organisasi sebagai wadah pelaksanaan dan birokrasi sebagai instrumen yang menggerakkan seluruh proses pemerintahan, mulai dari perumusan, implementasi, pengawasan, hingga evaluasi kebijakan. Dengan kata lain, keberhasilan maupun kegagalan suatu kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh kualitas substansi kebijakan, tetapi juga oleh kapasitas organisasi dan birokrasi yang bertanggung jawab dalam mengimplementasikannya.

Perspektif administrasi publik klasik, Max Weber (1978) menjelaskan bahwa birokrasi merupakan bentuk organisasi yang paling rasional (*the ideal type of bureaucracy*) karena dibangun berdasarkan prinsip pembagian kerja yang jelas, hierarki kewenangan, sistem aturan formal, impersonalitas, serta rekrutmen aparatur berdasarkan kompetensi (*merit system*). Menurut Weber, karakteristik tersebut memungkinkan birokrasi bekerja secara efisien, konsisten, dan mampu memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Birokrasi dipandang sebagai instrumen utama negara dalam mencapai tujuan pembangunan dan menjamin terselenggaranya pelayanan publik secara teratur.

Pandangan Weber tersebut kemudian dikembangkan oleh Chester I. Barnard (1938) yang memandang organisasi bukan sekadar struktur formal, melainkan sebagai *system of cooperation* atau sistem kerja sama yang bergantung pada kemampuan pemimpin membangun komunikasi, koordinasi, dan kesediaan anggota organisasi untuk bekerja mencapai tujuan bersama. Dalam perspektif Barnard, keberhasilan organisasi publik tidak cukup ditentukan oleh struktur birokrasi yang baik, tetapi juga oleh

efektivitas hubungan antarindividu, kepemimpinan, dan kemampuan organisasi mempertahankan keseimbangan antara tujuan organisasi dengan kebutuhan para anggotanya.

Selanjutnya, Herbert A. Simon (1997) menegaskan bahwa organisasi pada hakikatnya merupakan sistem pengambilan keputusan (*decision-making system*). Menurut Simon, para pengambil keputusan dalam organisasi tidak selalu bertindak secara rasional sempurna karena mereka menghadapi keterbatasan informasi, waktu, sumber daya, dan kemampuan kognitif, yang dikenal sebagai konsep *bounded rationality*. Konsep ini menjelaskan bahwa implementasi kebijakan publik sering kali merupakan hasil dari berbagai kompromi administratif, sehingga efektivitas organisasi sangat ditentukan oleh kemampuan birokrasi mengelola informasi, beradaptasi terhadap perubahan, dan mengambil keputusan yang tepat dalam situasi yang kompleks.

Perkembangan administrasi publik modern menunjukkan bahwa organisasi publik tidak lagi dipahami semata-mata sebagai struktur hierarkis yang menjalankan prosedur administratif. Stephen P. Robbins dan Timothy A. Judge (2023) menjelaskan bahwa organisasi merupakan sistem sosial yang dipengaruhi oleh perilaku individu, dinamika kelompok, budaya organisasi, kepemimpinan, serta lingkungan eksternal. Oleh karena itu, efektivitas organisasi publik tidak hanya bergantung pada pembagian tugas dan struktur formal, tetapi juga pada kemampuan membangun budaya kerja yang kolaboratif, inovatif, adaptif, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat.

Praktik penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sering dipandang sebagai penyebab lambatnya pelayanan publik, prosedur yang berbelit-belit, rendahnya inovasi, serta munculnya berbagai bentuk inefisiensi organisasi. Robert K. Merton (1940) menjelaskan bahwa kondisi tersebut merupakan bentuk *bureaucratic dysfunction*, yaitu ketika kepatuhan yang berlebihan terhadap aturan formal justru menyebabkan organisasi kehilangan fleksibilitas dalam merespons kebutuhan masyarakat. Pada situasi seperti ini, prosedur administratif tidak lagi berfungsi sebagai sarana mencapai tujuan organisasi, melainkan berubah menjadi tujuan itu sendiri sehingga mengurangi efektivitas implementasi kebijakan.

Kritik terhadap model birokrasi klasik juga dikemukakan oleh Michel Crozier (1964) melalui konsep *The Bureaucratic Phenomenon*. Crozier berpendapat bahwa organisasi birokrasi yang terlalu tersentralisasi cenderung menghindari risiko, menolak perubahan, dan menghasilkan proses pengambilan keputusan yang lambat. Akibatnya, birokrasi mengalami kesulitan dalam menghadapi lingkungan yang dinamis serta kurang mampu menciptakan inovasi dalam pelayanan publik. Kritik tersebut menjadi salah satu dasar lahirnya paradigma administrasi publik modern yang lebih menekankan fleksibilitas organisasi, desentralisasi kewenangan, dan peningkatan kapasitas adaptif birokrasi.

Perubahan lingkungan strategis, globalisasi, perkembangan teknologi informasi, serta meningkatnya kompleksitas persoalan publik telah mengubah peran birokrasi secara mendasar. Denhardt dan Denhardt (2015) melalui paradigma *New Public Service* menegaskan bahwa birokrasi tidak lagi hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan (*steering*), tetapi sebagai pelayan masyarakat (*serving*). Dalam paradigma ini, aparatur negara dituntut membangun hubungan kemitraan dengan masyarakat, meningkatkan partisipasi publik, serta menciptakan nilai publik (*public value*) melalui pelayanan yang berkualitas, transparan, dan akuntabel.

Sejalan dengan itu, Stephen P. Osborne (2010) menjelaskan bahwa paradigma *New Public Governance* memandang penyelenggaraan pemerintahan sebagai proses kolaboratif yang melibatkan pemerintah, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, komunitas lokal, dan berbagai pemangku kepentingan lainnya. Pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya aktor dalam penyelesaian persoalan publik, melainkan berperan sebagai fasilitator yang membangun jejaring (*network governance*) untuk menghasilkan kebijakan yang lebih efektif, partisipatif, dan berkelanjutan.

Persoalan tersebut menjadi semakin kompleks ketika diterapkan pada wilayah kepulauan. Karakteristik geografis berupa gugusan pulau, keterbatasan sarana transportasi, tingginya biaya pelayanan publik, ketimpangan distribusi aparatur, serta terbatasnya infrastruktur menyebabkan implementasi kebijakan tidak dapat

disamakan dengan wilayah daratan. Dalam perspektif Lawrence dan Lorsch (1967) melalui *Contingency Theory*, efektivitas organisasi sangat dipengaruhi oleh kesesuaian antara struktur organisasi dan karakteristik lingkungan. Dengan demikian, birokrasi yang efektif di wilayah kepulauan adalah birokrasi yang mampu menyesuaikan struktur, mekanisme koordinasi, serta pola pelayanan dengan kondisi geografis dan sosial masyarakat yang dilayaninya.

Pandangan tersebut diperkuat oleh Ansell dan Gash (2008) yang menjelaskan bahwa kompleksitas persoalan publik tidak dapat diselesaikan hanya melalui pendekatan birokrasi yang bersifat hierarkis. Implementasi kebijakan memerlukan *collaborative governance*, yaitu proses pengambilan keputusan yang melibatkan pemerintah, masyarakat, sektor swasta, tokoh adat, organisasi masyarakat sipil, dan berbagai pemangku kepentingan lainnya dalam membangun kesepahaman serta tanggung jawab bersama terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Oleh karena itu, pembahasan mengenai organisasi dan birokrasi dalam kebijakan publik tidak lagi cukup dipahami dari perspektif administratif semata. Organisasi publik harus dipandang sebagai sistem sosial yang mengelola sumber daya, membangun koordinasi, memfasilitasi kolaborasi, dan menghasilkan nilai publik, sedangkan birokrasi harus ditempatkan sebagai institusi yang adaptif, profesional, inovatif, dan responsif terhadap dinamika masyarakat. Perspektif inilah yang menjadi landasan dalam pembahasan bab ini, dengan menempatkan wilayah kepulauan, khususnya Kabupaten Kepulauan Tanimbar, sebagai konteks empiris untuk memahami bagaimana organisasi dan birokrasi menghadapi tantangan implementasi kebijakan publik dalam kondisi geografis, sosial, dan kelembagaan yang berbeda dari wilayah daratan.

DAFTAR PUSTAKA

Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Barnard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (4th ed.). New York: Routledge.

Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). New York: Routledge.

Dwiyanto, A. (2018). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Henry, N. (2021). *Public Administration and Public Affairs* (14th ed.). New York: Routledge.

Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons? Public Administration*, 69(1), 3–19.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.

Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard Business School Press.

Merton, R. K. (1940). *Bureaucratic Structure and Personality*. *Social Forces*, 18(4), 560–568.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Reressy, N. P., Pramusinto, A., Margono, S. A., & Susanto, E. (2019). *Paradox of Social Capital in the Implementation of Public Policy: Findings from the Tanimbar Islands Regency*. *Policy & Governance Review*, 3(2), 122–138.

Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2023). *Organizational Behavior* (19th ed.). Harlow: Pearson.

Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (4th ed.). New York: Free Press.

UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: United Nations Development Programme.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press.

Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*. Jakarta.

Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025*. Jakarta.

BAB 10
ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

10.1 Fondasi Konseptual, Hakikat, dan Orientasi Analisis Kebijakan Publik

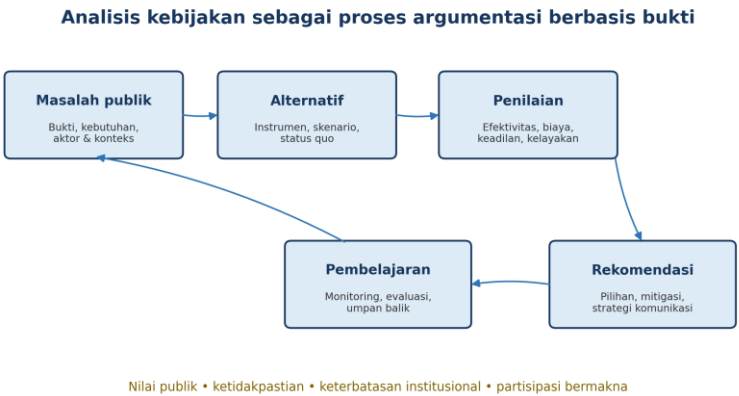
Analisis kebijakan publik adalah kegiatan intelektual dan praktis untuk menghasilkan, menilai, serta mengomunikasikan pengetahuan mengenai masalah publik, alternatif tindakan pemerintah, dan konsekuensi dari setiap pilihan. Analisis kebijakan ditempatkan sebagai proses penyelidikan multidisipliner yang bertujuan menciptakan, menilai secara kritis, dan menyampaikan informasi yang relevan bagi kebijakan (Dunn, 2018). Sementara itu, analisis juga berorientasi pada klien dan keputusan (Weimer & Vining, 2017): analis mengidentifikasi kegagalan pasar atau kegagalan pemerintah, merancang alternatif, memprediksi dampaknya, lalu memberikan rekomendasi yang layak dijalankan.

Hakikat analisis kebijakan terletak pada penghubungan antara pengetahuan dan tindakan. Data tidak otomatis menjadi kebijakan, sebab bukti harus ditafsirkan dalam konteks tujuan, nilai, distribusi manfaat dan beban, kewenangan hukum, serta dinamika politik. Karena itu, evidence-informed policy making lebih tepat daripada evidence-based policy making: bukti menginformasikan pertimbangan, tetapi tidak menggantikan pilihan demokratis dan penilaian normatif (Cairney, 2016; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020a).

Analisis juga berbeda dari penelitian kebijakan. Penelitian dapat berakhir pada penjelasan ilmiah, sedangkan analisis kebijakan harus mengarah pada pilihan tindakan dan komunikasi yang tepat waktu. Ia bekerja di bawah keterbatasan waktu, informasi, anggaran, dan perhatian politik. Produk yang baik bukan rekomendasi yang seolah-olah pasti, melainkan argumentasi yang transparan mengenai apa yang diketahui, apa yang belum diketahui, siapa yang

memperoleh manfaat atau menanggung biaya, serta risiko yang menyertai keputusan.

Argumentasi yang perlu ditegaskan adalah bahwa kualitas analisis tidak cukup diukur dari kecanggihan metode, tetapi dari kontribusinya terhadap kualitas keputusan. Analisis yang sangat presisi namun terlambat, mengabaikan kewenangan, atau tidak dapat diterjemahkan menjadi tindakan memiliki nilai kebijakan yang rendah. Sebaliknya, analisis yang lebih sederhana dapat bernilai tinggi apabila asumsi, batas inferensi, konsekuensi distribusional, dan pilihan tindak lanjutnya dinyatakan secara terbuka. Dengan demikian, mutu analisis memiliki dua dimensi yang tidak boleh dipisahkan: validitas epistemik dan kegunaan institusional. Kegunaan tidak membenarkan pelemahan standar bukti, sedangkan ketelitian ilmiah tidak boleh menjadi alasan untuk mengabaikan keputusan yang sungguh harus diambil (Dunn, 2018; Majone, 1989; Weimer & Vining, 2017).



Gambar 10.1. Kerangka Terintegrasi Analisis Kebijakan Publik
Sumber: Diadaptasi dan disintesis dari literatur analisis kebijakan (Dunn, 2018; OECD, 2020a; Weimer & Vining, 2017).

Dari fondasi tersebut, karakter dan orientasi waktu analisis menentukan bagaimana pengetahuan dihubungkan dengan kebutuhan keputusan.

Analisis kebijakan memiliki lima karakter utama. Pertama, berorientasi pada masalah, bukan pada metode. Teknik dipilih

setelah masalah dan kebutuhan keputusan dipahami. Kedua, bersifat multidisipliner karena masalah publik jarang dapat dijelaskan hanya oleh ekonomi, hukum, politik, administrasi, sosiologi, atau ilmu data. Ketiga, normatif sekaligus empiris: analis menilai fakta dan hubungan sebab-akibat, tetapi juga harus menjelaskan kriteria mengenai kondisi yang dianggap baik. Keempat, berorientasi pada penggunaan; bentuk produk disesuaikan dengan kebutuhan pembuat keputusan dan pemangku kepentingan. Kelima, iteratif—perumusan masalah, pengumpulan bukti, dan penilaian alternatif dapat berulang ketika muncul informasi baru.

Dalam praktik, ketiga orientasi tersebut sebaiknya tidak dipisahkan secara kaku. Temuan evaluasi retrospektif menjadi bukti untuk formulasi prospektif; monitoring menyediakan sinyal dini; dan analisis terintegrasi membuat siklus kebijakan menjadi proses pembelajaran. Pendekatan ini penting bagi masalah kompleks yang berubah cepat, seperti ketahanan pangan, transformasi digital, kemiskinan multidimensi, dan adaptasi perubahan iklim.

Orientasi analisis selalu berhadapan dengan hubungan antara nilai, bukti, dan politik.

Kebijakan publik selalu memuat pilihan nilai. Efisiensi dapat berkonflik dengan pemerataan; kecepatan layanan dapat berhadapan dengan akurasi; universalitas dapat berbenturan dengan ketepatan sasaran. Tujuan seperti keadilan, efisiensi, keamanan, dan kebebasan merupakan konsep yang diperebutkan (Stone, 2012). Tugas analis bukan menyembunyikan konflik nilai di balik angka, melainkan membuat asumsi dan konsekuensi distribusionalnya terlihat.

Bukti yang relevan dapat berasal dari statistik resmi, data administratif, survei, eksperimen, studi kualitatif, evaluasi, pengetahuan praktisi, pengalaman warga, serta perbandingan antardaerah atau antarnegara. Hierarki bukti tidak boleh diterapkan secara mekanis: desain kausal kuat berguna untuk pertanyaan "apakah intervensi bekerja", tetapi wawancara, observasi, dan analisis proses dibutuhkan untuk menjelaskan "bagaimana", "mengapa", "untuk siapa", dan "dalam kondisi apa". Bukti memerlukan kapasitas individu, organisasi, dan sistem agar benar-benar digunakan (OECD, 2020a).

Prinsip Kritis — Bukti terbaik bukan selalu bukti yang paling canggih secara statistik. Bukti terbaik adalah bukti yang valid, relevan terhadap pertanyaan keputusan, tepat waktu, transparan mengenai keterbatasan, dan dapat dipadukan dengan pengetahuan kontekstual.

10.2 Strukturisasi Masalah, Proses Analisis, dan Penilaian Alternatif

Proses analisis berikut bersifat logis, bukan linear. Analis dapat kembali ke tahap sebelumnya ketika definisi masalah berubah atau alternatif baru ditemukan.

Tabel 10.1. Tahapan Generik Analisis Kebijakan

Tahap	Pertanyaan analitis	Keluaran
1. Klarifikasi mandat	Siapa pengguna analisis, keputusan apa, kapan, dan dalam batas kewenangan apa?	Pertanyaan keputusan dan ruang lingkup
2. Strukturisasi masalah	Apa kondisi bermasalah, penyebab, dampak, dan kelompok terdampak?	Pernyataan masalah dan teori perubahan awal
3. Penetapan tujuan/kriteria	Apa yang harus dicapai dan bagaimana keberhasilan dinilai?	Tujuan, indikator, bobot/kriteria
4. Pengembangan alternatif	Pilihan apa yang nyata, termasuk status quo dan kombinasi instrumen?	Daftar alternatif yang dapat dibedakan
5. Prediksi konsekuensi	Apa hasil, biaya, manfaat, risiko, dan dampak distribusional?	Skenario dan estimasi
6. Perbandingan	Alternatif mana paling baik menurut kriteria dan asumsi?	Matriks, CBA/CEA/MCDA
7. Rekomendasi	Pilihan apa, mengapa, dengan syarat dan mitigasi apa?	Policy brief/memo
8. Monitoring pembelajaran	Indikator apa yang menguji asumsi dan memicu koreksi?	Rencana monitoring dan adaptasi

Sumber: Sintesis penulis berdasarkan proses analisis kebijakan (Bardach & Patashnik, 2020; Dunn, 2018; Weimer & Vining, 2017).

Di dalam proses tersebut, strukturisasi masalah merupakan titik kritis karena kesalahan diagnosis akan mengarahkan seluruh penilaian berikutnya.

Kesalahan paling mahal dalam analisis sering terjadi sebelum alternatif dibandingkan, yaitu ketika gejala diperlakukan sebagai masalah atau solusi yang disukai disisipkan ke dalam definisi masalah. Pernyataan "kurangnya aplikasi digital" bukan definisi masalah yang netral karena telah mengarahkan solusi. Rumusan yang lebih analitis adalah "waktu dan biaya akses masyarakat terhadap layanan administrasi masih tinggi, terutama bagi kelompok yang tinggal jauh dan memiliki literasi digital rendah". Rumusan ini membuka alternatif digital, layanan bergerak, integrasi loket, penyederhanaan prosedur, atau kombinasi.

Teknik strukturisasi meliputi analisis situasi, pohon masalah, pemetaan aktor (Bryson, 2004), analisis tren, perbandingan tolok ukur, diagram sebab-akibat, dan five whys. Analis perlu membedakan kondisi, penyebab langsung, penyebab struktural, konsekuensi, serta persepsi pemangku kepentingan. Masalah yang kompleks biasanya memiliki batas yang dapat diperdebatkan, hubungan sebab-akibat nonlinier, dan tujuan yang beragam—ciri yang sering dikaitkan dengan wicked problems (Head, 2022).

Setelah masalah distrukturkan, analis menyusun alternatif sebagai mekanisme intervensi yang sungguh berbeda. Alternatif bukan sekadar variasi anggaran dari satu program. Alternatif yang bermakna harus mewakili mekanisme intervensi yang berbeda. Desain kebijakan menghubungkan tujuan, instrumen, dan pengaturan implementasi (Howlett, 2019). Pilihan instrumen dapat berupa regulasi, insentif ekonomi, penyediaan langsung, informasi, penguatan organisasi, kemitraan, atau instrumen perilaku. Status quo harus disertakan sebagai pembanding, bukan karena selalu layak, tetapi agar manfaat inkremental pilihan baru dapat dihitung.

Tabel 10.2. Pilihan Instrumen Kebijakan

Kelompok instrumen	Mekanisme	Keunggulan	Risiko utama
Regulasi	Kewajiban, larangan, standar	Daya paksa dan kepastian	Beban kepatuhan; penegakan lemah
Ekonomi/ fiskal	Pajak, subsidi, transfer, harga	Mengubah insentif	Salah sasaran; biaya fiskal
Penyediaan langsung	Layanan/barang oleh pemerintah	Kontrol atas akses dan mutu	Kapasitas birokrasi; inefisiensi
Informasi/ perilaku	Edukasi, disclosure, nudges	Relatif murah dan fleksibel	Efek terbatas bila hambatan struktural
Organisasi/ jejaring	Koordinasi, kemitraan, reorganisasi	Menggabungkan sumber daya	Akuntabilitas kabur; biaya koordinasi

Sumber: Sintesis berdasarkan literatur instrumen kebijakan (Hood, 1983; Howlett, 2019; Salamon, 2002).

Alternatif selanjutnya dinilai menggunakan kriteria yang diturunkan dari tujuan publik dan diterjemahkan ke indikator yang dapat diperiksa.

Kriteria harus diturunkan dari tujuan publik dan dibedakan dari indikator. "Keadilan" adalah kriteria; proporsi penerima dari desil termiskin dapat menjadi indikatornya. Kriteria umum meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, ketepatan, kelayakan administratif, legal, politik, dan keberlanjutan (Dunn, 2018). Tidak semua kriteria harus diberi bobot sama. Bobot merupakan pilihan nilai dan karena itu perlu disepakati, dijelaskan, atau diuji melalui analisis sensitivitas.

Penilaian alternatif juga harus menguji rantai implementasi, bukan berhenti pada proyeksi manfaat di atas kertas. Sebuah opsi dapat tampak unggul secara ex ante, tetapi gagal ketika kewenangan tersebar, pelaksana garis depan memiliki diskresi tinggi, data tidak mengalir, atau biaya kepatuhan dialihkan kepada warga. Karena itu, kelayakan implementasi perlu diperlakukan sebagai kriteria substantif yang setara dengan efektivitas dan efisiensi. Analisis perlu

memetakan aktor pelaksana, urutan keputusan, kebutuhan anggaran dan kompetensi, titik veto, mekanisme koordinasi, serta kondisi yang memungkinkan koreksi. Pemeriksaan ini mencegah rekomendasi menjadi daftar keinginan dan menghubungkan appraisal dengan realitas administrasi publik (Lipsky, 2010; Pressman & Wildavsky, 1984).

Ilustrasi ketepatan sasaran bantuan sosial berikut memperlihatkan integrasi diagnosis, alternatif, dan kriteria penilaian dalam satu kasus aplikatif.

Sebuah pemerintah kabupaten menghadapi tingginya keluhan mengenai rumah tangga miskin yang tidak menerima bantuan dan penerima yang kondisi ekonominya telah membaik. Analisis awal tidak langsung menyimpulkan bahwa solusi adalah aplikasi baru. Masalah dirumuskan sebagai tingginya inclusion error dan exclusion error akibat data yang tidak mutakhir, fragmentasi sumber, lemahnya verifikasi, dan mekanisme keberatan yang tidak responsif. Alternatif yang dibandingkan ialah status quo dengan pembaruan periodik; integrasi data administratif disertai pemadanan; serta registrasi sosial dinamis berbasis verifikasi komunitas dan kanal keberatan.

Kriteria mencakup akurasi, biaya, kecepatan pemutakhiran, perlindungan data, akses kelompok tanpa konektivitas, dan kelayakan organisasi. Hasil analisis dapat merekomendasikan kombinasi: pemadanan data sebagai penyaring awal, verifikasi lokal dengan audit sampel, kanal keberatan luring dan daring, serta monitoring error menurut kelompok dan wilayah. Ilustrasi ini menunjukkan bahwa rekomendasi yang baik sering berbentuk paket instrumen, bukan satu teknologi tunggal.

10.3 Metode, Ketidakpastian, Etika, dan Komunikasi Analisis Kebijakan

Teknik dipilih berdasarkan pertanyaan, kualitas data, waktu, dan tingkat ketidakpastian. Analisis biaya–manfaat (cost–benefit analysis/CBA) mengonversi manfaat dan biaya ke nilai moneter dan cocok untuk menilai efisiensi sosial, tetapi monetisasi nilai hidup, lingkungan, atau budaya menimbulkan persoalan etis dan metodologis (Boardman et al., 2018). Analisis efektivitas biaya

membandingkan biaya untuk satuan outcome yang sama ketika manfaat sulit dimonetisasi. Analisis multikriteria memungkinkan perbandingan berbagai dimensi, tetapi skor dan bobot harus transparan. Analisis dampak distribusional menguji siapa yang menang dan kalah.

Teknik kualitatif—wawancara, diskusi kelompok, observasi, analisis dokumen, process tracing, pemetaan proses, dan analisis pemangku kepentingan—membantu memahami mekanisme, kelayakan, pengalaman pengguna, dan konteks institusional. Metode campuran sering paling tepat: estimasi kuantitatif menunjukkan besaran, sedangkan bukti kualitatif menerangkan proses dan variasi. Triangulasi bukan sekadar menggunakan banyak sumber, melainkan menguji apakah sumber yang berbeda mendukung, melengkapi, atau justru menantang kesimpulan.

Pemilihan metode perlu diikuti pengelolaan risiko, ketidakpastian, dan sensitivitas asumsi.

Prediksi kebijakan selalu mengandung ketidakpastian. Analis perlu membedakan risiko—ketika probabilitas dapat diperkirakan—dari ketidakpastian mendalam, ketika model, probabilitas, atau preferensi masa depan tidak stabil. Instrumen yang berguna meliputi skenario, rentang estimasi, simulasi, stress testing, analisis sensitivitas satu arah atau multivariabel, dan penetapan trigger untuk penyesuaian. Rekomendasi yang robust dapat lebih bernilai daripada alternatif yang optimal hanya di bawah asumsi sempit.

Analisis sensitivitas mengubah asumsi kunci—misalnya tingkat diskonto, cakupan, kepatuhan, biaya unit, atau bobot keadilan—dan mengamati apakah peringkat alternatif berubah. Jika perubahan kecil membalik rekomendasi, keputusan bersifat rapuh dan membutuhkan data tambahan, pilot, desain bertahap, atau mekanisme penghentian. Ketidakpastian harus dikomunikasikan dengan rentang dan skenario, bukan ditutupi oleh angka tunggal yang memberi kesan kepastian palsu.

Ketidakpastian teknis sekaligus menimbulkan tanggung jawab etik dan tuntutan integritas analitis.

Integritas analisis menuntut keterbukaan mengenai sumber data, asumsi, konflik kepentingan, keterbatasan, dan alternatif yang

disisihkan. Analis tidak boleh melakukan cherry-picking, mengubah indikator setelah hasil diketahui, atau menyajikan korelasi sebagai kausalitas. Pertimbangan privasi, keamanan data, persetujuan, serta risiko stigmatisasi kelompok juga harus masuk sejak desain analisis. Nilai pelayanan publik menuntut bukan hanya akurasi teknis, tetapi juga penghormatan terhadap martabat, hak, transparansi, dan kemampuan warga untuk menyampaikan alasan serta keberatan (Dunn, 2018; OECD, 2022).

Hasil analisis yang berintegritas harus dikomunikasikan sesuai kebutuhan audiens tanpa menghapus keterbatasan dan trade-off.

Kualitas analisis tidak menjamin penggunaan. Produk harus disesuaikan dengan audiens: laporan teknis memuat metode dan lampiran; policy brief menonjolkan masalah, temuan, opsi, dan rekomendasi; policy memo berfokus pada keputusan yang harus segera diambil. Struktur answer-first efektif: rekomendasi utama disampaikan di awal, disusul alasan, bukti, konsekuensi, risiko, serta langkah implementasi. Visual digunakan untuk menjelaskan hubungan atau perbandingan, bukan sebagai dekorasi.

1. Nyatakan keputusan yang diminta dan batas waktu.
2. Sajikan 2–4 alternatif yang benar-benar berbeda, termasuk status quo bila relevan.
3. Jelaskan kriteria, sumber data, dan asumsi penting.
4. Pisahkan temuan empiris, inferensi, dan pertimbangan nilai.
5. Tampilkan dampak distribusional dan kelompok rentan.
6. Nyatakan ketidakpastian, risiko, mitigasi, serta kondisi yang dapat mengubah rekomendasi.

Etika tersebut diperdalam sebagai akuntabilitas profesi karena analis memegang kekuasaan epistemik atas data, kategori, model, dan bahasa. Pilihan tersebut dapat menguatkan atau melemahkan klaim kelompok tertentu. Integritas profesi menuntut pemisahan yang jelas antara fakta, inferensi, asumsi, dan preferensi; pengungkapan konflik kepentingan; serta kesediaan melaporkan hasil yang tidak sesuai harapan pemberi tugas. Ketidakpastian tidak boleh disembunyikan untuk menghasilkan pesan yang tampak tegas.

Etika analisis melampaui kerahasiaan data. Ia mencakup nonmaleficence, keadilan distribusional, penghormatan hak,

proporsionalitas, dan kemampuan menggugat keputusan. Monetisasi tidak boleh mengubah hak dasar menjadi sekadar komponen biaya; targeting tidak boleh menghasilkan stigma; dan efisiensi administratif tidak boleh dicapai dengan mengalihkan beban waktu serta risiko kepada warga yang paling lemah.

Akuntabilitas membutuhkan audit trail analitis: versi data, kode, asumsi, keputusan pembersihan, model, parameter, hasil sensitivitas, serta perubahan rekomendasi harus terdokumentasi. Replikasi mungkin tidak selalu penuh karena data sensitif, tetapi proses validasi independen tetap dapat dibangun melalui secure access, synthetic data, atau review oleh pihak yang berwenang. Prinsip utama ialah bahwa klaim yang berdampak besar harus memiliki jejak alasan yang sebanding.

Implikasi praktisnya, setiap rekomendasi seharusnya dilengkapi sebuah protokol keputusan: bukti minimum yang mendasarinya, asumsi yang paling menentukan, indikator yang harus dipantau, ambang yang memicu peninjauan, dan pihak yang berwenang melakukan koreksi. Protokol tersebut mengubah ketidakpastian dari kelemahan yang disembunyikan menjadi variabel yang dikelola. Ia juga memperjelas pembagian tanggung jawab antara analis dan pengambil keputusan: analis bertanggung jawab atas keterlacakan alasan dan kualitas inferensi, sedangkan pejabat publik bertanggung jawab atas pilihan nilai, otorisasi, dan konsekuensi keputusan. Pemisahan ini tidak memutus hubungan keduanya, tetapi mencegah pertimbangan politik disamarkan sebagai temuan teknis dan mencegah preferensi analis tampil seolah-olah fakta (Dunn, 2018; Weimer & Vining, 2017).

10.4 Tradisi Intelektual, Epistemologi Bukti, dan Politik Problematisasi

Analisis kebijakan modern lahir dari ambisi pascaperang untuk membuat keputusan pemerintah lebih rasional melalui ilmu keputusan, riset operasi, ekonomi kesejahteraan, perencanaan sistem, dan evaluasi program. Ambisi tersebut menghasilkan kemajuan penting: tujuan dipisahkan dari sarana, alternatif dibandingkan secara eksplisit, biaya peluang diperhitungkan, dan konsekuensi kebijakan diproyeksikan sebelum sumber daya publik

digunakan. Tradisi ini meletakkan fondasi bagi analisis biaya–manfaat, analisis efektivitas biaya, pemodelan, dan evaluasi ex ante yang hingga kini menjadi perangkat utama profesi analis kebijakan (Dunn, 2018; Weimer & Vining, 2017).

Namun, sejarah bidang ini juga memperlihatkan koreksi bertahap terhadap rasionalisme komprehensif. Aktor bekerja di bawah rasionalitas terbatas: informasi tidak lengkap, perhatian langka, preferensi tidak selalu stabil, dan kapasitas menghitung terbatas (Simon, 1997). Pembuatan kebijakan kemudian digambarkan sebagai perbandingan terbatas atas perubahan kecil, bukan optimasi menyeluruh (Lindblom, 1959). Kritik berikutnya bergerak lebih jauh. Analisis juga dipandang sebagai argumentasi—bukti memperoleh makna di dalam klaim, alasan, sanggahan, dan audiens tertentu. Kebijakan tidak hanya menyelesaikan masalah yang sudah ada, tetapi juga membentuk cara masyarakat memahami realitas (Fischer, 2003).

Perubahan tersebut bukan berarti metode kuantitatif kehilangan nilai. Persoalannya terletak pada klaim berlebihan bahwa kalkulasi dapat menghapus konflik politik dan moral. Angka dapat mengestimasi konsekuensi, tetapi tidak dapat sendirian menentukan konsekuensi mana yang layak diterima, hak siapa yang tidak boleh dikorbankan, atau distribusi seperti apa yang adil. Analisis kebijakan yang matang karena itu bersifat plural: ia menggunakan kalkulasi ketika dapat memperjelas pilihan, argumentasi ketika nilai diperdebatkan, analisis institusional ketika kapasitas menentukan hasil, dan deliberasi ketika legitimasi serta pengetahuan pengalaman warga menjadi bagian substantif dari keputusan

Tabel 10.3. Tradisi Utama dalam Analisis Kebijakan

Tradisi	Asumsi dominan	Kekuatan	Titik buta
Rasional-sinoptik	Tujuan dapat dirumuskan; konsekuensi dapat dibandingkan	Disiplin alternatif, prediksi, dan efisiensi	Informasi sempurna; konflik nilai direduksi
Inkremental	Aktor terbatas; perubahan kecil lebih feasible	Realistis terhadap negosiasi dan keterbatasan	Dapat mempertahankan ketidakadilan dan lock-in

Tradisi	Asumsi dominan	Kekuatan	Titik buta
Argumentatif / interpretif	Masalah dan bukti dibentuk melalui bahasa dan makna	Membuka framing, nilai, dan suara yang tersisih	Sulit menghasilkan ranking tunggal
Institusional	Aturan, veto, path dependence, dan kapasitas membentuk pilihan	Menjelaskan variasi dan implementabilitas	Dapat meremehkan agensi dan perubahan
Kompleks-adaptif	Sistem nonlinier; umpan balik dan emergensi	Mendorong eksperimen, robustness, dan belajar	Akuntabilitas dan koordinasi lebih sulit

Sumber: Sintesis tradisi analisis kebijakan (Fischer, 2003; Head, 2022; Lindblom, 1959; Majone, 1989; Simon, 1997).

Perkembangan tradisi intelektual itu membawa analisis pada pertanyaan ontologis tentang masalah publik dan epistemologis tentang bukti yang sah.

Sebelum memilih metode, analis perlu menjawab dua pertanyaan dasar: realitas kebijakan seperti apa yang diasumsikan, dan pengetahuan seperti apa yang dianggap sah. Pada masalah yang relatif terstruktur—misalnya pemilihan teknologi pengolahan air dengan target mutu tertentu—variabel, tujuan, dan hubungan teknis dapat didefinisikan cukup stabil. Pada masalah yang tidak terstruktur—seperti kemiskinan, konflik agraria, atau ketimpangan wilayah—aktor berbeda bukan hanya berselisih tentang solusi, tetapi juga tentang apa masalahnya, siapa yang bertanggung jawab, dan nilai apa yang harus diprioritaskan.

Konsekuensinya, "lebih banyak data" tidak otomatis mengakhiri kontroversi. Data administratif dapat memperlihatkan jumlah penerima layanan, tetapi tidak selalu menangkap pengalaman diskriminasi, biaya waktu, rasa aman, atau ketidakpercayaan. Survei memberi pola agregat, tetapi dapat kehilangan mekanisme dan variasi konteks. Eksperimen memperkuat atribusi kausal pada populasi dan kondisi tertentu, tetapi validitas eksternal tetap harus diuji. Pengetahuan profesional

dan lokal dapat menjelaskan konteks, tetapi juga mungkin mengandung bias. Karena setiap bentuk bukti memiliki daya terang dan titik buta, pluralisme metodologis bukan kompromi lemah, melainkan respons epistemologis terhadap sifat masalah publik.

Di sinilah keadilan epistemik menjadi relevan. Ketika hanya pejabat, konsultan, atau data digital yang dianggap kredibel, warga yang tidak tercatat, komunitas adat, penyandang disabilitas, atau pelaksana garis depan dapat mengalami ketidakadilan testimonial dan hermeneutik: pengalaman mereka diragukan atau tidak tersedia kategori untuk menafsirkannya. Analisis yang inklusif tidak berarti semua klaim dianggap sama benar, melainkan setiap klaim memperoleh kesempatan yang layak untuk diuji dengan standar bukti yang sesuai dan tanpa bias status (Fricker, 2007).

Argumen Kritis — Pertanyaan metodologis selalu mengandung keputusan politik: apa yang diukur, siapa yang tidak terlihat dalam data, periode apa yang dipilih, counterfactual mana yang dianggap wajar, dan kerugian siapa yang dimonetisasi. Transparansi metodologis karena itu sekaligus merupakan kewajiban demokratis.

Pertanyaan epistemologis selanjutnya berkelindan dengan problematisasi, framing, kausalitas, dan kekuasaan.

Masalah publik tidak ditemukan dalam bentuk yang sepenuhnya jadi; ia diproduksi melalui indikator, klasifikasi, narasi, perbandingan, dan atribusi sebab. Angka, simbol, dan cerita kausal tidak netral (Stone, 2012). Kenaikan pengangguran dapat dibingkai sebagai kekurangan keterampilan individu, lemahnya permintaan agregat, transformasi teknologi, atau ketimpangan struktur ekonomi. Setiap bingkai menyoroti penyebab, mengalokasikan tanggung jawab, dan membuat instrumen tertentu tampak lebih masuk akal daripada yang lain.

Problematisasi yang tajam memerlukan tiga pemisahan. Pertama, memisahkan gejala dari mekanisme: antrean panjang adalah gejala; desain proses, kapasitas petugas, verifikasi berulang, dan fragmentasi sistem mungkin merupakan mekanismenya. Kedua, memisahkan korelasi dari kausalitas: wilayah dengan belanja tinggi dan outcome buruk belum tentu membuktikan belanja tidak efektif,

karena kebutuhan awal, harga, atau kapasitas berbeda. Ketiga, memisahkan masalah analitis dari solusi yang telah dipilih. Istilah seperti "kurangnya digitalisasi" sering merupakan solusi yang menyamar sebagai masalah.

Kekuasaan bekerja melalui kemampuan menentukan batas masalah dan alternatif yang dapat dibicarakan. Kelompok kuat dapat menggeser persoalan distribusi menjadi persoalan teknis, sementara biaya sosial ditempatkan di luar model. Analisis harus melakukan boundary critique: siapa dan apa yang dimasukkan, siapa yang dikeluarkan, serta bagaimana kesimpulan berubah ketika batas ruang, waktu, populasi, atau jenis dampak diperluas. Dengan cara ini, analisis tidak berpura-pura bebas nilai, tetapi tetap menjaga disiplin dengan memperlihatkan konsekuensi dari setiap pilihan batas.

Politik problematisasi juga menjelaskan mengapa model rasional perlu dibaca bersama keterbatasan keputusan aktual.

Model rasional mengasumsikan tujuan yang jelas, seperangkat alternatif, pengetahuan konsekuensi, dan aturan pemilihan. Sebagai standar normatif, model ini penting karena memaksa pemerintah menjelaskan mengapa satu pilihan lebih baik daripada yang lain. Sebagai deskripsi empiris, model tersebut tidak memadai. Tujuan kebijakan sering ambigu dan berlapis; alternatif muncul secara bertahap; informasi diproduksi oleh aktor berkepentingan; dan keputusan terikat agenda politik, veto institusional, serta waktu anggaran.

Rasionalitas substantif harus dibedakan dari rasionalitas prosedural. Sebuah keputusan mungkin tampak optimal dalam model, tetapi prosesnya menutup partisipasi, menggunakan data yang bias, atau melanggar hak. Sebaliknya, prosedur inklusif belum tentu menghasilkan desain efektif. Analisis yang kuat menguji keduanya: apakah konsekuensi pilihan mendukung nilai publik, dan apakah proses membentuk pilihan tersebut dapat dipertanggungjawabkan.

Inkrementalisme memberi peringatan bahwa desain besar sering runtuh ketika pengetahuan dan koalisi tidak memadai. Namun, inkrementalisme juga dapat membekukan ketimpangan: perubahan kecil dari baseline yang tidak adil tetap menghasilkan ketidakadilan. Karena itu, pilihan antara reformasi besar dan

perubahan bertahap tidak boleh bersifat ideologis. Pertanyaan yang lebih tepat adalah apakah mekanisme masalah menuntut perubahan sistemik, apakah kapasitas transisi tersedia, dan apakah desain bertahap memiliki arah transformasi serta indikator yang mencegah pilot permanen tanpa skala.

Pluralisme epistemik tidak identik dengan relativisme yang menempatkan semua klaim pada kedudukan yang sama. Klaim tetap harus dinilai melalui kesesuaian antara pertanyaan dan metode, transparansi sumber, kekuatan inferensi, konsistensi dengan bukti lain, serta kemampuan menjawab sanggahan. Perbedaannya, standar tersebut diterapkan tanpa menganggap hanya satu jenis pengetahuan yang sah. Statistik dapat mengukur pola, analisis kausal menguji pengaruh, pengetahuan lokal mengungkap konteks, dan deliberasi menjelaskan alasan serta nilai yang dipertaruhkan. Sintesis yang bertanggung jawab bukan mencari kompromi semu, melainkan menunjukkan bagian mana yang telah didukung kuat, bagian mana yang masih diperdebatkan, dan keputusan nilai apa yang tetap harus dibuat secara demokratis (Fischer, 2003; Fricker, 2007; Majone, 1989).

10.5 Desain Instrumen, Appraisal, dan Inferensi Kausal

Kebijakan kontemporer hampir selalu bekerja melalui campuran instrumen. Regulasi berinteraksi dengan anggaran, informasi, organisasi, data, kontrak, dan partisipasi. Kinerja sebuah instrumen tidak dapat dinilai secara terisolasi karena instrumen lama menciptakan path dependence dan instrumen baru dapat saling memperkuat atau justru bertentangan. Howlett (2007, 2019) membedakan koherensi tujuan, konsistensi instrumen, dan kongruensi antara tujuan serta sarana. Kebijakan dapat gagal meskipun setiap komponennya tampak masuk akal apabila kombinasi keseluruhannya tidak konsisten.

Analisis desain perlu membedakan instrumen substantif dan prosedural. Instrumen substantif langsung memengaruhi produksi, konsumsi, akses, atau perilaku; instrumen prosedural mengatur siapa yang terlibat, informasi apa yang tersedia, bagaimana tuntutan disalurkan, dan bagaimana koordinasi berlangsung (Bali et al., 2021;

Mukherjee & Bali, 2021). Perbedaan ini penting karena kualitas kebijakan tidak hanya ditentukan oleh subsidi, standar, atau layanan, tetapi juga oleh konsultasi, koordinasi antarlembaga, keterbukaan data, dan mekanisme keberatan.

Kalibrasi sama pentingnya dengan pemilihan jenis instrumen. Besaran subsidi, ambang kelayakan, tingkat sanksi, frekuensi inspeksi, durasi program, dan luas cakupan dapat mengubah perilaku serta distribusi dampak. Desain yang terlalu lemah tidak mengubah insentif; desain terlalu keras menimbulkan resistensi, biaya kepatuhan, atau eksklusi. Karena itu, analis harus membandingkan bukan hanya "regulasi versus insentif", melainkan konfigurasi target, intensitas, urutan, pengecualian, mekanisme koreksi, dan strategi keluar.

Arsitektur instrumen harus diuji melalui appraisal yang mempertemukan efisiensi, keadilan, dan dampak distribusional.

Analisis biaya–manfaat menyajikan bahasa bersama untuk membandingkan konsekuensi lintas waktu, tetapi daya gunanya bergantung pada baseline, counterfactual, horizon, tingkat diskonto, valuasi nonpasar, dan perlakuan terhadap distribusi. Nilai kini bersih yang positif menunjukkan manfaat agregat melebihi biaya menurut asumsi model; ia tidak menunjukkan bahwa tidak ada kelompok yang dirugikan atau bahwa pelanggaran hak dapat dibenarkan. Karena itu, analisis biaya–manfaat perlu dibaca bersama analisis distribusional, bukan sebagai algoritma keputusan tunggal (Boardman et al., 2018).

Tingkat diskonto merupakan contoh keputusan teknis yang memuat etika antargenerasi. Diskonto tinggi menurunkan bobot manfaat jangka panjang dan dapat merugikan kebijakan iklim, kesehatan preventif, serta infrastruktur tahan bencana. Di sisi lain, diskonto terlalu rendah dapat membuat proyek jangka panjang tampak menguntungkan meskipun opportunity cost sumber daya besar. Praktik yang bertanggung jawab menampilkan beberapa skenario, mengungkap alasan tingkat diskonto, dan memisahkan hasil efisiensi agregat dari penilaian keadilan.

Analisis multikriteria berguna ketika monetisasi tidak tepat, tetapi angka skor tidak boleh menjadi ritual yang menyembunyikan konflik nilai. Bobot perlu diperoleh melalui proses yang dapat

dijelaskan; indikator harus tidak tumpang tindih; skala dinormalisasi secara hati-hati; dan robustness peringkat diuji. Outranking atau penyajian dashboard trade-off kadang lebih jujur daripada agregasi tunggal. Bila peringkat berubah drastis ketika bobot bergeser sedikit, kesimpulan yang benar bukan "alternatif A terbaik", melainkan keputusan rapuh dan bergantung pada prioritas normatif.

Analisis distribusional perlu memeriksa dampak menurut pendapatan, gender, usia, disabilitas, wilayah, etnisitas, status kependudukan, serta akses digital. Rata-rata nasional dapat memperbaiki diri sambil memperlebar kesenjangan. Oleh sebab itu, indikator pemerataan tidak ditempatkan sebagai lampiran setelah efisiensi dihitung, tetapi masuk sejak definisi tujuan, konstruksi data, desain alternatif, hingga rencana monitoring.

Appraisal yang kredibel selanjutnya memerlukan inferensi kausal, teori perubahan, dan pemeriksaan validitas eksternal.

Prediksi kebijakan memerlukan klaim kausal: tindakan X diharapkan menghasilkan perubahan Y melalui mekanisme M pada kondisi C. Teori perubahan membuat klaim tersebut eksplisit dan menghubungkan input, aktivitas, output, outcome, serta dampak (Funnell & Rogers, 2011). Nilai utamanya bukan diagram yang rapi, melainkan kemampuan mengidentifikasi asumsi, mediator, moderator, kemungkinan kegagalan, dan bukti yang dapat mematahkan teori.

Eksperimen acak dapat menghasilkan estimasi kausal kuat ketika randomisasi etis dan feasible, tetapi tidak otomatis menjawab apakah intervensi dapat diskalakan, bertahan, atau bekerja di tempat lain. Quasi-experimental designs—difference-in-differences, regression discontinuity, instrumental variables, synthetic control, dan matching—memerlukan asumsi yang berbeda dan harus diuji. Process tracing, comparative case analysis, realist evaluation, serta bukti implementasi membantu menjelaskan mekanisme dan kondisi. Metode seharusnya dipilih oleh pertanyaan, bukan prestise metodologis.

Validitas eksternal menjadi problem serius ketika kebijakan dipindahkan antarwilayah. Intervensi yang efektif di kota dengan konektivitas, tenaga ahli, dan data matang dapat gagal di wilayah terpencil. Transfer kebijakan harus menganalisis kesetaraan fungsi,

bukan menyalin bentuk. Pertanyaan utamanya ialah komponen apa yang esensial, mekanisme apa yang harus dipertahankan, kondisi apa yang berbeda, dan adaptasi apa yang tidak merusak integritas intervensi.

Karena itu, appraisal seharusnya berakhir pada arsitektur kebijakan yang dapat diuji, bukan sekadar peringkat alternatif. Arsitektur tersebut perlu menyatakan mekanisme kausal, campuran instrumen, urutan implementasi, pembagian kewenangan, kebutuhan kapasitas, perlindungan kelompok rentan, indikator antara, dan strategi evaluasi. Pilihan yang direkomendasikan juga perlu disertai kondisi keberlakuan: kapan desain layak diperluas, kapan harus disesuaikan, dan bukti apa yang cukup kuat untuk menghentikannya. Dengan cara ini, inferensi kausal berfungsi sebagai dasar desain sekaligus perangkat pembelajaran. Kegagalan tidak hanya dicatat sebagai tidak tercapainya target, tetapi ditelusuri apakah berasal dari teori yang keliru, implementasi yang tidak setia, konteks yang berubah, atau interaksi instrumen yang tidak diperkirakan (Funnell & Rogers, 2011; Howlett, 2019).

10.6 Ekosistem Bukti, Kompleksitas, Teknologi, dan Konteks Indonesia

Bukti memasuki kebijakan melalui organisasi, profesi, anggaran, hubungan kepercayaan, dan waktu politik. Laporan berkualitas dapat diabaikan bila terlambat, tidak menjawab pertanyaan keputusan, atau menantang koalisi dominan. Sebaliknya, bukti lemah dapat berpengaruh bila sesuai narasi politik dan disampaikan oleh aktor yang dipercaya. Pembuat kebijakan menggunakan jalan pintas kognitif, emosi, nilai, dan jaringan (Cairney, 2016); karena itu, strategi ‘menyediakan bukti lalu menunggu digunakan’ tidak memadai.

Penggunaan bukti perlu dipandang sebagai ekosistem yang memerlukan kapasitas individu, aturan organisasi, broker pengetahuan, akses data, standar integritas, dan insentif. Profesionalisasi analis penting, tetapi sama pentingnya adalah permintaan bukti dari pimpinan, ruang untuk menyampaikan temuan tidak nyaman, serta mekanisme agar evaluasi memengaruhi anggaran dan redesign. Tanpa hubungan tersebut, analisis menjadi

ritual kepatuhan: dokumen diproduksi, tetapi keputusan tidak berubah.

Independensi dan kedekatan dengan keputusan merupakan dilema. Unit yang terlalu jauh dapat tidak relevan; unit yang terlalu dekat dapat kehilangan kebebasan. Solusinya bukan memilih salah satu secara absolut, melainkan membangun safeguards: publikasi metode, peer review, deklarasi konflik kepentingan, audit data, hak menyampaikan dissenting analysis, dan dokumentasi perubahan yang dilakukan setelah intervensi politik.

Ekosistem bukti bekerja di tengah kompleksitas dan ketidakpastian mendalam, sehingga kebijakan perlu dirancang adaptif.

Masalah kompleks dicirikan oleh interaksi banyak aktor, umpan balik, keterlambatan efek, nonlinieritas, adaptasi perilaku, dan emergensi. Dalam kondisi ini, prediksi titik tunggal menyesatkan. Kebijakan dapat mengubah perilaku target sehingga model awal kehilangan validitas; indikator yang dijadikan target dapat mengalami Goodhart's law; dan intervensi pada satu sektor memindahkan masalah ke sektor lain. Head (2022) menekankan bahwa wicked problems tidak memiliki solusi final, tetapi dapat dikelola melalui kombinasi pengetahuan, koordinasi, legitimasi, dan pembelajaran.

Robust decision making menggeser pertanyaan dari "alternatif mana optimal menurut ramalan terbaik?" menjadi "alternatif mana bekerja cukup baik dalam banyak masa depan yang masuk akal?". Scenario planning, stress testing, exploratory modelling, real options, dan adaptive pathways membantu menghadapi ketidakpastian mendalam. Kebijakan adaptif memerlukan indikator pemicu, titik tinjau, pilihan cadangan, kapasitas monitoring, serta kewenangan untuk melakukan koreksi.

Eksperimen kebijakan harus dirancang sebagai safe-to-learn, bukan dalih untuk mencoba tanpa perlindungan. Pilot memerlukan hipotesis, kelompok pembanding atau baseline, kriteria keberhasilan dan penghentian, evaluasi independen, serta strategi skala. Kegagalan kecil dapat diterima bila risiko dibatasi dan pembelajaran digunakan; kegagalan berulang tanpa dokumentasi atau koreksi adalah kegagalan akuntabilitas, bukan inovasi.

Teknologi digital dan kecerdasan artifisial memperbesar kapasitas analisis sekaligus memperluas risiko bias, pengawasan, dan keputusan yang sulit digugat.

Digitalisasi memperluas kapasitas analisis melalui data administratif real-time, pemodelan prediktif, natural language processing, simulasi, dan visualisasi. Namun, data besar tidak identik dengan representasi yang baik. Data administratif merekam interaksi dengan sistem, sehingga orang yang tidak mengakses layanan dapat menghilang dari basis data. Integrasi data meningkatkan daya analitis sekaligus memperbesar risiko pengawasan, kebocoran, function creep, dan keputusan otomatis yang sulit digugat.

AI dapat membantu menelusuri literatur, mengklasifikasi pengaduan, mengidentifikasi pola, membangun skenario, dan mempercepat evaluasi. Potensi tersebut sekaligus menuntut tata kelola risiko (OECD, 2024, 2025). Model dapat menghasilkan bias diskriminatif, halusinasi, ketidakpastian yang tidak terkalibrasi, dan opacity. Penggunaan AI dalam analisis kebijakan harus tunduk pada human oversight, dokumentasi provenance data, evaluasi bias, keamanan, perlindungan data, reproducibility, dan contestability. Keputusan yang memengaruhi hak atau akses tidak boleh bergantung pada skor yang tidak dapat dijelaskan dan digugat.

Dalam konteks Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia menyediakan fondasi standar data, metadata, interoperabilitas, kode referensi, serta data induk (Republik Indonesia, 2019a). Akan tetapi, problem analitis bukan semata interoperabilitas teknis. Fragmentasi kewenangan, kualitas input, insentif berbagi data, kapasitas daerah, dan perlindungan warga menentukan apakah integrasi meningkatkan nilai publik atau hanya memusatkan kesalahan dalam skala lebih besar.

Peluang dan risiko tersebut memperoleh bentuk khusus dalam konteks kelembagaan Indonesia.

Analisis kebijakan di Indonesia berlangsung dalam struktur presidensial, desentralisasi asimetris, hierarki regulasi, perencanaan dan penganggaran, serta hubungan antartingkat pemerintahan. Kualitas analisis tidak dapat dilepaskan dari fragmentasi data, silo sektoral, rotasi pejabat, ketergantungan pada konsultan, variasi

kapasitas daerah, dan tekanan untuk menyelesaikan dokumen sesuai kalender administratif. Konteks ini menjelaskan mengapa metodologi yang formalnya benar dapat menghasilkan rekomendasi lemah ketika mandat, insentif, atau kapasitas implementasi tidak dianalisis.

Pembentukan peraturan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya, terutama Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, menuntut landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta memperkuat partisipasi bermakna (Republik Indonesia, 2011, 2019b, 2022). Bagi analis, implikasinya adalah naskah akademik tidak boleh menjadi legitimasi ex post bagi pilihan yang telah dikunci. Ia harus membandingkan alternatif regulasi dan nonregulasi, menjelaskan dampak, memeriksa kapasitas penegakan, serta mendokumentasikan bagaimana masukan publik dipertimbangkan.

Desentralisasi mengharuskan sensitivitas terhadap variasi konteks. Kebijakan seragam dapat menghasilkan ketidaksetaraan substantif ketika kemampuan fiskal, geografi, demografi, akses digital, kapasitas birokrasi, dan praktik pelaksana garis depan berbeda (Lipsky, 2010; Pressman & Wildavsky, 1984). Analisis nasional perlu melakukan territorial impact assessment dan menyediakan ruang diferensiasi dengan standar minimum. Sebaliknya, fleksibilitas lokal memerlukan akuntabilitas, interoperabilitas data, dan mekanisme pembelajaran lintas daerah agar inovasi tidak terfragmentasi.

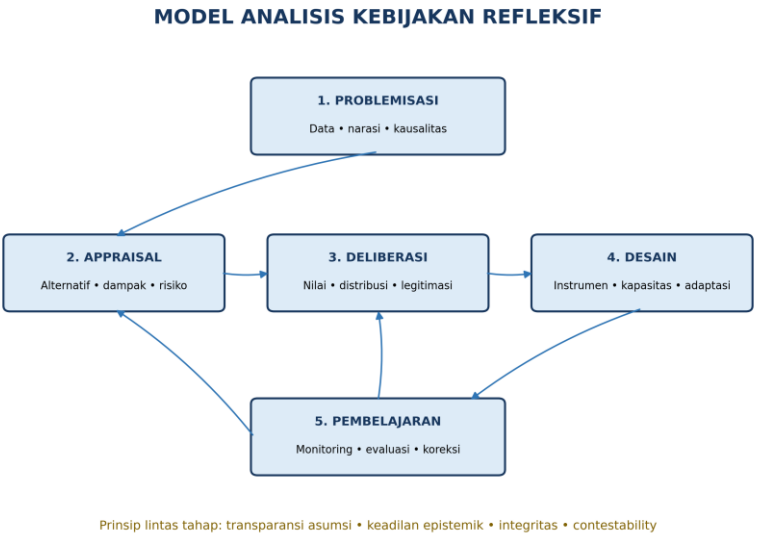
Penguatan analisis kebijakan di Indonesia karena itu memerlukan pelembagaan pada titik keputusan, bukan hanya penambahan laporan. Setiap usulan regulasi, program, dan perubahan anggaran idealnya melewati gerbang analitis yang memeriksa kejelasan masalah, pembanding status quo, alternatif regulasi dan nonregulasi, kualitas data, dampak distribusional, kesiapan implementasi, risiko, serta rencana evaluasi. Hasil pemeriksaan perlu terhubung dengan forum perencanaan, penyusunan anggaran, harmonisasi regulasi, dan pengawasan kinerja. Pada saat yang sama, pemerintah daerah memerlukan dukungan data, kompetensi, dan ruang adaptasi agar standar analitis tidak berubah menjadi beban administratif seragam. Pelembagaan

semacam ini menggeser analisis dari dokumen pelengkap menjadi infrastruktur pembelajaran pemerintahan (OECD, 2020b, 2025).

Implikasi Indonesia — Masalah utama bukan kekurangan dokumen analitis, melainkan lemahnya hubungan antara analisis, keputusan anggaran, desain regulasi, kapasitas pelaksana, dan evaluasi. Reformasi perlu mengubah analisis dari persyaratan administratif menjadi infrastruktur pembelajaran pemerintahan.

10.7 Model Analisis Kebijakan Refleksif

Sintesis bab ini menghasilkan model analisis kebijakan refleksif. Istilah refleksif menandai dua kemampuan: analis menilai dunia kebijakan sekaligus menilai bagaimana kategori, metode, dan posisinya sendiri membentuk penilaian tersebut. Model terdiri atas lima arena yang berulang: problematisasi, appraisal, deliberasi, desain, dan pembelajaran. Tidak ada arena yang menjadi tahap teknis murni; semuanya dipengaruhi bukti, nilai, kekuasaan, dan institusi.



Gambar 10.2. Model Analisis Kebijakan Refleksif
Sumber: Model sintesis penulis berdasarkan literatur relevan (Dunn, 2018; Fischer, 2003; Head, 2022; Howlett, 2019; Majone, 1989; OECD, 2020a).

Problematisasi menguji definisi, mekanisme kausal, batas sistem, dan kelompok yang dibuat terlihat atau tidak terlihat. Appraisal membandingkan alternatif, konsekuensi, biaya, manfaat, distribusi, dan ketidakpastian. Deliberasi mempertemukan bukti dengan nilai, pengetahuan pengalaman, serta alasan publik. Desain menerjemahkan pilihan ke dalam campuran instrumen, kalibrasi, kapasitas, urutan, safeguards, dan mekanisme adaptasi. Pembelajaran menggunakan monitoring dan evaluasi bukan sekadar untuk menilai keberhasilan, tetapi untuk menguji asumsi serta membuka kemungkinan redesign.

Empat prinsip melintasi seluruh arena. Transparansi asumsi mencegah angka tampil sebagai fakta tanpa konstruksi. Keadilan epistemik memastikan pengetahuan kelompok terdampak tidak disingkirkan karena status. Integritas menjaga independensi dan keterlacakan. Contestability menjamin bahwa klasifikasi, model, dan keputusan dapat ditinjau serta digugat. Model ini tidak menjanjikan penghapusan konflik; ia menawarkan cara membuat konflik, bukti, dan trade-off dapat diperiksa secara lebih jujur.

Tabel 10.4. Operasionalisasi Model Analisis Kebijakan Refleksif

Arena	Fokus analitis	Uji refleksif	Keluaran
Problematisasi	Definisi, skala, mekanisme, boundary	Siapa/apa tidak terlihat? Bingkai siapa dominan?	Diagnosis jamak dan teori kausal
Appraisal	Alternatif, dampak, biaya, risiko	Asumsi apa mengubah peringkat? Siapa menang/kalah?	Matriks konsekuensi dan sensitivitas
Deliberasi	Nilai, alasan, partisipasi	Apakah suara terdampak memengaruhi pilihan?	Trade-off dan alasan publik
Desain	Instrumen, kalibrasi, kapasitas	Apakah desain feasible, koheren, dan dapat digugat?	Arsitektur kebijakan dan safeguards
Pembelajaran	Monitoring, evaluasi, adaptasi	Bukti apa dapat membantah teori? Kapan koreksi dilakukan?	Trigger, review, redesign

Sumber: Model sintesis penulis.

Agar model refleksif tidak berhenti sebagai kerangka normatif, setiap arena perlu diperlakukan sebagai gerbang keputusan yang menghasilkan bukti dapat ditinjau. Problematisasi harus menghasilkan diagnosis dan batas sistem; appraisal menghasilkan matriks konsekuensi dan sensitivitas; deliberasi menghasilkan catatan alasan publik dan perubahan yang diterima atau ditolak; desain menghasilkan arsitektur instrumen beserta safeguards; sedangkan pembelajaran menghasilkan keputusan melanjutkan, menyesuaikan, memperluas, atau menghentikan kebijakan. Keluaran tersebut membentuk audit trail dari definisi masalah hingga koreksi. Dengan demikian, refleksivitas bukan introspeksi abstrak, melainkan disiplin kelembagaan untuk membuat asumsi, trade-off, dan perubahan keputusan dapat diperiksa.

10.8 Model Analisis Kebijakan Refleksif

Analisis kebijakan publik tidak dapat direduksi menjadi urutan teknik yang menghasilkan rekomendasi tunggal. Ia adalah praktik penalaran di bawah ketidakpastian, konflik nilai, dan keterbatasan institusional. Kekuatan metode tetap penting, tetapi tidak cukup. Analisis menjadi bernilai publik ketika definisi masalah dapat diuji, alternatif tidak direkayasa untuk memenangkan pilihan tertentu, konsekuensi distribusional terlihat, pengetahuan kelompok terdampak diakui, serta kapasitas implementasi dan koreksi dibangun sejak awal.

Tantangan terbesar bukan memilih antara teknokrasi dan politik, melainkan membangun hubungan yang produktif di antara keduanya. Politik tanpa analisis mudah menjadi voluntarisme, patronase, atau simbolisme. Analisis tanpa politik mudah menjadi kalkulasi yang tidak sah, tidak digunakan, atau buta terhadap kekuasaan. Analisis kebijakan refleksif menempatkan bukti sebagai dasar alasan, bukan pengganti demokrasi; nilai sebagai hal yang harus dinyatakan, bukan disembunyikan; dan pembelajaran sebagai kapasitas pemerintahan, bukan kegiatan setelah kegagalan terjadi.

Secara operasional, mutu analisis perlu diuji pada tiga momen. Sebelum keputusan, analis harus memastikan bahwa masalah tidak didefinisikan untuk membenarkan solusi yang telah dipilih dan bahwa alternatif yang relevan benar-benar dibandingkan. Pada saat

keputusan, dasar pilihan, kelompok yang menerima manfaat atau beban, risiko, serta syarat implementasi harus dinyatakan secara terbuka. Setelah keputusan, monitoring dan evaluasi harus digunakan untuk menguji teori perubahan serta memicu koreksi, bukan hanya membuktikan keberhasilan administratif. Tiga momen ini menyatukan akuntabilitas ex ante, transparansi keputusan, dan pembelajaran ex post.

Pada akhirnya, analisis kebijakan yang baik tidak menjanjikan kepastian yang tidak tersedia. Ia menyediakan alasan yang dapat diuji, bukti yang proporsional terhadap konsekuensi keputusan, proses yang memberi ruang bagi pengetahuan terdampak, dan desain yang mampu belajar ketika asumsi berubah. Di situlah kontribusi utamanya bagi pemerintahan demokratis: bukan menghilangkan politik, melainkan meningkatkan mutu alasan publik; bukan menggantikan keputusan, melainkan membuat keputusan lebih transparan, adil, implementabel, dan dapat dikoreksi.

DAFTAR PUSTAKA

Bali, A. S., Howlett, M., Lewis, J. M., & Ramesh, M. (2021). Procedural policy tools in theory and practice. Policy and Society, 40(3), 295–311. https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1965379

Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2020). A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving (6th ed.). CQ Press.

Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2018). Cost–benefit analysis: Concepts and practice (5th ed.). Cambridge University Press.

Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques. Public Management Review, 6(1), 21–53. https://doi.org/10.1080/14719030410001675722

Cairney, P. (2016). The politics of evidence-based policy making. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4

Dunn, W. N. (2018). Public policy analysis: An integrated approach (6th ed.). Routledge.

Fischer, F. (2003). Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices. Oxford University Press.

Fricker, M. (2007). Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing. Oxford University Press.

Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models. Jossey-Bass.

Head, B. W. (2022). Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0

Hood, C. (1983). The tools of government. Macmillan.

Howlett, M. (2007). Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in "new governance arrangements." Policy and Society, 26(4), 1–18. https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2

Howlett, M. (2019). Designing public policies: Principles and instruments (2nd ed.). Routledge.
Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through." Public Administration Review, 19(2), 79–88. https://doi.org/10.2307/973677
Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.
Majone, G. (1989). Evidence, argument, and persuasion in the policy process. Yale University Press.
Mukherjee, I., & Bali, A. S. (2021). Rethinking the procedural in policy instrument "compounds": A renewable energy policy perspective. Policy and Society, 40(3), 312–332. https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1965377
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020a). Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/86331250-en
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020b). Improving governance with policy evaluation: Lessons from country experiences. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/89b1577d-en
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). OECD guidelines for citizen participation processes. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f765caf6-en
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). Governing with artificial intelligence: Are governments ready? OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/26324bc2-en
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). Strengthening national evidence-informed policymaking ecosystems. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/855c5286-en
Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland (3rd ed.). University of California Press.

Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
Republik Indonesia. (2019a). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia.
Republik Indonesia. (2019b). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
Salamon, L. M. (Ed.). (2002). The tools of government: A guide to the new governance. Oxford University Press.
Simon, H. A. (1997). Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations (4th ed.). Free Press.
Stone, D. (2012). Policy paradox: The art of political decision making (3rd ed.). W. W. Norton.
Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). Policy analysis: Concepts and practice (6th ed.). Routledge.

BAB 11
KEBIJAKAN PUBLIK: FORMULASI, IMPLEMENTASI, DAN EVALUASI KEBIJAKAN

11.1 Fondasi Konseptual dan Dinamika Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan kebijakan publik adalah proses mengubah perhatian terhadap suatu kondisi menjadi seperangkat pilihan tindakan yang dapat diotorisasi, dilaksanakan, dan dievaluasi. Proses tersebut mencakup pendefinisian masalah, penetapan tujuan, pengembangan alternatif, prediksi konsekuensi, penilaian kelayakan, negosiasi, serta pemilihan desain. Dalam kerangka siklus kebijakan, formulasi biasanya ditempatkan setelah agenda setting dan sebelum adopsi. Posisi ini berguna secara analitis, tetapi tidak sepenuhnya menggambarkan praktik: solusi sering beredar sebelum masalah memperoleh perhatian, pelaksana memengaruhi rancangan, dan evaluasi kebijakan lama membentuk agenda baru (Howlett et al., 2020; Kingdon, 2011).

Formulasi memiliki dua wajah yang tidak dapat dipisahkan. Wajah analitis berusaha memperjelas masalah, menguji hubungan kausal, membandingkan alternatif, dan mengestimasi dampak. Wajah politik menentukan masalah mana yang dianggap mendesak, nilai siapa yang diprioritaskan, kelompok mana yang dilibatkan, dan kompromi apa yang dapat diterima. Memperlakukan formulasi sebagai proses teknokratis murni akan menyembunyikan kekuasaan di balik model; memperlakukannya sebagai negosiasi politik semata akan mengabaikan pentingnya bukti dan konsekuensi nyata. Formulasi bermutu menata hubungan produktif antara pengetahuan, pertimbangan demokratis, dan kemampuan negara bertindak (Dunn, 2018; Majone, 1989).

Model rasional-komprehensif memberi standar normatif: tujuan dirumuskan, alternatif dipetakan, konsekuensi diprediksi, lalu pilihan terbaik ditetapkan. Kekuatan model ini terletak pada transparansi logika keputusan. Keterbatasannya muncul karena informasi tidak lengkap, waktu terbatas, preferensi berubah, dan kapasitas menghitung tidak sempurna. Rasionalitas terbatas menjelaskan mengapa pembuat kebijakan sering memilih opsi yang memadai, bukan optimum. Inkrementalisme menambahkan bahwa perubahan kecil lebih mungkin ketika konsensus terbatas, meskipun pendekatan ini dapat mempertahankan ketidakadilan yang telah melembaga (Lindblom, 1959; Simon, 1997).

Pendekatan argumentatif dan interpretif memperluas analisis dengan menunjukkan bahwa fakta memperoleh makna melalui bahasa, kategori, dan narasi. Masalah kebijakan bukan benda yang sepenuhnya objektif; ia dikonstruksi melalui cara aktor memilih indikator, membatasi populasi, menjelaskan sebab, dan mengalokasikan tanggung jawab. Pendekatan institusional menegaskan bahwa pilihan dibatasi aturan, veto, path dependence, dan kapasitas organisasi. Pendekatan kompleks-adaptif melihat kebijakan sebagai intervensi pada sistem nonlinier yang menghasilkan umpan balik serta efek tak terduga. Keenam perspektif tersebut tidak harus dipilih secara eksklusif; masing-masing menjelaskan dimensi yang berbeda (Fischer, 2003; Head, 2022; Stone, 2012).

Tabel 11.1. Perspektif Utama dalam Analisis Perumusan Kebijakan

Perspektif	Asumsi utama	Kontribusi pada formulasi	Risiko analitis
Rasional-komprehensif	Tujuan dan konsekuensi dapat dibandingkan	Disiplin tujuan, opsi, dan appraisal	Optimisme informasi; konflik nilai direduksi
Rasionalitas terbatas	Perhatian, waktu, dan informasi terbatas	Desain realistis dan satisficing	Alternatif penting dapat diabaikan

Perspektif	Asumsi utama	Kontribusi pada formulasi	Risiko analitis
Inkremental	Perubahan kecil lebih feasible	Mengelola konflik dan ketidakpastian	Mempertahankan baseline tidak adil
Argumentatif	Masalah dibentuk melalui klaim dan narasi	Membuka framing, alasan, dan legitimasi	Sulit menghasilkan ranking tunggal
Institusional/kompleks	Aturan, kapasitas, umpan balik membentuk hasil	Menguji feasibility, adaptasi, dan path dependence	Desain menjadi rumit; prediksi terbatas

Sumber: Sintesis dari Lindblom (1959), Simon (1997), Majone (1989), Fischer (2003), dan Head (2022).

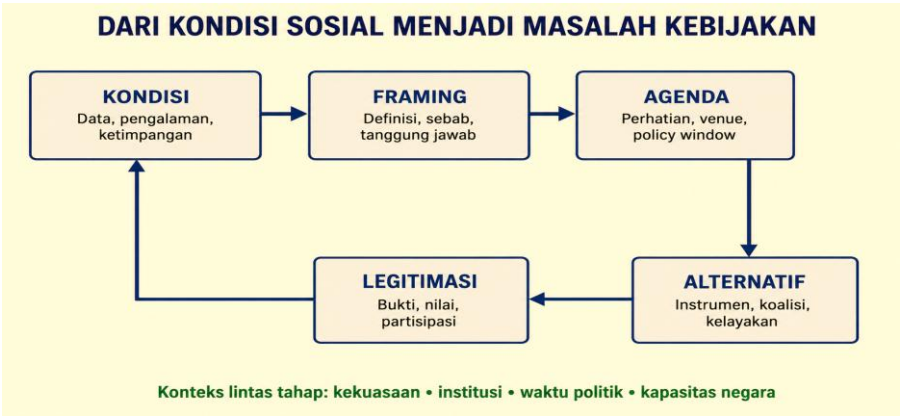
Perdebatan tersebut menuntun pada satu prinsip: formulasi yang baik bukan formulasi yang tampak paling rasional di atas kertas, melainkan yang mampu memperlihatkan asumsi, menyandingkan alternatif nyata, mengakui konflik nilai, menguji kapasitas implementasi, dan menyediakan ruang koreksi. Rasionalitas substantif—apakah konsekuensi pilihan mendukung nilai publik—harus berjalan bersama rasionalitas prosedural—apakah proses menghasilkan pilihan yang adil, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan.

11.2 Agenda, Konstruksi Masalah, Aktor, dan Kekuasaan

Tidak semua kondisi sosial menjadi masalah kebijakan. Kemiskinan, kemacetan, kerusakan lingkungan, atau ketimpangan layanan dapat berlangsung lama tanpa memperoleh respons sebanding. Suatu kondisi memasuki agenda ketika diukur dan diberi makna sebagai penyimpangan yang tidak dapat diterima, dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintah, dan bertemu dengan peluang politik. Indikator, peristiwa fokus, krisis, umpan balik program, perubahan opini, dan pergantian kepemimpinan dapat mengubah tingkat perhatian (Baumgartner & Jones, 2009; Kingdon, 2011).

Kerangka multiple streams menjelaskan agenda melalui pertemuan arus masalah, arus kebijakan, dan arus politik. Arus masalah memuat indikator, peristiwa, dan evaluasi yang membuat kondisi terlihat. Arus kebijakan berisi gagasan yang dikembangkan komunitas ahli dan birokrasi. Arus politik mencakup konfigurasi pemerintahan, suasana publik, serta tekanan kelompok. Ketika ketiganya bertemu, jendela kebijakan terbuka dan policy entrepreneur menghubungkan masalah dengan solusi. Kekuatan kerangka ini ialah penjelasannya mengenai waktu; keterbatasannya adalah kecenderungan menyederhanakan relasi kekuasaan dan variasi institusional (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2014).

Konstruksi masalah menentukan medan solusi. Pengangguran dapat dijelaskan sebagai kekurangan kompetensi individu, kegagalan penciptaan kerja, perubahan teknologi, atau ketimpangan struktur ekonomi. Setiap framing menonjolkan bukti berbeda, menunjuk aktor yang bertanggung jawab, dan membuat instrumen tertentu tampak wajar. Masalah karena itu harus dirumuskan tanpa menyelundupkan solusi. Ungkapan "kurangnya digitalisasi" sudah mengunci arah intervensi; rumusan "tingginya waktu, biaya, dan ketimpangan akses layanan" membuka kemungkinan digitalisasi, penyederhanaan prosedur, layanan bergerak, redistribusi kapasitas, atau kombinasi (Bardach & Patashnik, 2020; Stone, 2012).



Gambar 11.1. Proses Problematisasi dalam Perumusan Kebijakan
Sumber: Model sintesis penulis berdasarkan Kingdon (2011), Stone (2012), dan Dunn (2018).

Diagnosis harus memisahkan gejala, masalah inti, penyebab langsung, penyebab struktural, dan dampak. Antrean layanan merupakan gejala; verifikasi berulang, fragmentasi sistem, kekurangan petugas, dan prosedur yang tidak proporsional mungkin menjadi mekanisme. Korelasi juga tidak identik dengan kausalitas. Wilayah dengan belanja tinggi dan outcome buruk belum membuktikan belanja tidak efektif karena kondisi awal, harga, geografi, dan kapasitas mungkin berbeda. Teori perubahan awal, diagram sebab-akibat, analisis tren, perbandingan kasus, dan process tracing membantu menguji mekanisme.

Penetapan batas masalah merupakan tindakan politik. Batas waktu yang pendek dapat mengabaikan dampak antargenerasi; batas wilayah administratif dapat menutupi spillover; penggunaan data digital dapat menghilangkan warga yang tidak terhubung; dan rata-rata agregat dapat menyembunyikan ketimpangan. Boundary critique perlu menanyakan siapa dan apa yang dimasukkan, siapa yang tidak terlihat, serta bagaimana kesimpulan berubah ketika batas diperluas. Keadilan epistemik penting agar pengalaman warga, komunitas adat, kelompok rentan, dan pelaksana garis depan tidak kalah hanya karena status pengetahuannya berbeda (Fricker, 2007).

Aktor formulasi meliputi eksekutif, legislatif, birokrasi, lembaga pengawas, pemerintah daerah, kelompok kepentingan, organisasi masyarakat sipil, akademisi, media, sektor swasta, serta warga terdampak. Analisis aktor tidak cukup menggunakan matriks power–interest. Tingkat terdampak, legitimasi, pengetahuan pengalaman, sumber daya, kewenangan formal, akses terhadap venue, dan kemampuan veto harus dinilai bersama. Kelompok berkekuasaan rendah dapat memiliki pengetahuan paling penting mengenai dampak kebijakan; karena itu mereka perlu diberdayakan, bukan sekadar diinformasikan (Bryson, 2004).

Argumen Kritis — Masalah yang tampak paling "teknis" sering justru mengandung keputusan politik paling dalam: siapa yang dihitung, indikator apa yang dianggap sah, sebab mana yang diakui, dan kerugian siapa yang diletakkan di luar model. Transparansi problematisasi merupakan syarat akuntabilitas, bukan tambahan metodologis.

11.3 Tujuan, Teori Perubahan, Alternatif, dan Desain Instrumen

Setelah masalah distrukturkan, formulasi menerjemahkannya menjadi tujuan publik. Tujuan harus menggambarkan perubahan kondisi, bukan hanya aktivitas organisasi. Jumlah rapat, pelatihan, aplikasi, dan anggaran terserap merupakan output; ketepatan layanan, penurunan risiko, peningkatan kemampuan, atau berkurangnya ketimpangan merupakan outcome. Rantai hasil memisahkan input, aktivitas, output, outcome, dan dampak, sehingga kegagalan dapat dilacak: apakah sumber daya tidak tersedia, aktivitas tidak menghasilkan output, output tidak digunakan, atau mekanisme kausal tidak bekerja (Funnell & Rogers, 2011).

Tujuan kebijakan hampir selalu jamak dan berpotensi konflik. Kecepatan penyaluran bantuan dapat mengurangi akurasi; target investasi dapat bertentangan dengan perlindungan lingkungan; universalisme dapat berkonflik dengan keterbatasan fiskal. Analisis tidak boleh menyatakan semua tujuan dapat dimaksimalkan sekaligus. Trade-off perlu dinyatakan dan dilengkapi guardrail—misalnya batas kesalahan sasaran, standar hak minimum, audit lingkungan, atau kanal koreksi—agar pencapaian satu target tidak mengorbankan nilai yang tidak dapat diterima (Dunn, 2018; Stone, 2012).

Teori perubahan membuat hubungan kausal eksplisit: jika instrumen diterapkan kepada target tertentu melalui pelaksana tertentu, maka perilaku atau kondisi diperkirakan berubah melalui mekanisme yang ditetapkan, dengan syarat asumsi konteks terpenuhi. Setiap tanda panah mengandung asumsi. Program digital, misalnya, mengasumsikan identitas dapat diverifikasi, infrastruktur tersedia, pengguna memiliki literasi, sistem interoperabel, dan tersedia kanal alternatif. Tanpa pengujian asumsi, teori perubahan menjadi narasi optimistis, bukan perangkat analitis (Funnell & Rogers, 2011; Pawson & Tilley, 1997).

Alternatif yang kuat mewakili mekanisme intervensi berbeda, bukan sekadar variasi anggaran dari program yang sama. Status quo perlu dimasukkan sebagai baseline. Pencarian opsi dapat menggunakan systematic evidence review, benchmarking, konsultasi, design thinking, skenario, evaluasi kebijakan lama, dan

policy transfer. Namun, transfer kebijakan harus mempertahankan fungsi, bukan menyalin bentuk. Instrumen yang berhasil di wilayah berkapasitas tinggi mungkin gagal pada wilayah terpencil jika mekanisme dan kondisi pendukung berbeda.

Kebijakan kontemporer biasanya berupa campuran instrumen: regulasi, insentif fiskal, penyediaan langsung, informasi, organisasi, kontrak, data, dan partisipasi. Desain harus menguji koherensi tujuan, konsistensi antar-instrumen, dan kesesuaian tujuan–sarana. Instrumen substantif memengaruhi perilaku atau distribusi secara langsung; instrumen prosedural mengatur siapa yang terlibat, bagaimana tuntutan diproses, dan bagaimana koordinasi berlangsung. Kegagalan dapat muncul ketika subsidi mendorong perilaku yang masih dihambat aturan, atau digitalisasi mempercepat layanan tetapi menghilangkan akses nondigital (Bali et al., 2021; Howlett, 2007, 2019).

Tabel 11.2. Audit Desain Alternatif dan Campuran Instrumen

Dimensi desain	Pertanyaan formulasi	Risiko jika diabaikan
Target dan mekanisme	Siapa berubah, melalui mekanisme apa, dan dalam kondisi apa?	Salah sasaran; teori kausal lemah
Campuran instrumen	Apakah instrumen substantif dan prosedural saling mendukung?	Kontradiksi dan beban kepatuhan
Kalibrasi	Seberapa besar, ketat, luas, dan lama instrumen berlaku?	Under/over-regulation
Sequencing	Kapasitas atau prasyarat apa harus tersedia lebih dahulu?	Transisi gagal dan resistensi
Safeguard	Hak, privasi, akses, dan kelompok rentan dilindungi bagaimana?	Eksklusi dan delegitimasi
Adaptabilitas	Kapan desain ditinjau, dikoreksi, atau dihentikan?	Lock-in pada kebijakan buruk

Sumber: Dikembangkan dari Howlett (2007, 2019), Bali et al. (2021), dan Mukherjee dan Bali (2021).

Kalibrasi menentukan intensitas instrumen: besaran subsidi, ambang kelayakan, tingkat sanksi, durasi, cakupan, dan frekuensi pengawasan. Instrumen yang terlalu lemah tidak mengubah perilaku; instrumen terlalu keras menimbulkan beban kepatuhan, resistensi, atau eksklusi. Sequencing sama pentingnya. Integrasi data sebelum standar dan tata kelola privasi siap dapat memperbesar kesalahan; pelimpahan tugas tanpa pendanaan menghasilkan mandat kosong; dan target kinerja tanpa mekanisme pengaduan mendorong gaming.

11.4 Appraisal Alternatif, Partisipasi, dan Legitimasi Pilihan

Appraisal membandingkan konsekuensi alternatif terhadap baseline dan counterfactual yang jelas. Manfaat kebijakan bukan seluruh outcome setelah intervensi, tetapi perubahan yang secara masuk akal terjadi dibanding kondisi tanpa intervensi atau opsi lain. Analisis biaya–manfaat mengonversi biaya dan manfaat ke nilai moneter; analisis efektivitas biaya membandingkan biaya per unit outcome; analisis multikriteria mengintegrasikan dimensi moneter dan nonmoneter; sedangkan analisis distribusional memeriksa siapa yang memperoleh manfaat dan menanggung beban (Boardman et al., 2018; Weimer & Vining, 2017).

Analisis biaya–manfaat memberi disiplin pada opportunity cost, horizon waktu, dan konsekuensi tidak langsung, tetapi tidak menghasilkan keputusan moral secara otomatis. Nilai kini bersih positif tidak membuktikan distribusi adil atau pelanggaran hak dapat diterima. Tingkat diskonto memengaruhi bobot generasi mendatang; monetisasi kehidupan, budaya, dan lingkungan mengandung asumsi normatif. Karena itu, hasil efisiensi agregat harus disajikan bersama dampak distribusional, skenario diskonto, nilai yang tidak dimonetisasi, dan batas etis (Boardman et al., 2018).

Analisis multikriteria bermanfaat ketika tujuan jamak, tetapi skor dapat menciptakan ilusi objektivitas. Bobot harus dijelaskan, indikator tidak boleh tumpang tindih, dan peringkat perlu diuji melalui sensitivitas. Jika perubahan kecil pada bobot membalik pilihan, kesimpulan yang tepat ialah keputusan rapuh dan bergantung pada prioritas normatif. Dalam kondisi tersebut,

dashboard trade-off atau outranking dapat lebih jujur daripada satu skor agregat.

Tabel 11.3. Kriteria Appraisal Alternatif Kebijakan

Kriteria	Fokus penilaian	Pertanyaan distribusional/risiko
Efektivitas	Besaran outcome dan kekuatan mekanisme	Untuk siapa dan dalam kondisi apa bekerja?
Efisiensi	Biaya sosial per manfaat/outcome	Siapa menanggung biaya langsung dan tidak langsung?
Keadilan	Distribusi manfaat, beban, hak, akses	Apakah kesenjangan berkurang atau berpindah?
Kelayakan	Hukum, fiskal, administratif, teknologi, politik	Apakah kapasitas berbeda antarwilayah/kelompok?
Keberlanjutan	Ketahanan fiskal, sosial, ekologis	Apakah risiko ditunda ke generasi/daerah lain?
Adaptabilitas	Kemampuan belajar dan melakukan koreksi	Apakah tersedia trigger, review, dan pilihan cadangan?

Sumber: Sintesis dari Dunn (2018), Boardman et al. (2018), dan Weimer dan Vining (2017).

Ketidakpastian harus dibedakan dari risiko. Pada risiko, probabilitas dapat diperkirakan; pada ketidakpastian mendalam, model, probabilitas, atau preferensi masa depan tidak stabil. *Scenario planning, stress testing, exploratory modelling, sensitivity analysis, real options,* dan *adaptive pathways* membantu menguji robustness. Alternatif yang sedikit kurang optimal dalam satu skenario dapat lebih bernilai jika bekerja cukup baik dalam banyak kemungkinan masa depan (Head, 2022).

Partisipasi bukan sekadar alat legitimasi setelah opsi ditetapkan. Pengetahuan warga membantu mendeteksi biaya tersembunyi, hambatan akses, strategi adaptasi, dan dampak yang tidak terekam data administratif. Pada diagnosis, partisipasi dapat berupa wawancara, observasi, forum warga, dan analisis pengaduan; pada desain, co-design dan deliberasi skenario; pada appraisal, pengujian dampak dan preferensi; pada keputusan, matriks

tanggapan dan alasan publik. Tingkat partisipasi harus disesuaikan dengan dampak dan tingkat contestation (OECD, 2022).

Partisipasi menjadi tokenistik ketika dilakukan setelah keputusan dikunci, informasi terlalu teknis, waktu tidak memadai, kelompok rentan tidak difasilitasi, atau pemerintah tidak menjelaskan bagaimana masukan digunakan. Partisipasi bermakna menuntut hak untuk didengar, dipertimbangkan, dan menerima penjelasan. Dalam pembentukan peraturan Indonesia, prinsip tersebut diperkuat melalui perubahan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2022).

Legitimasi pilihan memiliki dimensi input, throughput, dan output. Input berkaitan dengan keterwakilan dan partisipasi; throughput dengan transparansi, alasan, konsistensi prosedur, dan akuntabilitas; output dengan efektivitas serta nilai publik. Kebijakan yang efektif tetapi dibentuk melalui proses tertutup dapat kehilangan kepercayaan; proses inklusif tanpa desain efektif juga tidak cukup. Rekomendasi harus memperlihatkan hubungan antara bukti, nilai, masukan, trade-off, dan alasan mengapa suatu opsi dipilih.

11.5 Kelayakan Implementasi, Keputusan, dan Konteks Regulasi Indonesia

Kegagalan implementasi sering berakar pada formulasi. Tujuan yang ambigu, terlalu banyak titik keputusan, pendanaan tidak memadai, koordinasi tidak jelas, data lemah, dan asumsi perilaku yang tidak realistis menciptakan implementation gap. Uji implementabilitas perlu dilakukan sebelum adopsi dengan memeriksa mandat, pelaksana, sumber daya, SOP, koordinasi, diskresi, data, teknologi, insentif target, pengaduan, pengawasan, dan evaluasi (Lipsky, 2010; Pressman & Wildavsky, 1984).

Pelaksana garis depan bukan saluran pasif. Beban kerja, target, keterbatasan sumber daya, dan interaksi dengan warga membentuk diskresi. Desain yang terlalu rinci dapat tidak realistis; desain terlalu umum menghasilkan variasi dan ketidakadilan. Formulasi perlu membedakan diskresi yang diperlukan untuk merespons konteks dari diskresi yang membuka arbitrariness. Standar minimum,

panduan keputusan, supervisi, dokumentasi alasan, dan kanal banding dapat menjaga keseimbangan (Lipsky, 2010).

Analisis perilaku juga penting. Ketidakpatuhan tidak selalu berasal dari niat buruk; prosedur mungkin terlalu rumit, manfaat tidak jelas, biaya kepatuhan tinggi, atau norma sosial tidak mendukung. Instrumen harus dibangun berdasarkan diagnosis hambatan kemampuan, kesempatan, motivasi, dan kepercayaan. Simplifikasi, dukungan, komunikasi, insentif, dan penegakan proporsional perlu dirancang sebagai kombinasi, bukan pilihan tunggal.

Dalam konteks Indonesia, formulasi berlangsung di dalam sistem perencanaan, penganggaran, hierarki regulasi, desentralisasi, dan koordinasi antartingkat pemerintahan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahan tahun 2019 dan 2022 mengatur tahapan pembentukan peraturan, landasan naskah akademik, teknik penyusunan, dan partisipasi. Naskah akademik seharusnya bukan pembenaran ex post bagi pilihan yang telah ditetapkan, tetapi ruang membandingkan alternatif regulasi dan nonregulasi, dampak distribusional, biaya kepatuhan, kapasitas penegakan, serta mekanisme evaluasi (Republik Indonesia, 2011, 2019a, 2022).

Desentralisasi menuntut analisis variasi kapasitas dan dampak wilayah. Kebijakan seragam dapat menghasilkan ketidaksetaraan substantif ketika geografi, kemampuan fiskal, akses digital, demografi, dan kapasitas birokrasi berbeda. Territorial impact assessment dibutuhkan agar standar nasional dapat dipadukan dengan fleksibilitas lokal. Fleksibilitas tanpa akuntabilitas berisiko fragmentasi; uniformitas tanpa adaptasi berisiko eksklusi.

Tata kelola data merupakan bagian desain, bukan persoalan teknis setelah kebijakan diputuskan. Satu Data Indonesia menyediakan prinsip standar data, metadata, interoperabilitas, kode referensi, dan data induk. Namun, integrasi data tidak otomatis menghasilkan analisis bermutu. Kualitas input, insentif berbagi data, perlindungan privasi, kapasitas daerah, dan akses kelompok tidak tercatat menentukan manfaatnya. Integrasi dapat memusatkan kesalahan dalam skala lebih besar apabila mekanisme koreksi dan contestability tidak tersedia (Republik Indonesia, 2019b).

Keputusan akhir dapat berupa adopsi penuh, pilot, implementasi bertahap, kombinasi instrumen, revisi, penundaan untuk memperoleh bukti, atau mempertahankan status quo. Rekomendasi perlu menyatakan prasyarat, biaya, jadwal, pelaksana, risiko, mitigasi, indikator, dan trigger koreksi. Pilot harus memiliki hipotesis, baseline, kriteria keberhasilan dan penghentian, evaluasi, serta strategi skala. Pilot yang terus berlangsung tanpa keputusan bukan pembelajaran, melainkan penundaan akuntabilitas.

Implikasi Institusional — Tantangan formulasi Indonesia bukan semata kekurangan naskah analitis, tetapi lemahnya hubungan antara analisis, keputusan anggaran, desain regulasi, kapasitas pelaksana, dan evaluasi. Perumusan perlu berfungsi sebagai infrastruktur pembelajaran pemerintahan, bukan persyaratan administratif.

11.6 Tata Kelola Bukti, Etika Algoritmik, dan Antisipasi Kebijakan

Formulasi kebijakan tidak hanya membutuhkan lebih banyak bukti, tetapi tata kelola bukti yang baik. Bukti selalu dipilih, diklasifikasikan, ditimbang, dan diterjemahkan melalui institusi yang memiliki kepentingan serta keterbatasan tertentu. Karena itu, kualitas rekomendasi tidak cukup dinilai dari banyaknya data atau tingginya hierarki metode. Analis perlu menguji kesesuaian bukti dengan pertanyaan kebijakan, validitas pengukuran, keterwakilan kelompok dan wilayah, transparansi asumsi, konflik kepentingan, serta kemungkinan bahwa bukti yang relevan tidak diproduksi atau tidak memperoleh akses ke arena keputusan. Tata kelola bukti yang baik menggabungkan ketelitian teknis dengan transparansi prosedural dan keterbukaan terhadap koreksi (Parkhurst, 2017).

Audit bukti perlu membedakan temuan empiris, asumsi model, pertimbangan nilai, dan keputusan politik. Keempatnya sah dalam formulasi, tetapi tidak boleh disamarkan satu sama lain. Ketika data tidak lengkap atau saling bertentangan, analis harus menunjukkan rentang estimasi, sumber ketidakpastian, kualitas data, dan alasan memilih satu interpretasi. Triangulasi juga tidak berarti sekadar menambah sumber; ia menguji apakah data administratif, penelitian,

pengetahuan profesional, dan pengalaman warga mengarah pada mekanisme yang sama atau justru mengungkap perbedaan penting. Dengan demikian, evidence-informed policy bukan pemerintahan oleh angka, melainkan penggunaan bukti secara kritis dalam proses demokratis.

Penggunaan model prediktif, big data, dan kecerdasan artifisial memperbesar kapasitas pemetaan masalah dan simulasi alternatif, tetapi juga dapat mengotomatisasi bias, mengaburkan tanggung jawab, dan mengubah korelasi menjadi keputusan yang tampak objektif. Model tidak boleh diperlakukan sebagai oracle. Formulasi yang menggunakan sistem algoritmik perlu menilai tujuan penggunaan, kualitas dan asal data, kesalahan antarkelompok, keterjelasan logika, keamanan, privasi, pengawasan manusia, auditabilitas, serta hak warga untuk memperoleh penjelasan dan menggugat keputusan. Untuk penggunaan berisiko tinggi, penilaian dampak etis dan hak asasi harus dilakukan sebelum adopsi serta diulang sepanjang siklus kebijakan (Saltelli et al., 2020; UNESCO, 2021).

Implikasi Institusional — Bukti dan teknologi memperkuat formulasi hanya apabila dapat diperiksa, diperdebatkan, dan dikoreksi. Ketepatan prediksi tidak dapat menggantikan legitimasi tujuan, perlindungan hak, ataupun tanggung jawab manusia atas keputusan publik.

Formulasi juga perlu mengantisipasi perubahan, bukan hanya menyelesaikan masalah berdasarkan data masa lalu. Horizon scanning, analisis tren, skenario, backcasting, stress testing, dan indikator peringatan dini membantu mengidentifikasi perubahan teknologi, demografi, fiskal, iklim, geopolitik, serta perilaku yang dapat menggagalkan asumsi desain. Tujuannya bukan meramal satu masa depan, melainkan menguji apakah pilihan tetap layak dalam beberapa masa depan yang masuk akal. Kebijakan yang sulit dibalik memerlukan ambang bukti dan kehati-hatian lebih tinggi; kebijakan yang modular dapat dilengkapi opsi, trigger, dan jalur adaptasi (Head, 2022).

Secara operasional, bagian analisis harus menjawab lima pertanyaan tambahan: bukti apa yang menopang setiap klaim; siapa atau wilayah mana yang kurang terwakili; asumsi model mana yang paling menentukan; bagaimana keputusan dapat dijelaskan dan digugat; serta perubahan apa yang memicu peninjauan ulang. Lima pertanyaan ini menutup kesenjangan antara analisis konvensional, transformasi digital, dan ketidakpastian masa depan. Dengan memasukkannya sebelum adopsi, pemerintah mengurangi risiko technological solutionism, lock-in, dan kebijakan yang tampak presisi tetapi rapuh secara sosial maupun institusional.

11.7 Model Integratif Perumusan Kebijakan Refleksif dan Penutup

Sintesis bab ini menghasilkan model enam gerbang perumusan kebijakan refleksif. Istilah gerbang menunjukkan bahwa rancangan tidak seharusnya maju ke adopsi hanya karena memperoleh dukungan politik atau tampak unggul dalam satu perhitungan. Setiap gerbang menguji dimensi substantif, prosedural, dan institusional. Istilah refleksif menuntut analis memeriksa bukan hanya dunia kebijakan, tetapi juga bagaimana kategori, metode, posisi, dan kepentingannya membentuk kesimpulan.



Gambar 11.2. Model Enam Gerbang Perumusan Kebijakan Refleksif
Sumber: Model sintesis penulis berdasarkan Kingdon (2011), Dunn (2018), Howlett (2019), Head (2022), dan OECD (2020).

Gerbang pertama menguji legitimasi masalah: apakah kondisi signifikan, siapa terdampak, mengapa tindakan publik diperlukan, dan apakah pemerintah memiliki mandat. Gerbang kedua menguji diagnosis kausal: apakah mekanisme didukung bukti, batas sistem masuk akal, dan framing alternatif telah dipertimbangkan. Gerbang ketiga menguji tujuan publik: apakah outcome, trade-off, kelompok prioritas, serta guardrail hak dan keadilan dinyatakan.

Gerbang keempat menguji desain opsi: apakah tersedia alternatif yang substantif, termasuk status quo, dan apakah campuran instrumen, target, kalibrasi, serta sequencing koheren. Gerbang kelima menguji appraisal: efektivitas, efisiensi, distribusi, risiko, ketidakpastian, dan sensitivitas. Gerbang keenam menguji kesiapan adopsi: dasar hukum, pendanaan, organisasi, data, teknologi, partisipasi, pengaduan, monitoring, evaluasi, dan mekanisme adaptasi.

Tabel 11.4. Operasionalisasi Model Enam Gerbang Perumusan Kebijakan

Gerbang	Uji inti	Bukti minimum	Tindakan jika belum layak
1. Legitimasi masalah	Signifikansi, terdampak, mandat	Baseline, tren, pengalaman warga	Perbaiki definisi dan mandat
2. Diagnosis kausal	Penyebab, mekanisme, boundary	Triangulasi; teori perubahan awal	Kumpulkan bukti/pilot diagnosis
3. Tujuan publik	Outcome, nilai, trade-off, guardrail	Indikator outcome dan distribusi	Klarifikasi tujuan dan batas etis
4. Desain opsi	Alternatif, instrumen, kalibrasi, urutan	Desain rinci dan status quo	Perluas opsi/co-design
5. Appraisal	Dampak, biaya, keadilan, risiko	CBA/CEA/MCDA; sensitivitas	Redesign atau bukti tambahan
6. Kesiapan adopsi	Legal, kapasitas, partisipasi, evaluasi	Costing, roadmap, indikator, trigger	Bertahap, pilot, atau tunda adopsi

Sumber: Model sintesis penulis.

Empat prinsip melintasi seluruh gerbang. Transparansi asumsi mencegah angka tampil sebagai fakta tanpa konstruksi. Partisipasi bermakna memastikan pengetahuan kelompok terdampak memengaruhi pilihan. Keadilan mengharuskan manfaat, beban, hak, dan ketimpangan dinilai sejak awal. Contestability menjamin klasifikasi, model, dan keputusan dapat ditinjau serta digugat. Tanpa prinsip tersebut, formulasi mudah berubah menjadi rasionalisasi teknis atas preferensi yang telah ditetapkan.

Model ini bukan urutan linear. Bukti baru pada appraisal dapat mengubah diagnosis; konsultasi dapat menghasilkan alternatif baru; uji kapasitas dapat mengharuskan kalibrasi ulang; dan perubahan politik dapat menutup atau membuka venue. Iterasi tidak menunjukkan kelemahan analisis selama perubahan didokumentasikan. Justru, formulasi yang tidak pernah berubah meskipun menerima bukti baru menunjukkan proses tertutup.

Pada akhirnya, kualitas perumusan kebijakan tidak diukur dari ketebalan naskah, jumlah rapat, atau kecanggihan model. Ukurannya ialah apakah proses tersebut menghasilkan definisi masalah yang dapat diuji, tujuan yang bernilai publik, alternatif yang nyata, perbandingan yang transparan, partisipasi yang memengaruhi keputusan, serta desain yang dapat dilaksanakan dan diperbaiki. Politik tanpa analisis mudah menjadi simbolisme atau patronase; analisis tanpa politik mudah menjadi kalkulasi yang tidak sah dan tidak digunakan. Perumusan refleksif mempertemukan keduanya dengan menempatkan bukti sebagai dasar alasan, bukan pengganti demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Bali, A. S., Howlett, M., Lewis, J. M., & Ramesh, M. (2021). Procedural policy tools in theory and practice. Policy and Society, 40(3), 295–311. https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1965379

Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2020). A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving (6th ed.). CQ Press.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). Agendas and instability in American politics (2nd ed.). University of Chicago Press.

Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2018). Cost–benefit analysis: Concepts and practice (5th ed.). Cambridge University Press.

Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques. Public Management Review, 6(1), 21–53. https://doi.org/10.1080/14719030410001675722

Dunn, W. N. (2018). Public policy analysis: An integrated approach (6th ed.). Routledge.

Fischer, F. (2003). Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices. Oxford University Press.

Fricker, M. (2007). Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing. Oxford University Press.

Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models. Jossey-Bass.

Head, B. W. (2022). Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0

Howlett, M. (2007). Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in "new governance arrangements." Policy and Society, 26(4), 1–18. https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2

Howlett, M. (2019). Designing public policies: Principles and instruments (2nd ed.). Routledge.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). Studying public policy: Principles and processes (4th ed.). Oxford University Press.
Kingdon, J. W. (2011). Agendas, alternatives, and public policies (Updated 2nd ed.). Longman.
Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through." Public Administration Review, 19(2), 79–88. https://doi.org/10.2307/973677
Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.
Majone, G. (1989). Evidence, argument, and persuasion in the policy process. Yale University Press.
Mukherjee, I., & Bali, A. S. (2021). Rethinking the procedural in policy instrument "compounds": A renewable energy policy perspective. Policy and Society, 40(3), 312–332. https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1965377
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/86331250-en
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). OECD guidelines for citizen participation processes. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f765caf6-en
Pawson, R., & Tilley, N. (1997). Realistic evaluation. Sage.
Parkhurst, J. (2017). The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315675008
Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland (3rd ed.). University of California Press.
Saltelli, A., Bammer, G., Bruno, I., Charters, E., Di Fiore, M., Didier, E., Espeland, W. N., Kay, J., Lo Piano, S., Mayo, D., Pielke, R., Jr., Portaluri, T., Porter, T. M., Puy, A., Rafols, I., Ravetz, J. R., Reinert, E., Sarewitz, D., Stirling, A., van der Sluijs, J., & Vineis, P. (2020). Five ways to ensure that models serve society: A manifesto. Nature, 582, 482–484. https://doi.org/10.1038/d41586-020-01812-9

Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia. (2019a). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia. (2019b). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia.

Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Simon, H. A. (1997). Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations (4th ed.). Free Press.

Stone, D. (2012). Policy paradox: The art of political decision making (3rd ed.). W. W. Norton.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2021). Recommendation on the ethics of artificial intelligence. UNESCO.

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). Policy analysis: Concepts and practice (6th ed.). Routledge.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and multiple streams. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), Theories of the policy process (3rd ed., pp. 25–58). Westview Press.

BAB 12
ANALISIS IMPLEMENTASI DAN DAMPAK KEBIJAKAN PUBLIK

Bab ini membahas implementasi kebijakan sebagai proses yang menjembatani keputusan formal dengan perubahan nyata di masyarakat, sekaligus menjelaskan cara menilai dampak kebijakan secara sistematis. Fokus pembahasan tidak hanya pada pertanyaan apakah program telah dilaksanakan, tetapi juga bagaimana pelaksanaan berlangsung, faktor apa yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan, siapa yang memperoleh manfaat, siapa yang menanggung biaya, serta perubahan apa yang benar-benar muncul setelah kebijakan diterapkan.

Kebijakan publik tidak selesai ketika sebuah undang-undang, peraturan, keputusan, atau program telah ditetapkan. Keputusan formal baru memperoleh makna ketika diterjemahkan menjadi tindakan organisasi, pelayanan, alokasi sumber daya, perubahan perilaku, dan hasil yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Karena itu, implementasi merupakan tahap kritis yang menentukan apakah tujuan kebijakan akan berubah menjadi kenyataan atau berhenti sebagai rumusan normatif. Pressman dan Wildavsky (1973) menunjukkan sejak awal bahwa tindakan bersama yang melibatkan banyak organisasi dan titik keputusan dapat membuat implementasi jauh lebih kompleks daripada yang dibayangkan pada tahap formulasi.

Analisis implementasi diperlukan karena terdapat jarak yang sering kali cukup lebar antara tujuan kebijakan dan hasil pelaksanaan. Jarak tersebut dikenal sebagai implementation gap. Suatu kebijakan dapat dirumuskan dengan tujuan yang baik, memperoleh dukungan politik, dan didanai secara memadai, tetapi tetap menghasilkan capaian yang rendah apabila komunikasi tidak jelas, sumber daya tidak sesuai, pelaksana tidak memiliki komitmen, koordinasi lemah, atau kelompok sasaran tidak menerima desain

kebijakan. Dengan kata lain, keberhasilan formulasi tidak otomatis menjamin keberhasilan implementasi.

Di sisi lain, keberhasilan implementasi juga tidak cukup diukur dari terselenggaranya kegiatan. Sebuah program dapat menyerap anggaran, menyalurkan bantuan, membangun fasilitas, menyelenggarakan pelatihan, atau meluncurkan aplikasi digital sesuai rencana, namun belum tentu menghasilkan perubahan substantif. Analisis dampak diperlukan untuk membedakan antara keluaran administratif dengan perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran dan masyarakat. Evaluasi yang baik perlu menjawab pertanyaan tentang efektivitas, efisiensi, relevansi, koherensi, dampak, dan keberlanjutan intervensi (OECD, 2021).

Oleh sebab itu, analisis implementasi dan dampak sebaiknya dipahami sebagai dua sisi yang saling berhubungan. Analisis implementasi menjelaskan proses dan kondisi yang menghasilkan suatu kinerja, sedangkan analisis dampak menilai perubahan yang muncul sebagai konsekuensi kebijakan. Menggabungkan keduanya memungkinkan analis menghindari dua kesalahan umum. Pertama, menyimpulkan bahwa program berhasil hanya karena kegiatan telah dilaksanakan. Kedua, mengaitkan seluruh perubahan yang terjadi kepada kebijakan tanpa memeriksa proses implementasi dan faktor lain yang mungkin berpengaruh.

Bab ini menggunakan perspektif analitis yang menggabungkan teori implementasi klasik dengan pendekatan evaluasi modern. Pembahasan dimulai dari konsep implementasi, model analisis, faktor penentu, hubungan antara input-proses-output-outcome-impact, metode penilaian dampak, konteks implementasi di daerah, hingga kerangka integratif yang dapat digunakan mahasiswa, peneliti, maupun praktisi kebijakan.

12.1 Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan adalah proses menerjemahkan keputusan kebijakan ke dalam tindakan operasional. Proses ini mencakup pembentukan aturan turunan, penentuan organisasi pelaksana, pengalokasian anggaran, penyediaan sumber daya manusia, koordinasi antarunit, komunikasi kepada kelompok sasaran, pelayanan, pengawasan, serta penyesuaian terhadap

kondisi lapangan. Dengan demikian, implementasi bukan kegiatan tunggal, melainkan rangkaian tindakan yang melibatkan banyak aktor dan berlangsung dalam lingkungan administratif, sosial, ekonomi, dan politik tertentu.

Van Meter dan Van Horn (1975) memandang implementasi sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah maupun swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Perspektif ini menempatkan implementasi sebagai proses yang dapat diamati melalui hubungan antara standar kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik badan pelaksana, kondisi lingkungan, dan kecenderungan pelaksana.

Edwards III (1980) menekankan empat variabel yang sangat menentukan implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Kerangka ini banyak digunakan karena sederhana dan operasional. Kebijakan yang komunikasinya tidak jelas akan menimbulkan interpretasi yang berbeda; kebijakan tanpa sumber daya akan sulit dilaksanakan; disposisi pelaksana yang tidak mendukung dapat mengubah prioritas atau intensitas pelayanan; sementara struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan biaya koordinasi.

Grindle (1980) memperluas perhatian dari organisasi pelaksana menuju isi kebijakan dan konteks implementasi.

Implementasi juga dapat dipahami sebagai arena pembelajaran. Pelaksana sering menghadapi situasi yang tidak sepenuhnya dapat diprediksi pada tahap formulasi. Kondisi geografis, keterbatasan data, perubahan kepemimpinan, krisis, resistensi masyarakat, perubahan harga, perkembangan teknologi, dan interaksi antarlembaga dapat memaksa penyesuaian. Karena itu, implementasi yang efektif tidak identik dengan kepatuhan mekanis terhadap desain awal, tetapi membutuhkan kemampuan menjaga tujuan kebijakan sambil melakukan adaptasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

12.2 Pendekatan dalam Analisis Implementasi

12.21 Pendekatan Top-Down

Pendekatan top-down memulai analisis dari tujuan dan keputusan formal yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Pertanyaan utamanya adalah sejauh mana implementasi mampu mencapai tujuan resmi dan faktor apa yang menyebabkan penyimpangan. Pendekatan ini cocok ketika tujuan kebijakan relatif jelas, kewenangan terstruktur, indikator tersedia, dan hubungan antara pembuat keputusan dengan pelaksana dapat dipetakan.

Kelebihan pendekatan top-down adalah kemampuannya memberi standar evaluasi yang jelas. Analis dapat membandingkan target dengan realisasi dan menilai kepatuhan pelaksana. Namun, pendekatan ini dapat terlalu menyederhanakan kenyataan lapangan apabila menganggap implementor hanya sebagai pelaksana pasif. Pada praktiknya, petugas garis depan sering memiliki diskresi dalam menafsirkan aturan, mengatur prioritas, dan menyesuaikan pelayanan.

12.2.2 Pendekatan Bottom-Up

Pendekatan bottom-up memulai analisis dari aktor lapangan, jaringan pelaksana, kelompok sasaran, serta interaksi nyata yang membentuk kebijakan dalam praktik. Fokusnya bukan hanya pada kepatuhan terhadap instruksi pusat, tetapi pada bagaimana kebijakan benar-benar dijalankan di tingkat pelayanan. Pendekatan ini membantu menjelaskan mengapa pelaksanaan dapat berbeda antarwilayah meskipun regulasi yang digunakan sama.

Dalam pendekatan ini, pengetahuan lokal dan diskresi pelaksana memperoleh perhatian lebih besar. Kebijakan dipandang sebagai proses negosiasi dan adaptasi. Kelemahannya, apabila digunakan sendiri, pendekatan bottom-up dapat mengurangi perhatian pada legitimasi tujuan formal dan akuntabilitas terhadap keputusan publik yang telah ditetapkan.

12.2.3 Pendekatan Hibrida

Pendekatan hibrida menggabungkan kekuatan top-down dan bottom-up. Analisis tetap memperhatikan tujuan, standar, dan kewenangan formal, tetapi juga menelusuri bagaimana aktor

lapangan, jaringan, kelompok sasaran, serta kondisi lokal memengaruhi hasil. Pendekatan ini relevan untuk kebijakan yang melibatkan banyak tingkatan pemerintahan dan banyak organisasi. Dalam konteks desentralisasi, pendekatan hibrida sangat berguna karena kebijakan nasional sering diterjemahkan melalui pemerintah provinsi, kabupaten/kota, unit pelayanan, dan mitra nonpemerintah. Setiap tingkat memiliki kapasitas, insentif, dan masalah yang berbeda. Karena itu, variasi implementasi tidak selalu berarti kegagalan; variasi dapat menjadi adaptasi yang diperlukan selama tujuan publik tetap terjaga dan prosesnya akuntabel.

12.3 Model-Model Analisis Implementasi Kebijakan

12.3.1 Model Edwards III

Edwards III (1980) mengidentifikasi empat dimensi utama implementasi: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempatnya dapat digunakan sebagai kerangka diagnosis untuk menemukan letak masalah implementasi. Kerangka ini tidak harus dipahami sebagai daftar yang berdiri sendiri, karena kegagalan pada satu dimensi dapat memperlemah dimensi lain.

Dimensi	Fokus Analisis	Pertanyaan Kunci
Komunikasi	Transmisi, kejelasan, konsistensi pesan kebijakan	Apakah pelaksana dan kelompok sasaran memahami tujuan, prosedur, hak, kewajiban, dan perubahan kebijakan?
Sumber daya	SDM, anggaran, informasi, kewenangan, sarana	Apakah pelaksana memiliki kapasitas dan dukungan yang cukup?
Disposisi	Komitmen, sikap, insentif, penerimaan pelaksana	Apakah pelaksana bersedia dan termotivasi menjalankan kebijakan sesuai tujuan?
Struktur birokrasi	SOP, koordinasi, fragmentasi organisasi	Apakah struktur mempermudah atau justru menghambat tindakan bersama?

Komunikasi yang baik tidak hanya berarti adanya sosialisasi. Informasi kebijakan harus sampai kepada aktor yang tepat, dapat dipahami, dan konsisten. Sumber daya juga harus dinilai berdasarkan kecukupan dan kecocokan, bukan sekadar jumlah. Disposisi menyangkut bagaimana pelaksana memandang kebijakan dan kepentingan yang terkait. Struktur birokrasi perlu dinilai dari kejelasan prosedur, pembagian peran, koordinasi, dan kemampuan mencegah tumpang tindih.

12.3.2 Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn (1975) menawarkan kerangka yang lebih luas dengan enam kelompok variabel: standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi dan aktivitas penguatan, karakteristik badan pelaksana, kondisi ekonomi-sosial-politik, serta disposisi pelaksana. Model ini menekankan bahwa implementasi merupakan hubungan antara kebijakan dengan kinerja.

Standar dan tujuan perlu cukup jelas agar dapat digunakan sebagai rujukan tindakan. Sumber daya menentukan kapasitas. Komunikasi antarorganisasi penting ketika kebijakan menuntut kerja bersama. Karakteristik organisasi memengaruhi pola kewenangan dan respons. Kondisi lingkungan dapat mendukung atau menghambat kebijakan. Disposisi pelaksana menentukan bagaimana tujuan diterima dan diterjemahkan ke dalam tindakan.

Keunggulan model ini terletak pada kemampuannya membaca kebijakan sebagai sistem. Analisis tidak berhenti pada organisasi internal, tetapi menghubungkan desain kebijakan dengan faktor eksternal. Karena itu model Van Meter dan Van Horn cocok untuk kebijakan lintas sektor, pelayanan publik, program pembangunan, dan implementasi yang melibatkan beberapa level pemerintahan.

12.3.3 Model Grindle

Grindle menempatkan *content of policy dan context of implementation* sebagai dua kelompok besar. Isi kebijakan memengaruhi tingkat kesulitan pelaksanaan. Kebijakan yang mengubah distribusi sumber daya, mengurangi hak istimewa, atau

menuntut perubahan perilaku besar biasanya menghadapi resistensi lebih tinggi daripada kebijakan yang memberikan manfaat langsung tanpa perubahan signifikan.

Konteks implementasi menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan selalu berlangsung dalam relasi kekuasaan. Aktor memiliki kepentingan, sumber daya, strategi, dan kemampuan memengaruhi proses. Institusi dan rezim pemerintahan membentuk ruang tindakan. Respons kelompok sasaran juga menentukan apakah kebijakan diterima, dimodifikasi, atau ditolak. Dengan demikian, analisis implementasi memerlukan perhatian terhadap politik sekaligus administrasi.

12.3.4 Model Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (1983) menekankan kemampuan suatu keputusan kebijakan dalam menstruktur proses implementasi. Mereka memperhatikan tingkat kesulitan masalah yang hendak diatasi, kemampuan peraturan menata implementasi, serta variabel di luar peraturan. Perspektif ini berguna ketika analis ingin menilai apakah desain kebijakan sejak awal memang cukup implementable.

Suatu kebijakan akan lebih mudah dilaksanakan ketika masalahnya dapat dipahami, perilaku sasaran dapat diidentifikasi, tujuan konsisten, aturan kewenangan jelas, sumber daya tersedia, dan dukungan politik relatif memadai. Sebaliknya, tujuan yang terlalu luas, hubungan sebab-akibat yang lemah, atau terlalu banyak titik veto dapat memperbesar risiko implementation gap.

12.4 Faktor-Faktor yang Memengaruhi Implementasi

Model teoritis memberikan kategori analisis, tetapi praktik implementasi menunjukkan bahwa faktor-faktor tersebut saling berinteraksi. Komunikasi yang jelas dapat kehilangan efek apabila pelaksana tidak memiliki kewenangan. Anggaran besar tidak otomatis menghasilkan layanan berkualitas jika kompetensi SDM rendah. SOP yang lengkap juga dapat gagal apabila koordinasi antarinstansi tidak berjalan.

Pertama, kejelasan tujuan merupakan prasyarat penting. Tujuan yang ambigu membuka ruang interpretasi yang terlalu lebar dan menyulitkan penentuan indikator. Kebijakan sering

menggunakan istilah seperti meningkatkan kualitas, memperkuat kesejahteraan, atau memperluas akses tanpa mendefinisikan ukuran perubahan. Analisis implementasi perlu menerjemahkan tujuan umum ke sasaran yang dapat diamati.

Kedua, kapasitas organisasi mencakup kualitas SDM, kepemimpinan, sistem data, anggaran, sarana, teknologi, dan kemampuan manajemen. Kapasitas harus dilihat relatif terhadap beban implementasi. Dua daerah yang menerima program sama dapat menghasilkan kinerja berbeda karena kapasitas institusional yang tidak setara.

Ketiga, koordinasi menjadi penting pada kebijakan lintas sektor. Semakin banyak organisasi yang terlibat, semakin besar kebutuhan akan pembagian peran, pertukaran informasi, standar data, mekanisme penyelesaian konflik, dan forum pengambilan keputusan. Pressman dan Wildavsky (1973) menunjukkan kompleksitas tindakan bersama sebagai salah satu sumber utama kegagalan implementasi.

Keempat, kepemimpinan dan disposisi pelaksana memengaruhi prioritas. Pelaksana yang memahami manfaat kebijakan cenderung lebih aktif mencari solusi, sedangkan pelaksana yang melihat kebijakan sebagai beban administratif dapat menjalankannya secara minimal. Insentif, budaya organisasi, serta pola pengawasan ikut membentuk disposisi tersebut.

Kelima, karakteristik kelompok sasaran memengaruhi tingkat penerimaan. Kebijakan yang menuntut perubahan perilaku memerlukan strategi komunikasi dan dukungan yang berbeda dari kebijakan yang sekadar mendistribusikan manfaat. Analisis perlu mempertimbangkan kemampuan memahami informasi, tingkat kepercayaan, biaya kepatuhan, serta hambatan sosial dan ekonomi yang dialami kelompok sasaran.

Keenam, kondisi eksternal seperti politik, ekonomi, sosial, teknologi, bencana, dan geografi dapat mengubah kapasitas implementasi. Perubahan kepemimpinan dapat menggeser prioritas; inflasi dapat mengurangi daya beli anggaran; gangguan jaringan dapat melemahkan layanan digital; dan jarak geografis dapat meningkatkan biaya distribusi pelayanan. Faktor eksternal tidak

selalu dapat dikendalikan, tetapi harus dipertimbangkan dalam desain dan evaluasi.

12.5 Dari Input hingga Impact: Memahami Rantai Hasil Kebijakan

Analisis dampak memerlukan pembedaan yang tegas antara input, proses, output, outcome, dan impact. Kelima unsur tersebut membentuk rantai hasil yang membantu analis menelusuri bagaimana sumber daya diubah menjadi aktivitas, keluaran, perubahan perilaku atau kondisi, dan dampak jangka lebih panjang.

Tahap	Makna	Contoh Umum
Input	Sumber daya yang digunakan	Anggaran, tenaga, data, sarana, teknologi
Proses	Aktivitas pelaksanaan	Sosialisasi, pelayanan, pelatihan, verifikasi, koordinasi
Output	Produk langsung kegiatan	Jumlah penerima, layanan diberikan, fasilitas dibangun
Outcome	Perubahan pada sasaran	Akses meningkat, perilaku berubah, waktu layanan menurun
Impact	Perubahan lebih luas/jangka panjang	Kesejahteraan, keselamatan, kualitas hidup, keadilan meningkat

Kesalahan yang umum terjadi adalah menyamakan output dengan dampak. Misalnya, jumlah pelatihan yang diselenggarakan merupakan output, bukan bukti bahwa kompetensi peserta meningkat. Jumlah aplikasi pelayanan publik yang dibangun juga bukan dampak; dampak baru dapat dibahas apabila penggunaan aplikasi menghasilkan perubahan pada akses, waktu, biaya, transparansi, kepuasan, atau kualitas keputusan.

Outcome berada lebih dekat dengan kelompok sasaran dan biasanya muncul lebih cepat daripada impact. Dampak dapat membutuhkan waktu yang lebih panjang dan dipengaruhi lebih banyak faktor. Karena itu, semakin jauh posisi indikator dari kegiatan langsung, semakin besar kebutuhan untuk menguji kontribusi atau hubungan sebab-akibat secara hati-hati.

Rantai hasil juga membantu mendeteksi titik kegagalan. Bila input tersedia tetapi output rendah, masalah kemungkinan berada

pada proses implementasi. Bila output tercapai tetapi outcome tidak berubah, desain intervensi atau teori perubahan perlu diperiksa. Bila outcome membaik namun tidak berkelanjutan, aspek kelembagaan, pembiayaan, atau kepemilikan lokal perlu dievaluasi.

12.6 Konsep dan Dimensi Dampak Kebijakan Publik

Dampak kebijakan adalah perubahan yang terjadi setelah intervensi dan berkaitan dengan tujuan maupun konsekuensi yang lebih luas. Dampak tidak selalu positif dan tidak selalu direncanakan. Kebijakan dapat menghasilkan dampak langsung maupun tidak langsung, jangka pendek maupun jangka panjang, serta dampak yang berbeda bagi kelompok masyarakat yang berbeda.

Analisis dampak harus memperhatikan distribusi. Rata-rata capaian dapat menyembunyikan ketimpangan. Sebuah kebijakan dapat meningkatkan akses secara keseluruhan tetapi meninggalkan kelompok terpencil, masyarakat berpenghasilan rendah, penyandang disabilitas, atau kelompok dengan literasi digital terbatas. Karena itu, pertanyaan 'siapa yang memperoleh manfaat?' sama pentingnya dengan pertanyaan 'berapa besar manfaatnya?'.

Dampak juga perlu dilihat bersama keberlanjutan. Perubahan yang hanya berlangsung selama pendanaan proyek tidak cukup dianggap sebagai keberhasilan jangka panjang. Evaluasi perlu memeriksa apakah institusi memiliki kapasitas mempertahankan manfaat, apakah anggaran tersedia, apakah kelompok sasaran menerima program, dan apakah kebijakan dapat beradaptasi ketika konteks berubah.

OECD (2021) menggunakan enam kriteria evaluasi yang dapat membantu menilai intervensi secara lebih menyeluruh, yaitu relevansi, koherensi, efektivitas, efisiensi, dampak, dan keberlanjutan. Kriteria tersebut bukan daftar yang harus selalu digunakan secara mekanis, melainkan lensa analitis yang disesuaikan dengan tujuan evaluasi dan konteks kebijakan.

Kriteria	Pertanyaan Analitis
Relevansi	Apakah kebijakan menjawab kebutuhan dan masalah yang tepat?
Koherensi	Apakah kebijakan selaras dengan intervensi, regulasi, dan aktor lain?
Efektivitas	Apakah tujuan dan hasil yang diharapkan tercapai?
Efisiensi	Apakah sumber daya digunakan secara wajar untuk menghasilkan hasil?
Dampak	Perubahan penting apa yang dihasilkan, positif/negatif dan langsung/tidak langsung?
Keberlanjutan	Apakah manfaat dapat bertahan setelah intervensi awal berakhir?

12.7 Hubungan antara Implementasi dan Dampak

Implementasi dan dampak memiliki hubungan yang erat, tetapi bukan hubungan yang sederhana. Implementasi yang lemah dapat menjelaskan rendahnya outcome, namun implementasi yang baik belum tentu menghasilkan dampak jika teori kebijakannya keliru. Sebuah program dapat dilaksanakan sesuai prosedur dan mencapai seluruh target output, tetapi intervensinya mungkin tidak cukup kuat untuk mengubah masalah.

Untuk memahami hubungan tersebut, analis perlu membedakan implementation failure dan theory failure. Implementation failure terjadi ketika desain kebijakan sebenarnya masuk akal tetapi pelaksanaannya tidak sesuai, misalnya karena anggaran terlambat, target tidak terjangkau, petugas tidak cukup, atau koordinasi gagal. Theory failure terjadi ketika kebijakan dilaksanakan sesuai rencana tetapi asumsi bahwa intervensi akan menghasilkan perubahan ternyata tidak terbukti.

Perbedaan ini penting bagi rekomendasi. Implementation failure memerlukan perbaikan manajemen, sumber daya, komunikasi, koordinasi, atau prosedur. Theory failure memerlukan peninjauan ulang desain kebijakan, target, instrumen, dan hubungan sebab-akibat. Tanpa diagnosis yang tepat, pemerintah dapat terus menambah anggaran atau memperketat pelaksanaan untuk kebijakan yang secara konseptual memang tidak efektif.

Evaluasi yang menggabungkan analisis proses dengan analisis hasil memberikan penjelasan yang lebih berguna untuk

pengambilan keputusan. Whitsel et al. (2024) menekankan pentingnya menghubungkan evaluasi implementasi dengan outcome agar organisasi dapat memahami apakah kebijakan bukan hanya diadopsi, tetapi juga dijalankan dan menghasilkan efek yang diharapkan.

12.8 Metode Analisis Implementasi

Analisis implementasi dapat menggunakan metode kualitatif, kuantitatif, atau campuran. Pilihan metode ditentukan oleh pertanyaan analisis, ketersediaan data, kompleksitas kebijakan, dan kebutuhan pengguna hasil evaluasi. Tidak ada satu metode yang selalu lebih baik; kualitas analisis ditentukan oleh kesesuaian desain dengan pertanyaan.

Studi dokumen digunakan untuk menelaah regulasi, pedoman teknis, rencana kerja, laporan kinerja, anggaran, SOP, notulen, dan dokumen monitoring. Metode ini membantu membandingkan desain formal dengan pelaksanaan. Wawancara digunakan untuk memahami pengalaman pelaksana, kelompok sasaran, pembuat kebijakan, dan mitra. Observasi membantu melihat praktik layanan yang mungkin berbeda dari prosedur tertulis.

Survei dapat digunakan untuk mengukur persepsi, kepuasan, akses, perubahan perilaku, atau pengalaman kelompok sasaran. Data administratif memungkinkan analisis cakupan, kecepatan pelayanan, penyaluran anggaran, ketepatan sasaran, dan konsistensi pelaksanaan antarwilayah. Analisis jaringan dapat digunakan pada kebijakan kolaboratif untuk melihat hubungan antarlembaga.

Triangulasi penting karena setiap sumber memiliki keterbatasan. Laporan resmi dapat menonjolkan capaian, wawancara dapat dipengaruhi persepsi, survei dapat memiliki bias respons, dan data administratif dapat tidak lengkap. Membandingkan sumber membantu menghasilkan penilaian yang lebih seimbang.

12.9 Metode Analisis Dampak

Analisis dampak memiliki tingkat tuntutan metodologis yang lebih tinggi karena perlu menjawab apakah perubahan yang diamati benar-benar berkaitan dengan kebijakan. Pada evaluasi deskriptif,

analis dapat menunjukkan perubahan sebelum dan sesudah intervensi, tetapi tidak selalu dapat menyatakan bahwa kebijakan menjadi penyebab utama. Untuk klaim kausal, dibutuhkan desain yang memungkinkan pembandingan dengan kondisi kontrafaktual, yaitu apa yang kemungkinan terjadi apabila kebijakan tidak dijalankan.

Desain eksperimental menggunakan pembagian acak kelompok intervensi dan kontrol untuk memperkuat atribusi kausal. Namun desain ini tidak selalu dapat diterapkan karena alasan etika, politik, biaya, atau karakter kebijakan. Desain kuasi-eksperimental seperti *difference-in-differences, regression discontinuity, matching*, atau *interrupted time series* dapat menjadi alternatif ketika data dan kondisi memungkinkan.

Pada banyak kebijakan publik, terutama kebijakan kompleks, kontribusi sering lebih realistis daripada atribusi tunggal. Analis dapat membangun *theory of change*, menelusuri mekanisme perubahan, menguji bukti dari berbagai sumber, dan menilai apakah hasil konsisten dengan jalur kausal yang diharapkan. Rossi, Lipsey dan Freeman (2004) menempatkan penilaian proses, outcome, dan impact sebagai bagian yang saling berhubungan dalam evaluasi program.

Metode campuran memberikan keuntungan karena angka dapat menunjukkan pola perubahan sementara data kualitatif menjelaskan mengapa perubahan terjadi. Misalnya, data administratif dapat menunjukkan peningkatan penggunaan layanan, sedangkan wawancara menjelaskan bahwa peningkatan tersebut terjadi karena prosedur menjadi lebih sederhana atau karena dukungan petugas lapangan.

12.10 Indikator dalam Analisis Implementasi dan Dampak

Indikator adalah alat untuk mengubah konsep menjadi ukuran yang dapat diamati. Indikator yang baik harus relevan dengan tujuan kebijakan, memiliki definisi operasional yang jelas, dapat diukur secara konsisten, dan dapat digunakan untuk pengambilan keputusan. Banyak evaluasi menjadi lemah bukan karena

kekurangan data, tetapi karena indikator yang dipilih terlalu administratif.

Indikator implementasi dapat mencakup ketepatan waktu, cakupan layanan, kesesuaian prosedur, kejelasan koordinasi, ketersediaan SDM, kualitas komunikasi, keluhan, serta ketepatan sasaran. Indikator outcome dapat mencakup perubahan akses, perilaku, kemampuan, biaya yang ditanggung pengguna, kepuasan, atau kualitas pelayanan. Indikator impact perlu disesuaikan dengan tujuan jangka panjang kebijakan.

Pengukuran juga perlu memperhatikan baseline dan target. Tanpa baseline, sulit menentukan besarnya perubahan. Tanpa target yang realistis, capaian sulit ditafsirkan. Selain itu, indikator perlu didisagregasi berdasarkan wilayah atau karakteristik kelompok ketika isu pemerataan menjadi bagian penting dari kebijakan.

Dimensi	Contoh Indikator	Sumber Data
Input	Anggaran, jumlah petugas, fasilitas	Dokumen anggaran, data SDM
Proses	Waktu pelayanan, kepatuhan SOP, frekuensi koordinasi	Log layanan, observasi, notulen
Output	Jumlah penerima, kegiatan, produk layanan	Laporan pelaksanaan
Outcome	Akses, kepuasan, perilaku, kemampuan	Survei, data administratif, wawancara
Impact	Kesejahteraan, keselamatan, keadilan, kualitas hidup	Statistik, survei, studi longitudinal

12.11 Analisis Kegagalan Implementasi

Kegagalan implementasi jarang disebabkan satu faktor. Biasanya terdapat kombinasi masalah desain, kapasitas, koordinasi, data, kepemimpinan, dan konteks. Analisis yang terlalu cepat menyalahkan pelaksana dapat mengabaikan bahwa tujuan kebijakan mungkin tidak realistis atau sumber daya tidak sebanding dengan tanggung jawab yang diberikan.

Masalah pertama adalah tujuan dan standar yang kabur. Pelaksana tidak mengetahui prioritas atau indikator keberhasilan. Masalah kedua adalah fragmentasi kewenangan. Banyak organisasi

terlibat tetapi tidak ada pemilik proses yang jelas. Masalah ketiga adalah data sasaran yang lemah, sehingga program mengalami inclusion error maupun exclusion error.

Masalah keempat adalah mismatch antara desain dan konteks. Kebijakan seragam dapat menghasilkan hasil berbeda pada wilayah dengan kondisi geografis, sosial, ekonomi, atau kapasitas organisasi yang berbeda. Masalah kelima adalah orientasi pada serapan anggaran dan output. Organisasi dapat mengejar kegiatan yang mudah dihitung tetapi tidak cukup memperhatikan outcome.

Kegagalan juga dapat muncul karena beban administratif yang berlebihan. Pelaksana menghabiskan waktu untuk memenuhi format laporan tanpa memperoleh umpan balik yang membantu perbaikan. Karena itu, monitoring harus dirancang sebagai sistem pembelajaran, bukan hanya mekanisme kepatuhan.

12.12 Implementasi dan Dampak Kebijakan di Era Digital

Transformasi digital mengubah cara kebijakan dirancang, dilaksanakan, dan dievaluasi. Sistem informasi dapat mempercepat pelayanan, meningkatkan keterlacakan, memperluas pengumpulan data, dan mendukung monitoring real time. Namun digitalisasi tidak otomatis menghasilkan kebijakan yang lebih baik.

Implementasi digital menghadirkan masalah baru seperti interoperabilitas, keamanan siber, perlindungan data pribadi, kualitas data, kesenjangan akses, literasi digital, ketergantungan teknologi, serta risiko bias algoritmik. Kebijakan yang memindahkan layanan sepenuhnya ke kanal digital dapat meningkatkan efisiensi bagi sebagian pengguna tetapi menurunkan akses bagi kelompok yang tidak memiliki perangkat, koneksi, atau kemampuan digital.

Karena itu, analisis implementasi digital perlu menilai aspek teknologi sekaligus manusia dan organisasi. Kerangka Edwards III tetap relevan sebagai alat diagnosis: komunikasi diperlukan agar perubahan dipahami; sumber daya mencakup infrastruktur dan kompetensi digital; disposisi berhubungan dengan kesiapan menerima perubahan; dan struktur birokrasi menentukan integrasi proses. Dalam konteks digital, kerangka tersebut perlu dilengkapi

dengan perhatian pada tata kelola data, keamanan, interoperabilitas, akses pengguna, serta kapasitas organisasi.

Pada sisi dampak, indikator digital tidak boleh berhenti pada jumlah akun, unduhan aplikasi, atau transaksi. Evaluasi perlu mengukur apakah layanan menjadi lebih mudah, murah, cepat, transparan, aman, inklusif, dan dipercaya. Dampak negatif seperti pengucilan digital, kebocoran data, atau peningkatan beban pengguna juga perlu diperhitungkan.

12.13 Konteks Daerah dan Wilayah dengan Hambatan Geografis

Analisis implementasi harus sensitif terhadap variasi wilayah. Pada daerah dengan jarak antarpusat pelayanan yang besar, akses transportasi terbatas, kapasitas fiskal dan aparatur yang tidak merata, serta kualitas jaringan komunikasi yang berbeda, desain implementasi membutuhkan adaptasi. Standar pelayanan tetap penting, tetapi strategi mencapainya dapat berbeda.

Dalam konteks Papua dan wilayah dengan karakteristik geografis serupa, biaya distribusi layanan dapat lebih tinggi dan waktu pelaksanaan dapat lebih panjang. Karena itu, indikator efisiensi tidak seharusnya hanya membandingkan biaya antarwilayah tanpa mempertimbangkan hambatan objektif. Analisis keadilan juga perlu melihat apakah kelompok yang paling sulit dijangkau justru menerima perhatian yang memadai.

Kebijakan publik di wilayah beragam budaya juga memerlukan komunikasi yang sesuai konteks sosial. Konsultasi, penggunaan bahasa yang dapat dipahami, keterlibatan tokoh masyarakat, dan penghormatan terhadap struktur sosial lokal dapat memengaruhi penerimaan. Implementasi yang sensitif budaya bukan berarti mengurangi standar akuntabilitas, tetapi menyesuaikan cara kebijakan berinteraksi dengan masyarakat.

Pemanfaatan teknologi dapat membantu menjembatani jarak, tetapi tidak boleh diasumsikan sebagai satu-satunya solusi. Model layanan hibrida yang menggabungkan digital, tatap muka, layanan bergerak, dan dukungan komunitas sering lebih adaptif untuk kondisi akses yang tidak seragam. Evaluasi perlu menilai

bukan hanya rata-rata capaian, tetapi distribusi manfaat antarwilayah.

12.14 Studi Kasus Ilustratif: Kebijakan Layanan Publik Digital

Sebagai ilustrasi, sebuah pemerintah daerah meluncurkan layanan publik digital untuk mempercepat proses administrasi. Target kebijakan adalah mengurangi waktu pelayanan, meningkatkan transparansi, dan memudahkan warga mengakses layanan tanpa harus datang berkali-kali ke kantor. Pemerintah menyediakan aplikasi, server, petugas, dan anggaran sosialisasi.

Pada tingkat output, program terlihat berhasil karena aplikasi diluncurkan, petugas dilatih, dan ribuan akun terdaftar. Namun analisis implementasi menemukan tiga persoalan. Pertama, prosedur internal belum sepenuhnya terintegrasi sehingga berkas digital tetap dicetak dan diproses manual. Kedua, sebagian petugas belum memahami alur baru. Ketiga, warga di wilayah dengan koneksi internet lemah tetap harus datang ke kantor.

Dengan kerangka Edwards III, masalah tersebut dapat dipetakan pada sumber daya, komunikasi, dan struktur birokrasi. Dengan model Van Meter dan Van Horn, analis dapat menambahkan pengaruh kondisi lingkungan serta komunikasi antarorganisasi. Dari perspektif Grindle, kebijakan juga harus dibaca melalui kepentingan aktor, distribusi manfaat, dan respons kelompok sasaran.

Analisis outcome kemudian menunjukkan bahwa waktu pelayanan menurun bagi pengguna yang terbiasa dengan teknologi, tetapi tidak banyak berubah bagi kelompok dengan literasi digital rendah. Dampak kebijakan dengan demikian tidak homogen. Kebijakan menghasilkan manfaat, namun juga berpotensi memperbesar kesenjangan akses apabila saluran alternatif tidak disediakan.

Rekomendasi yang tepat tidak cukup berupa penambahan sosialisasi. Pemerintah perlu menyederhanakan proses backend, memastikan interoperabilitas, meningkatkan kompetensi petugas, menyediakan bantuan penggunaan, mempertahankan kanal layanan alternatif, serta menggunakan data keluhan untuk perbaikan. Studi

ilustratif ini menunjukkan mengapa analisis implementasi dan dampak perlu dilakukan secara bersamaan.

12.15 Kerangka Integratif Analisis Implementasi dan Dampak

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, analisis dapat dirangkum dalam kerangka integratif yang menghubungkan desain kebijakan, kapasitas implementasi, proses, output, outcome, impact, serta konteks. Kerangka ini tidak dimaksudkan sebagai teori baru, melainkan alat bantu praktis untuk menyusun pertanyaan analisis.

Tahap Analisis	Fokus	Pertanyaan Utama
Desain	Masalah, tujuan, sasaran, instrumen, teori perubahan	Apakah desain logis, jelas, relevan, dan implementable?
Kapasitas	SDM, anggaran, data, kewenangan, teknologi	Apakah kapasitas sebanding dengan tuntutan kebijakan?
Proses	Komunikasi, koordinasi, SOP, adaptasi, partisipasi	Bagaimana kebijakan benar-benar dilaksanakan?
Output	Produk langsung	Apa yang telah dihasilkan dan siapa yang terjangkau?
Outcome	Perubahan pada kelompok sasaran	Apa yang berubah dalam akses, perilaku, kemampuan, atau kualitas layanan?
Impact	Perubahan lebih luas	Apa perbedaan penting yang muncul dan seberapa berkelanjutan?
Konteks & Equity	Politik, sosial, ekonomi, geografi, kelompok	Untuk siapa kebijakan bekerja, dalam kondisi apa, dan siapa yang tertinggal?

Kerangka tersebut dapat digunakan secara berurutan atau iteratif. Bila outcome tidak tercapai, analis dapat kembali ke tahap proses, kapasitas, atau desain untuk mencari penyebab. Bila impact positif hanya terjadi pada kelompok tertentu, aspek pemerataan

perlu diperiksa. Bila kebijakan efektif tetapi biayanya terlalu tinggi, efisiensi perlu dianalisis.

Pendekatan integratif juga mendorong penggunaan evaluasi sebagai umpan balik kebijakan. Temuan tidak hanya menghasilkan label berhasil atau gagal, tetapi pilihan tindakan: melanjutkan, memperluas, memperbaiki, menggabungkan, mendesain ulang, atau menghentikan program. Patton (2008) menekankan pentingnya evaluasi yang dirancang agar hasilnya benar-benar digunakan oleh pengambil keputusan dan pemangku kepentingan.

12.16 Langkah Praktis Melakukan Analisis

1. Menetapkan pertanyaan evaluasi. Tentukan apakah fokus utama adalah kepatuhan, proses, efektivitas, outcome, impact, efisiensi, pemerataan, atau keberlanjutan.
2. Menyusun peta kebijakan. Identifikasi tujuan, sasaran, aktor, kewenangan, sumber daya, instrumen, dan jalur perubahan yang diharapkan.
3. Menentukan teori atau kerangka analisis. Pilih model yang paling sesuai dengan karakter masalah, bukan menggunakan semua teori sekaligus.
4. Menetapkan indikator dan sumber data. Pastikan indikator mencakup proses dan hasil serta memiliki definisi operasional.
5. Mengumpulkan data dengan lebih dari satu sumber bila memungkinkan. Gunakan dokumen, wawancara, observasi, survei, dan data administratif sesuai kebutuhan.
6. Menganalisis variasi implementasi. Bandingkan antarunit, wilayah, kelompok sasaran, atau periode untuk menemukan pola.
7. Menilai outcome dan impact secara proporsional dengan desain penelitian. Hindari klaim kausal apabila metode hanya mendukung deskripsi atau kontribusi.
8. Menguji pemerataan dan dampak tidak diharapkan. Perhatikan kelompok yang menerima manfaat lebih kecil atau menanggung biaya lebih besar.

9. Merumuskan rekomendasi yang dapat ditindaklanjuti. Bedakan rekomendasi untuk desain kebijakan, kapasitas, proses, koordinasi, data, dan evaluasi.
10. Menyampaikan keterbatasan analisis secara terbuka agar pengguna memahami batas validitas temuan.

12.17 Kesalahan Umum dalam Analisis Kebijakan

Pertama, menyimpulkan keberhasilan dari serapan anggaran. Anggaran adalah input; serapan hanya menunjukkan bahwa sumber daya digunakan, bukan bahwa masalah berkurang. Kedua, menggunakan jumlah kegiatan sebagai indikator dampak. Jumlah sosialisasi, rapat, atau pelatihan tidak sama dengan perubahan perilaku.

Ketiga, mengabaikan konteks. Membandingkan kinerja antarwilayah tanpa mempertimbangkan geografi, kapasitas, dan karakteristik sasaran dapat menghasilkan kesimpulan yang tidak adil. Keempat, hanya menggunakan satu sumber data. Temuan akan lebih kuat jika informasi administratif dibandingkan dengan pengalaman kelompok sasaran dan observasi.

Kelima, mencampur korelasi dengan kausalitas. Perubahan setelah kebijakan tidak otomatis disebabkan kebijakan. Keenam, hanya mencari dampak positif. Evaluasi yang kredibel juga mencari konsekuensi negatif, efek tidak diharapkan, dan distribusi manfaat.

Ketujuh, menghasilkan rekomendasi yang terlalu umum seperti meningkatkan koordinasi atau memperkuat sosialisasi tanpa menjelaskan siapa melakukan apa, kapan, dengan sumber daya apa, dan indikator apa. Rekomendasi yang baik harus langsung terhubung dengan diagnosis masalah.

12.18 Implikasi bagi Pengelolaan Kebijakan Publik

Analisis implementasi dan dampak memiliki implikasi penting bagi tata kelola kebijakan. Pertama, desain kebijakan perlu memasukkan logika implementasi sejak awal. Pembuat kebijakan harus memikirkan kapasitas pelaksana, ketersediaan data, struktur koordinasi, biaya kepatuhan, dan mekanisme umpan balik sebelum keputusan ditetapkan.

Kedua, monitoring perlu bergeser dari pengumpulan laporan menuju pembelajaran. Data monitoring harus digunakan untuk mendeteksi masalah dan melakukan koreksi. Dashboard tidak akan berguna apabila indikator tidak relevan atau tidak ada forum yang menggunakan informasi tersebut.

Ketiga, evaluasi sebaiknya direncanakan sejak awal, bukan dilakukan hanya ketika program berakhir. Baseline, indikator, dan sumber data perlu disiapkan. Dengan demikian, evaluasi dapat memberikan bukti yang lebih kuat tentang perubahan dan faktor penyebab.

Keempat, pemerataan perlu menjadi bagian eksplisit dari analisis. Kebijakan publik bukan hanya mengejar rata-rata hasil, tetapi juga memastikan bahwa manfaat dapat diakses oleh kelompok dengan hambatan lebih besar. Kelima, hasil evaluasi harus terhubung dengan keputusan anggaran, perbaikan desain, dan pengembangan kapasitas agar evaluasi tidak berhenti sebagai dokumen.

12.19 Penutup

Implementasi merupakan tahap yang mengubah keputusan kebijakan menjadi tindakan nyata. Keberhasilannya dipengaruhi oleh kejelasan tujuan, komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, struktur birokrasi, koordinasi, karakteristik kelompok sasaran, dan kondisi lingkungan. Berbagai model seperti Edwards III, Van Meter dan Van Horn, Grindle, serta Mazmanian dan Sabatier menawarkan perspektif yang dapat digunakan secara selektif sesuai kebutuhan analisis.

Namun, pelaksanaan kegiatan bukan tujuan akhir kebijakan. Analisis harus bergerak dari input dan proses menuju output, outcome, dan impact. Kebijakan yang menyerap anggaran dan mencapai target administratif belum tentu meningkatkan kesejahteraan atau menyelesaikan masalah publik. Sebaliknya, dampak yang diamati juga tidak boleh langsung diklaim sebagai hasil kebijakan tanpa mempertimbangkan faktor lain dan kekuatan desain evaluasi.

Karena itu, analisis implementasi dan dampak perlu dipadukan. Analisis proses menjelaskan bagaimana hasil tercipta, sedangkan analisis dampak menunjukkan perubahan yang terjadi.

Kombinasi keduanya menghasilkan pengetahuan yang lebih berguna untuk keputusan publik: apakah kebijakan perlu diteruskan, diperluas, diperbaiki, didesain ulang, digabungkan, atau dihentikan.

Pada akhirnya, kualitas kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh seberapa baik kebijakan dirumuskan, tetapi oleh kemampuan sistem pemerintahan untuk melaksanakannya secara adaptif, adil, akuntabel, dan berbasis bukti, kemudian menggunakan hasil evaluasi sebagai dasar pembelajaran kebijakan yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Edwards III, G.C. (1980) Implementing Public Policy. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Grindle, M.S. (ed.) (1980) Politics and Policy Implementation in the Third World. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Mazmanian, D.A. and Sabatier, P.A. (1983) Implementation and Public Policy. Glenview, IL: Scott, Foresman.

OECD (2019) Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/15a9c26b-en.

OECD (2021) Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/543e84ed-en.

Patton, M.Q. (2008) Utilization-Focused Evaluation. 4th edn. Thousand Oaks, CA: Sage.

Pressman, J.L. and Wildavsky, A. (1973) Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley, CA: University of California Press.

Rossi, P.H., Lipsey, M.W. and Freeman, H.E. (2004) Evaluation: A Systematic Approach. 7th edn. Thousand Oaks, CA: Sage.

Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E. (1975) 'The policy implementation process: A conceptual framework', Administration & Society, 6(4), pp. 445–488. doi:10.1177/009539977500600404.

Whitsel, L.P., Honeycutt, S., Radcliffe, R., Johnson, J., Chase, P.J. and Noyes, P. (2024) 'Policy implementation and outcome evaluation: establishing a framework and expanding capacity for advocacy organizations to assess the impact of their work in public policy', Health Research Policy and Systems, 22, article 27. doi:10.1186/s12961-024-01110-0.

BIODATA PENULIS



Intan Rakhmawati, SE., M.Ak.
Dosen Jurusan Akuntansi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Mataram

Penulis lahir di Madiun tanggal 5 April 1985. Penulis adalah dosen tetap pada Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Mataram. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Jurusan Akuntansi dan melanjutkan S2 pada Jurusan Akuntansi. Penulis menekuni bidang Menulis.

Penulis mengajar mata kuliah Akuntansi Keuangan, Perpajakan dan Akuntansi Pajak, semenjak menjadi dosen pada 2009. Selain mengajar perpajakan, penulis juga seringkali memberikan penyuluhan atau pelatihan akuntansi keuangan bagi pengelola keuangan desa, dan hal-hal yang terkait dengan perpajakan. Penulis juga mengajar brevet pajak.

BIODATA PENULIS



Mekitekson Melayaman, S.Sos.,M.I.P
Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Lelemuku Saumlaki

Penulis lahir di Larat, Kecamatan Tanimbar Utara, Kabupaten Kepulauan Tanimbar, Maluku pada tanggal 03 April 1988. Saat ini aktif sebagai dosen tetap pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Lelemuku Saumlaki (UNLESA). Penulis menyelesaikan pendidikan sarjana Ilmu Pemerintahan pada Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Pattimura (UNPATTI) Ambon, dan Magister Ilmu Politik pada Departemen Ilmu Politik, FISIP Universitas Indonesia (UI) Depok.

Penulis menekuni bidang kajian politik lokal yang berfokus pada desentralisasi dan otonomi daerah, serta kebijakan publik. Melalui buku ini, penulis berharap dapat memberikan kontribusi akademik dan praktis bagi pengembangan ilmu pengetahuan serta menjadi referensi bagi mahasiswa, peneliti dan praktisi dalam memahami konsep, teori maupun praktik demokrasi di Indonesia.

BIODATA PENULIS



Dr. Joko Tri Nugraha, S.Sos, M.Si
Dosen Program Studi Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Tidar

Penulis dilahirkan di Yogyakarta, 9 Juni 1981 adalah doktor administrasi publik serta dosen tetap di Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tidar. Penulis mendapatkan gelar Sarjana di Universitas Jenderal Soedirman Jurusan Administrasi Negara tahun 2004. Gelar Master diperoleh pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Administrasi di Universitas Jenderal Soedirman tahun 2010. Gelar doktor pada Doktor Administrasi Publik Universitas Diponegoro tahun 2023. Penulis memiliki kepakaran dalam bidang statistika sosial, sistem politik Indonesia, MPS kuantitatif, metode penelitian administrasi negara, manajemen sumber daya manusia serta e-governance dan aktif menulis berbagai buku, beberapa buku yang berhasil diterbitkan antara lain: (1) Metode Penelitian Sosial Kuantitatif; (2) Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi; (3) Manajemen Sumber Daya Manusia; (4) Demokrasi Di Tingkat Lokal: Perspektif Partisipasi Politik Masyarakat Pada Pemilihan Walikota; (5) *E-Government* Dalam Perspektif Pengguna: Konsep, Teori dan Perkembangannya; (6) Pelayanan Publik; (7) *E-Government*; (8) Komunikasi Politik; (9) Administrasi Publik; (10) Kebijakan Publik; (11) Budaya Organisasi dan; (12) MSDM Sektor Publik; (13) Etika Administrasi dan Pertanggungjawaban Publik; (14) Manajemen

Pelayanan Publik; (15) Konsep Organisasi dan Manajemen; (16) Komunikasi Bisnis; (17) Perilaku Organisasi; (18) Konsep dan Teori Manajemen Sektor Publik; (19) Antropologi Budaya; (20) Manajemen Pariwisata; (21) Strategi Komunikasi Pemerintah Merangkai Media Sosial dan Website Pemerintah Serta Implikasinya terhadap Kepercayaan Masyarakat; (22) Teori Organisasi: Perspektif Kritis dan PostModern. Beberapa tulisan yang telah dihasilkan dalam bentuk jurnal nasional yang terakreditasi dan jurnal internasional bereputasi pada bidang keilmuan khususnya digital governance.

Penulis dapat dihubungi melalui e-mail: jokotrinugraha@untidar.ac.id

BIODATA PENULIS



Ady Hermawansyah, S.IP., M.Si
Dosen Program Studi Administrasi Pembangunan Negara
Politeknik STIA LAN Makassar

Penulis lahir Lahir di Kabupaten Maros pada tanggal 17 Februari 1988. Menamatkan pendidikan di SD No. 7 Inpres Batangase Kabupaten Maros, SLTP Negeri 9 Makassar dan MAN 3 Kota Makassar. Menyelesaikan kuliah Strata Satu pada tahun 2010 dalam Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Hasanuddin dengan gelar akademik S.IP, kemudian menyelesaikan program Magister pada tahun 2016 dalam Program Studi Administrasi Pembangunan Konsentrasin Pemerintahan Daerah dengan gelar akademik M.Si., tahun 2026 tercatat sebagai mahasiswa doktoral Program Studi Administrasi Publik Universitas Negeri Makassar. Pada tahun 2016 tergabung dalam LSM Jurnal Celebes (Perkumpulan Jurnalis Advokasi Lingkungan). Tahun 2018 lulus PNS dalam formasi dosen asisten ahli Politek STIA Lembaga Administrasi Negara Makassar dalam Program Studi Sarjana Terapan Administrasi Pembangunan Negara.

BIODATA PENULIS



Dr. Maria Margareta Reginaldis, S.Sos, M.Si
Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Publik
STIA Karya Dharma Merauke

Penulis Lahir di Desa Watuliwung, Kabupaten Sikka-Flores NTT, pada tanggal 23 Maret 1981. Penulis merupakan Dosen Tetap pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Karya Dharma Merauke sejak tahun 2004 sampai saat ini. Selain menjadi pengajar di STIA karya Dharma Merauke, penulis juga menjadi Dosen luar Biasa pada Universitas Merdeka Malang pada Program Magister Administrasi Publik sejak tahun 2024 sampai saat ini. Gelar Sarjana penulis peroleh pada tahun 2003 pada STIA Karya Dharma Merauke. Penulis menyelesaikan Pendidikan Magister pada tahun 2013 di Univeristas Hasanuddin Makassar dan menyelesaikan Pendidikan Doktor di Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2024.

BIODATA PENULIS



Dr. Heriyanto, S.Sos., M.Si.
Dosen Politeknik Negeri Pontianak dengan latar belakang pendidikan Doktor Ilmu Administrasi Publik dari Universitas Negeri Makassar

Dr. Heriyanto, S.Sos., M.Si. Merupakan dosen Politeknik Negeri Pontianak dengan latar belakang pendidikan Doktor Ilmu Administrasi Publik dari Universitas Negeri Makassar yang menekuni bidang Administrasi Publik, khususnya kajian kebijakan pariwisata. Komitmennya dalam pengembangan keilmuan diwujudkan melalui kegiatan akademik, penelitian, serta penulisan berbagai buku sejak 2020. Karya-karyanya mencakup bidang administrasi publik, kebijakan publik, tata kelola pemerintahan, manajemen, budaya organisasi, dan pariwisata. Sejumlah buku yang telah diterbitkan antara lain *Pengantar Ilmu Administrasi Publik*, *Otonomi Daerah dan Good Governance*, *Birokrasi dan Tata Kelola Publik*, *Sistem Kebijakan Publik*, *Inovasi dan Kebijakan Publik di Era Digital*, *Manajemen Destinasi Pariwisata*, serta *Etika Publik dan Good Governance*.

BIODATA PENULIS



Semuel Risal

Semuel Risal adalah dosen dan peneliti di bidang administrasi publik. Penulis merupakan akademisi yang sebelumnya aktif mengajar pada Program Magister Ilmu Administrasi di STIA Banjarmasin dan sekarang aktif mengajar pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Aan Yogyakarta. Selain melaksanakan pengajaran, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, penulis juga secara konsisten berkontribusi menelaah serta mengembangkan naskah ilmiah mengenai isu-isu politik, pemerintahan dan pembangunan, khususnya dalam konteks Papua dan Kalimantan. Fokus akademiknya meliputi berbagai isu strategis, antara lain tata kelola pemerintahan, ekonomi politik, pembangunan berkelanjutan khususnya pembangunan lokal, kebijakan publik, pengembangan kapasitas aparatur, dan pelayanan publik. Keterlibatan akademiknya semakin diperkuat dalam peran sebagai reviewer pada sejumlah jurnal nasional dan internasional, yang menunjukkan pengakuan atas kompetensi dan integritas ilmiah. Melalui bidang-bidang tersebut, penulis berupaya memberikan kontribusi nyata dalam penguatan kebijakan publik dan peningkatan kualitas tata kelola yang berorientasi pada keberlanjutan. Penulis dapat dihubungi melalui email: srizal01@yahoo.com.

BIODATA PENULIS



Dr. Abner Herry Bajari, S.Sos, M.Si.
Ketua Program Studi S1 Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Cenderawasih Jayapura

Abner Herry Bajari, lahir di Kabupaten Manokwari, pada tanggal 27 April 1973. Jenjang Pendidikan Strata Satu (S1) ditempuh pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Cenderawasih Jayapura, lulus tahun 1998. Pendidikan Strata Dua (S2) pada Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang, lulus tahun 2008 dan Pendidikan Stata Tiga (S3) pada Program Doktor Ilmu Administrasi Publik di Universitas Brawijaya Malang, lulus tahun 2018. Saat ini Penulis menjabat sebagai Ketua Program Studi S1 Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Cenderawasih Jayapura. Penulis telah menerbitkan karya ilmiah berupa Buku Pengantar Studi Administrasi, Pembangunan Dan Pemberdayaan Tantangan Dan Peluang, Buku Akuntabilitas Pembangunan Kesehatan Masyarakat dan Terlibat dalam Tim Penulis Buku Pendidikan Politik Di Papua, Buku Kajian Pembangunan Dan Pengembangan Wilayah. (Email: abner.bajari@gmail.com / WA: 081222215997).

BIODATA PENULIS



Dr. Arief Rahman Hakim, S.Ikom., M.AP
Dosen Program Studi Informatika
Sekolah Tinggi Manajemen Informatika dan Komputer Pesat Nabire

Penulis lahir di Cilacap pada 10 April 1995. Ia menyelesaikan pendidikan Sarjana Ilmu Komunikasi di Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) pada tahun 2017, kemudian meraih gelar Magister Administrasi Publik dari universitas yang sama pada tahun 2020. Pendidikan doktoral ditempuh pada Program Doktor Administrasi Publik Universitas Negeri Makassar dan diselesaikan pada tahun 2026. Sejak tahun 2021 hingga sekarang, ia aktif sebagai dosen di STMIK Pesat Nabire dan juga mengajar di Universitas Terbuka Pusat. Selain menjalankan tugas tridarma perguruan tinggi, ia aktif dalam pengelolaan kelembagaan akademik dan publikasi ilmiah. Ia pernah dan sedang mengemban berbagai tanggung jawab, antara lain sebagai Kepala LPPM STMIK Pesat Nabire, pengelola Beasiswa KIP Kuliah, anggota Satgas PPKPT, serta Editor in Chief Jurnal Teknologi dan Informatika yang terindeks SINTA 4. Pengalaman profesionalnya juga mencakup bidang pendidikan, jurnalistik, komunikasi, dan kegiatan sosial. Dalam bidang akademik, ia memperoleh penghargaan Best Paper dari Universitas Negeri Surabaya pada tahun 2023 dan Mahasiswa Terbaik S3 Universitas Negeri Makassar pada tahun 2026. Minat akademiknya meliputi administrasi publik, kebijakan publik, tata kelola pemerintahan, collaborative governance, pelayanan publik, transformasi digital,

serta pengembangan kebijakan yang kontekstual dengan Papua dan Papua Tengah. Di luar kegiatan akademik, ia memiliki ketertarikan pada fotografi dan menulis.