

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Kebijakan Publik**

#### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik didefinisikan oleh Thomas R. Dye sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. (Winarno, 2007:17). Dengan definisi tersebut konsep kebijakan menurut Dye adalah suatu kebijakan dibuat berdasarkan sikap pemerintah ataupun keputusan pemerintah yang berkenaan dengan masalah-masalah yang terjadi di masyarakat.

Menurut Carl Friederich (Winarno, 2007:18), kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Sedangkan menurut James Anderson, kebijakan publik didefinisikan sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. (Winarno, 2007:18).

Berdasarkan berbagai pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah usaha yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.

## **B. Formulasi Kebijakan**

### **1. Proses Formulasi Kebijakan**

Menurut Winarno (Winarno, 2011:122) ,Tahap dalam proses perumusan kebijakan:

#### **a. Perumusan Masalah (*Defining Problem*)**

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan di definisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak tergantung pada ketepatan masalah-masalah tersebut dirumuskan.

b. Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk kedalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang yang harus segera dilakukan. Masalah publik yang telah masuk kedalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif(DPR), kalangan eksekutif (Presiden dan para pembantunya), agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

c. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan pemecahan masalah. Disini perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut.

d. Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir

dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kepentingan yang terlibat dalam pembentukan tersebut. penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya.

## **2. Model-model Formulasi Kebijakan**

Memahami proses formulasi kebijakan sebagai proses politik, dibutuhkan suatu model yang dapat membantu kita untuk mengerti proses formulasi tersebut. Model adalah sebuah kerangka sederhana yang merupakan sebuah usaha untuk memudahkan penjelasan terhadap suatu fenomena (Indiahono, 2009:19).

Menurut Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy (1955)*, setidaknya terdapat sembilan model formulasi kebijakan, yaitu model sistem, model elite, model institusional, model kelompok, model proses, model rasional, model inkremental, model pilihan publik, dan model teori permainan. (Agustino, 2008 : 131)

### **a. Model Sistem**

Model ini lebih menggunakan teori David Easton, dimana kebijakan publik ada karena adanya interaksi dengan lingkungan sekitar. Dalam pendekatan ini dikenal lima instrumen penting untuk memahami proses pengambilan keputusan, yakni input, proses/ transformasi, *output*, *feedback*, dan lingkungan itu sendiri. Kelemahan dari sistem ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan

yang dilakukan pemerintah, dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah (Winarno, 2007:70).

Formulasi kebijakan publik dengan model sistem ini, mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem politik. Dimana masukan (*input*) yang terdiri atas dua hal, yaitu tuntutan dan dukungan.

#### b. Model Elite

Model kebijakan seperti ini menyatakan bahwa proses perumusan kebijakan publik merupakan abstraksi dari keinginan elite yang berkuasa. Kebijakan yang menggunakan model ini, hampir dipastikan akan berwarna kepentingan elite-elite yang berkuasa dibandingkan dengan kebutuhan dan tuntutan publik. (Agustino, 2008:132)

Model ini juga menyatakan adanya kelompok-kelompok, dimana kelompok pertama adalah kaum elite, atau orang-orang yang memiliki kekuasaan. Kelompok kedua adalah massa atau orang-orang yang tidak memiliki kekuasaan. Dengan model elite ini kebijakan yang akan dikeluarkan adalah hasil dari preferensi dari kaum elite. Perumusan kebijakan menggunakan model elite ini memiliki sisi positif dan negatif, dimana sisi negatifnya adalah pemegang kekuasaan akan menggunakan kuasanya untuk menjalankan keinginannya, dalam proses formulasi mereka akan berusaha untuk menekan masyarakat untuk tidak terlibat dalam proses perumusan. Sedangkan sisi positifnya dapat kita lihat munculnya kepemimpinan, dimana pemimpin ini akan membawa visi untuk diubah menjadi kenyataan.

c. Model Institusional

Model ini disebut juga model kelembagaan. Model ini menyatakan bahwa tugas formulasi merupakan tugas sentral lembaga-lembaga pemerintah secara otonom tanpa perlu melakukan interaksi dengan lingkungannya. Artinya adalah tugas membuat kebijakan adalah tugas pemerintah dan publik selaku pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh institusi pemerintahan. Dalam khazanah ilmu politik perilaku ini memang tidak bertentangan dengan teori kekuasaan dan kewenangan politik. Menurut teori ini dikatakan bahwa pemerintah memang terlegitimasi untuk membuat kebijakan oleh karena salah satu tugasnya adalah membuat keputusan-keputusan politik, yang salah satunya adalah kebijakan publik. Salah satu yang menjadi kelemahan dari model ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan itu diterapkan (Wibawa, 1994, dalam Nugroho 2009:397).

d. Model Kelompok

Dalam model ini dapat ditemukan adanya interaksi dalam kelompok untuk menghasilkan keseimbangan. Di sini individu dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi baik secara formal maupun informal, dan secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan.

Wibawa 1994 dalam (Nugroho, 2009:400) menjelaskan bahwa model kelompok sesungguhnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang

didalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

e. Model Proses

Dalam pendekatan ini, kebijakan publik dinilai sebagai aktivitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian (proses) yang berujung pada evaluasi kebijakan. Secara singkat model ini menyatakan bahwa dalam memformulasikan kebijakan ada standar-standar yang harus dilakukan oleh para formulator kebijakan agar kebijakan yang dihasilkan minimal sesuai dengan apa yang hendak dicapai. (Agustino, 2008:134)

f. Model Rasional

Prinsipnya model ini menuntut bagaimana keputusan yang diambil oleh pemerintah harus ada perhitungan rasionalitas *costs and benefits* bagi masyarakat. Untuk itu ada tahapan cara yang harus dilakukan agar keputusan yang diambil bermanfaat bagi masyarakat : (1) mengetahui pilihan-pilihan dengan kecenderungan yang diinginkan oleh masyarakat. (2) menemukan pilihan-pilihan kebijakan yang memungkinkan untuk diimplementasikan. (3) menilai konsekuensi masing-masing pilihan kebijakan. (4) menilai perbandingan perhitungan keuntungan-keuntungan dan kerugian-kerugian yang akan diperoleh jika kebijakan tersebut diimplementasikan. (5) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien dan ekonomis. (Agustino, 2008:135)

g. Model Inkremental

Model ini merupakan kritik terhadap model rasional (Nugroho, 2009:407). Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan kebijakan di masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai model yang pragmatis/praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambilan keputusan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu, pengambilan kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan memodifikasi seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintah yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

h. Model Pilihan Publik

Model ini menekankan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah kebijakan yang berbasis pada pilihan publik mayoritas. Kebijakan publik yang mayoritas merupakan konstruksi rancangan bangun teori kontrak sosial, sehingga ketika kebijakan akan diputuskan akan sangat bergantung pada preferensi publik atas pilihan-pilihan yang ada. Artinya ketika pemerintah ingin membuat suatu kebijakan, akan ada tawar menawar dengan publik.

i. Model Teori Permainan

Prinsip dasar dari kebijakan ini adalah bahwa kebijakan publik berada dalam kondisi kompetisi yang sempurna, sehingga pengaturan strategi agar kebijakan



yang ditawarkan pada pengambilan keputusan lain dapat diterima, khususnya oleh para penentang. Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya, model ini mendasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional namun dalam kondisi kompetisi di mana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor-aktor lain. (Nugroho, 2009:415).

### **3. Formulasi Kebijakan Model Elite**

Model teori elite berkembang dari teori politik elite-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elite dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa (Nugroho, 2009:400). Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elite-tidak lebih.

Dari sudut pandang teori elite, kebijakan publik dapat dianggap sebagai nilai dari pilihan elite pemerintah semata. Penjelasan pokok dari teori elite adalah bahwa kebijakan publik tidak ditentukan oleh “massa” melalui permintaan dan tindakan mereka tetapi kebijakan publik diputuskan oleh suatu elite yang mengatur dan dipengaruhi oleh instansi pejabat publik. Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler dalam bukunya *The Irony of Democracy 1970* dalam (Agustino, 2008:23) memberikan ringkasan mengenai teori elite sebagai berikut:

- a. Masyarakat dapat dibagi menjadi dua, yakni mereka-mereka yang sedikit mempunyai kekuasaan dan mereka-mereka yang banyak tidak mempunyai

kekuasaan. Hanya beberapa orang yang memberikan nilai untuk masyarakat dan massa tidak memutuskan kebijakan publik.

- b. Sedikit orang yang memerintah tidak sama dengan massa yang diperintah. Elite secara tidak proporsional diambil dari masyarakat dengan tingkat sosial-ekonomi yang lebih tinggi.
- c. Pergerakan dari non-elite ke posisi elite harus kontinyu agar terpelihara stabilitas dan menghindari perubahan secara besar-besaran. Hanya non-elite yang telah diterima dalam kesepakatan elite dasar dapat diijinkan masuk dalam lingkaran pemerintah.
- d. Elite membuat kesepakatan berdasarkan sistem-nilai-sosial dan pemeliharaan sistem.
- e. Kebijakan publik tidak mencerminkan kebutuhan massa tetapi lebih mencerminkan nilai-nilai dan kebutuhan elite. Perubahan dalam kebijakan publik lebih merupakan penambahan daripada perombakan (penambahan memungkinkan respon untuk kejadian yang mngancam sistem sosial dengan perubahan atau perpindahan sistem yang minimum).
- f. Elite yang aktif merupakan subjek pengaruh langsung dari massa yang apatis yang relatif kecil. Elite lebih banyak memperngaruhi massa daripada massa yang mempengaruhi elite.

Teori elite merupakan teori pembentukan kebijakan yang agak provokatif. Kebijakan merupakan hasil keluaran elite yang mencerminkan nilai mereka dengan tujuan melayani mereka, salah satu yang mungkin merupakan keinginan publik adalah visi kesejahteraan massa secara imager. Teori elite memusatkan perhatian pada tugas elite dalam pembentukan kebijakan dan pada kenyataannya

bahwa dalam sistem politik orang yang memerintah jauh lebih daripada orang yang diperintah.

Dalam pelaksanaan terori elite didapati bahwa yang berkerja adalah kekuasaan, dimana kekuasaan secara umum didefinisikan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk mempengaruhi perilaku pihak lain sehingga pihak lain berperilaku sesuai dengan kehendak pihak yang memperngaruhi. Secara lebih sempit, kekuasaan politik dapat dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik sehingga keputusan itu menguntungkan dirinya, kelompoknya ataupun masyarakatnya.

Perumusan kebijakan berhubungan dengan didapatkannya persetujuan dari alternatif kebijakan yang dipilih. Keputusan kebijakan adalah mekanisme dalam memutuskan/ menyetujui alternative kebijakan terbaik yang merupakan hasil dari proses yang berlangsung dalam formulasi kebijakan (Agustino, 2008:122). Keputusan kebijakan termasuk tindakan yang dilakukan oleh beberapa orang pejabat atau sebuah badan untuk menyetujui/ memutuskan, merubah, atau menolak alternatif kebijakan yang dipilih, oleh karena itu proses pembuatan keputusan kebijakan dapat dipelajari sebagai suatu proses individual atau kolektif.

Beberapa kriteria yang dapat mempengaruhi pilihan kebijakan yang bersifat individual manakala kebijakan hendak diputuskan:

a. Nilai

Nilai akan mempengaruhi individu dalam mengambil keputusan kebijakan, nilai-nilai tersebut diantaranya nilai sosial, politik, organisasi, dan lainnya.

Nilai politik terkait dengan keputusan yang akan dibuat oleh para aktor berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya. Keputusan yang dibuat didasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana mencapai tujuan partai/ kelompok kepentingan. Nilai organisasi terkait kehidupan organisasi kedepannya.

b. Afiliasi pada Partai Politik

Keputusan yang diambil oleh individu dalam tubuh parlemen tetap mengacu pada ideologi partai.

c. Kepentingan Para Pemilih

Dalam parlemen keputusan yang diambil dalam proses formulasi kebijakan adalah keputusan yang diharapkan oleh para pengusung yang telah mengantarkannya duduk di parlemen. Selain itu individu ini juga mengambil keputusan yang juga merupakan kepentingan partainya.

d. Pendapat Publik

Keputusan yang melibatkan pendapat publik dapat dilihat dari pengaruh pendapat publik dalam pembuatan kebijakan mengenai arah kebijakan yang diharapkan masyarakat. Keputusan yang dibuat oleh legislatif diformulasikan dalam keadaan dimana secara ekstrem sebagian kecil masyarakat umum mempunyai pengetahuan pada masalah tertentu, paling tidak pengetahuan tentang konsekuensi keputusan. Arah dan batasan kebijakan publik secara umum dapat dibentuk oleh pendapat publik.

e. Perbedaan

Ketika keputusan yang akan diambil mengalami perbedaan pendapat antara lembaga yang satu dengan yang lainnya, maka keputusan itu berasal dari hasil *voting* ataupun gagasan dari pihak ketiga.

Kriteria dalam kelompok yang dapat mempengaruhi pilihan kebijakan yang bersifat kolektif menurut Agustino dalam bukunya Dasar–dasar Kebijakan Publik (Agustino, 2008:127) yakni:

a. Tawar menawar

Tawar menawar didefinisikan sebagai proses dimana dua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk mengatur paling sedikit sebagian dari tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat dirumuskan rangkaian kegiatan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi pengikutnya. Secara singkat, dalam tawar menawar terdapat negosiasi, saling memberi dan menerima, dan kesepakatan untuk mencapai posisi yang dapat diterima satu sama lain. Dua faktor penting dalam pembuatan tawar menawar, yakni pertama adanya bermacam-macam gabungan kelompok, organisasi, asosiasi,

b. Persuasi

Persuasi dapat diartikan sebagai suatu usaha untuk menyakinkan orang lain mengenai kebenaran atau nilai yang dimiliki oleh seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri. Aktifitas persuasi adalah berusaha mendekati orang lain untuk mengerjakan dengan cara tertentu.

c. Perintah

Perintah melibatkan relasi hirarkhis antara atasan dan bawahan. Posisi yang superior berupaya mempunyai kemampuan untuk membuat keputusan yang mengikat semua elemen dalam batasan kekuasaannya.

Pendekatan elite melukiskan kekuasaan sebagai dimiliki oleh kelompok kecil orang yang disebut elite. Gaetano Mosca (Surbakti 2010:94) melukiskan distribusi kekuasaan dalam masyarakat seperti berikut. Dalam setiap masyarakat, terdapat dua kelas yang menonjol. Pertama kelas yang memerintah, yang terdiri dari sedikit orang, melaksanakan fungsi politik, memonopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan-keuntungan yang ditimbulkan dengan kekuasaan. Kedua, kelas yang diperintah, yang berjumlah lebih banyak, diarahkan dan dikendalikan oleh penguasa dengan cara-cara yang kurang lebih berdasarkan hukum, semauanya dan paksaan.

Asumsi yang mendasari model ini, dalam setiap masyarakat tidak pernah terdapat distribusi kekuasaan secara merata. Mereka yang memiliki sumber kekuasaan memiliki kekuasaan politik sedikit sekali, apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk dalam masyarakat selalu lebih sedikit daripada yang diperintah. Itu sebabnya, mengapa elite politik dirumuskan sebagai sekelompok kecil orang yang mempunyai pengaruh besar dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Asumsi ketiga, diantara elite politik, terdapat kesamaan nilai dan berusaha mempertahankan nilai-nilai, yang berarti mempertahankan status sebagai elite politik.

Model elitisme secara terinci diuraikan oleh dua ilmuwan (Surbakti, 2010:95) mereka membagi masyarakat menjadi dua bagian, yakni sekelompok kecil orang yang memiliki kekuasaan dan banyak orang yang tidak memiliki kekuasaan yang berarti. Hanya sekelompok kecil orang yang mempunyai kekuasaan itulah yang mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat atau hanya sekelompok kecil orang yang membuat dan melaksanakan keputusan politik. Khalayak (rakyat) banyak yang tidak menentukan kebijakan umum karena mereka tidak memiliki kekuasaan. Sekelompok kecil orang yang membuat dan melaksanakan keputusan politik bukanlah pencerminan dari khalayak yang diperintah. Elite politik itu diambil secara proporsional dari lapisan atas masyarakat. Mobilitas nonelit untuk mencapai kedudukan elite harus berjalan secara lambat sambil tetap memelihara stabilitas, yakni menghindari perubahan yang revolusioner.

Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh elite politik bukanlah cerminan aspirasi khalayak, juga bukan hasil tuntutan yang diajukan khalayak, melainkan lebih merupakan cerminan nilai-nilai yang dipegang teguh oleh kelompok elite. Perubahan dalam kebijakan tidak akan dilakukan secara radikal, jadi khalayak yang apatis sangat sedikit memengaruhi secara langsung elite yang memerintah. Yang terjadi ialah golongan elite menentukan khalayak yang apatis.

Kelompok elite jika ditelaah dari segi sifat dan karakternya, sesungguhnya bukanlah kelompok yang homogen, tetapi heterogen. Kelompok elite politik dapat digolongkan menjadi tiga tipe, yakni:

- a. Kelompok elite yang dalam segala tindakan berorientasi pada kepentingan pribadi atau kelompok. Elite tipe ini cenderung bersifat tertutup dalam arti

menolak golongan yang bukan elite memasuki lingkungan elite. Di antara sesama elite, tipe ini mengembangkan kolaborasi untuk mempertahankan keadaan yang ada. Oleh karena itu, pelapisan politik tidak hanya berbentuk piramid dan hirarki, tetapi juga tidak tanggap atas aspirasi dan tuntutan masyarakat. Elite ini disebut konservatif, maksudnya sikap dan perilaku yang cenderung memelihara dan mempertahankan struktur masyarakat yang secara jelas menguntungkannya.

- b. Elite politik liberal. Maksudnya sikap dan perilaku yang membuka kesempatan seluas-luasnya bagi setia warga masyarakat untuk meningkatkan status sosial. Elite ini cenderung bersifat terbuka terhadap golongan masyarakat yang bukan elite untuk menjadi bagian dari lingkungan elite, sepanjang yang bersangkutan mampu bersaing secara sehat untuk menjadi elite, dan menyesuaikan diri dengan lingkungan elite. Adanya kesempatan yang sama dan persaingan yang sehat untuk menjadi elite cenderung membuat pelapisan masyarakat ini bersifat pluralis. Elite politik ini cenderung berorientasi pada kepentingan umum sehingga mereka juga akan bersikap tanggap atas tuntutan masyarakat.
- c. Tipe pelawan elite. Tipe ini meliputi para pemimpin yang berorientasi pada khalayak baik dengan cara menentang segala bentuk kemapanan maupun dengan cara menentang segala bentuk perubahan. Ciri-ciri kelompok ini, yakni ekstrim, tidak toleran, anti intelektualisme, beridentitas superioritas rasial tertentu, dan menggunakan kekerasan dalam memperjuangkan aspirasinya. Kelompok pelawan elite teridi atas dua sayap, yakni sayap kiri yang menuntut perubahan secara radikal dan revolusioner dan sayap kanan



yang menentang pelbagai perubahan sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Namun, kedua sayap ini memperlihatkan diri sebagai pembawa suara rakyat dan menuntut agar rakyat dapat menguasai hukum, lembaga-lembaga, prosedur, dan hak-hak individu.

Pendekatan elite dalam melihat proses purumusan kebijakan memiliki dua penilaian, yakni negatif dan positif. Pada pandangan negatif dikemukakan bahwa pada akhirnya sistem politik, pemegang kekuasaan politiklah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan selera dan keinginannya. Dalam konteks ini, rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja memanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk dalam proses formulasi kebijakan. Sedangkan pandangan positif melihat bahwa seorang elite menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan bahwa negara-bangsa ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya. Pemimpin (elite) pasti mempunyai visi tentang kepemimpinannya, dan kebijakan publik adalah bagian dari karyanya untuk mewujudkan visi tersebut menjadi kenyataan.

Dapat disimpulkan kelompok elite adalah sekelompok orang yang memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi orang atau kelompok lain untuk mengikuti tujuan kelompoknya atau mencapai kepentingannya. Cara yang dilakukan oleh kelompok ini yakni dengan mendistribusikan kekuasaan yang mereka miliki. Dalam memperjuangkan kepentingan mereka masing-masing, kelompok-kelompok ini dapat menggunakan strategi membentuk koalisi dengan kelompok-kelompok lain dan tetap mengamati politik kebijakan bahwa koalisi-koalisi besar dapat digunakan untuk menundukkan koalisi kecil. Kelompok-kelompok kepentingan

dalam kepentingan politik lebih memusatkan pada lembaga legislatif, ketimbang cabang proses formulasi kebijakan. Interaksi antar individu dalam kelompok untuk mencapai titik keseimbangan sehingga dapat menghasilkan suatu keputusan yang dapat disepakati bersama. Untuk melihat bagaimana individu-individu atau kelompok dapat memengaruhi kelompok lain dalam mencapai tujuannya, akan digunakan suatu pendekatan, yakni pendekatan jaringan.

Pendekatan ini menitik beratkan pada pola kontak dan hubungan formal dan informal yang membentuk agenda kebijakan dan pembuatan keputusan. Analisis jaringan di dasarkan pada ide bahwa suatu kebijakan dibentuk dalam konteks relasi dan dependensi. Seperti dicatat oleh David Knoke dan James Kuklinski (Parson, 2006:188) analisis jaringan mengasumsikan bahwa pertama aktor berpartisipasi dalam sistem sosial di mana aktor lainnya mempengaruhi keputusan orang lain, dan kedua bahwa level struktur di dalam sistem sosial harus merupakan fokus penelitian.

#### **4. Aktor-aktor yang terlibat dalam Perumusan Kebijakan**

Menurut Anderson, 1979 dalam (Winarno, 2011:126), aktor perumus dibagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi.

a. Para pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah, yakni :

1) Eksekutif, aktor eksekutif yang dimaksud di sini adalah presiden.

Keterlibatan presiden dalam perumusan kebijakan dapat secara langsung maupun tidak langsung. Keterlibatan presiden secara langsung dapat kita lihat dengan kehadirannya dalam rapat-rapat kabinet. Keterlibatan

presiden secara tidak langsung kita temukan ketika presiden membentuk komisi-komisi penasihat. Jika kebijakan merupakan produk yang dibuat untuk daerah tertentu dan oleh daerah itu sendiri maka aktor eksekutif dipegang oleh kepala daerah.

- 2) Lembaga Yudikatif, menurut undang-undang dasar lembaga yudikatif memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan. Artinya lembaga yudikatif ini memiliki wewenang untuk mensahkan atau membatalkan suatu perundang-undangan maupun peraturan.
  - 3) Lembaga Legislatif, memiliki peran yang krusial dalam perumusan kebijakan. Setiap undang-undang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif ini. Legislatif adalah lembaga yang orang-orangnya merupakan pilihan langsung masyarakat, maka lembaga ini diharapkan betul-betul menjadi wakil rakyat sehingga mereka dapat mengakomodir segala kebutuhan atau kepentingan masyarakat.
- b. Para pemeran serta tidak resmi, yakni mereka-mereka yang tidak dilibatkan dalam proses perumusan dan tidak memiliki wewenang yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat. Adapun yang termasuk aktor tidak resmi, yakni
- 1) Kelompok-kelompok kepentingan
- Peran kelompok kepentingan dalam sistem politik negara berbeda. Bagi negara demokratis peran kelompok ini sangat terbuka. Khususnya dalam perumusan kebijakan mereka memiliki peran/ fungsi artikulasi

kepentingan, yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan. Tindakan yang diberikan mereka ini dapat membantu para perumus kebijakan untuk kembali mempertimbangkan alternatif mereka atau merasionalisasikan kembali.

Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada ukuran-ukuran keanggotaan kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain, kepaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut. Selain itu pandangan orang lain terhadap kelompok tersebut akan mempengaruhi juga dalam perumusan kebijakan. Artinya jika kelompok tersebut baik di mata mereka, maka akan timbul kepercayaan orang lain terhadap kelompok tersebut.

## 2) Partai-partai politik

Peran partai politik sarat akan kepentingan kelompok tertentu, atau suatu partai akan berusaha untuk membawa alternatif partainya untuk menjaga kepercayaan orang-orang yang telah mendukung mereka. Peran partai politik pada perumusan kebijakan yakni, partai-partai tersebut berusaha untuk mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif-alternatif kebijakan.

## 3) Warga negara individu

Peran warga negara individu terlihat pada saat proses pemilihan umum. Peran mereka dalam sistem politik yakni, dengan menggunakan hak suaranya untuk menentukan para legislatif dan eksekutif. Artinya ketika mereka menentukan pilihan mereka, secara otomatis mereka berharap

bahwa yang mereka pilih dapat mewujudkan keinginan mereka. Oleh karena itu menurut Lindblom, keinginan para warganegaraanya perlu mendapat perhatian oleh para pembentuk kebijakan.(Winarno, 2011:131).

### **C. Konsep Agropolitan**

#### **1. Pengertian Agropolitan**

Agropolitan adalah suatu pendekatan pembangunan melalui gerakan masyarakat dalam membangun ekonomi berbasis pertanian (agribisnis) secara terpadu dan berkelanjutan pada kawasan terpilih melalui pengembangan infrastruktur pedesaan yang mampu melayani, mendorong, dan memacu pembangunan pertanian di wilayah sekitarnya (Anonim, 2009a).

Agropolitan adalah suatu konsep pembangunan berdasarkan aspirasi masyarakat bawah yang tujuannya tidak hanya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tapi juga mengembangkan segala aspek kehidupan sosial (pendidikan, kesehatan, seni-budaya, politik, pertahanan-keamanan, kehidupan beragama, kepemudaan, dan pemberdayaan pemuda dan kaum perempuan). Agropolitan merupakan bentuk pembangunan yang memadukan pembangunan pertanian (sektor basis di pedesaan) dengan sektor industri yang selama ini secara terpusat dikembangkan di kota-kota tertentu saja. Secara luas pengembangan agropolitan berarti mengembangkan pedesaan dengan cara memperkenalkan fasilitas-fasilitas kota/modern yang disesuaikan dengan lingkungan pedesaan. Ini berarti tidak mendorong perpindahan penduduk

desa ke kota, tetapi mendorong mereka untuk tinggal di tempat dan menanamkan modal di daerah perdesaan, karena kebutuhan-kebutuhan dasar (lapangan kerja, akses permodalan, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan kebutuhan sosial-ekonomi lainnya) telah dapat terpenuhi di desa. Hal ini dimungkinkan, karena desa telah diubah menjadi bentuk campuran yang dinamakan agropolis atau kota di ladang.

## **2. Kawasan agropolitan**

Kawasan agropolitan adalah kawasan yang terdiri dari satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah pedesaan sebagai sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumberdaya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan-keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan satuan sistem permukiman dan sistem agribisnis (Undang-undang No. 26 Tahun 2007, tentang Penataan Ruang, Paragraf 2, Pasal 51).

## **3. Kebijakan dan Strategi Pengembangan Agropolitan**

### **a. Kebijakan Pengembangan**

- 1) Kebijakan pengembangan kawasan agropolitan berorientasi pada kekuatan pasar (*market driven*), melalui pemberdayaan masyarakat yang tidak saja diarahkan pada upaya pengembangan usaha budidaya (*on-farm*) tetapi juga meliputi pengembangan agribisnis hulu (penyediaan sarana pertanian) dan agribisnis hilir (*processing* dan pemasaran) dan jasa-jasa pendukungnya.

- 2) Memberikan kemudahan melalui penyediaan prasarana dan sarana yang dapat mendukung pengembangan agribisnis dalam suatu kesisteman yang utuh dan menyeluruh, mulai dari subsistem budidaya (on-farm), subsistem agribisnis hulu, hilir, dan jasa penunjang.
- 3) Agar terjadi sinergi daya pengembangan tenaga kerja, komoditi yang akan dikembangkan hendaknya yang bersifat export base bukan row base, dengan demikian hendaknya konsep pengembangan kawasan agropolitan mencakup agrobisnis, agroprocessing dan agroindustri.
- 4) Diarahkan pada berorientasi pelanggan (*consumer oriented*) melalui sistem keterkaitan desa dan kota (*urban-rural linkage*). (Ruchyat Deni, 2003:9)

b. Strategi Pengembangan

- 1) Penyusunan *master plan* pengembangan kawasan agropolitan yang akan menjadi acuan masing-masing wilayah/ propinsi. Penyusunan dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat sehingga program yang disusun lebih akomodatif. Disusun dalam jangka panjang (10 tahun), jangka menengah (5 tahun) dan jangka pendek (1-3 tahun) yang bersifat rintisan dan dan simultans. Dalam progran jangka pendek setidaknya terdapat out line plan, metriks kegiatan lintas sektor, penanggung jawab kegiatan dan rencana pembiayaan.
- 2) Penetapan Lokasi Agropolitan; kegiatannya dimulai dari usulan penetapan Kabupaten oleh Pemerintah Propinsi, untuk selanjutnya oleh Pemerintah Kabupaten mengusulkan kawasan agropolitan dengan

terlebih dahulu melakukan Identifikasi Potensi dan Masalah untuk mengetahui kondisi dan potensi lokasi (komoditas unggulan), antara lain: Potensi SDA, SDM, Kelembagaan, Iklim Usaha, kondisi PSD, dan sebagainya, serta terkait dengan sistem permukiman nasional, propinsi, dan kabupaten.

- 3) Sosialisasi Program Agropolitan; dilakukan kepada seluruh *stakeholder* yang terkait dengan pengembangan program agropolitan baik di Pusat maupun di Daerah, sehingga pengembangan program agropolitan dapat lebih terpadu dan terintegrasi. (Ruchyat Deni, 2003:10)

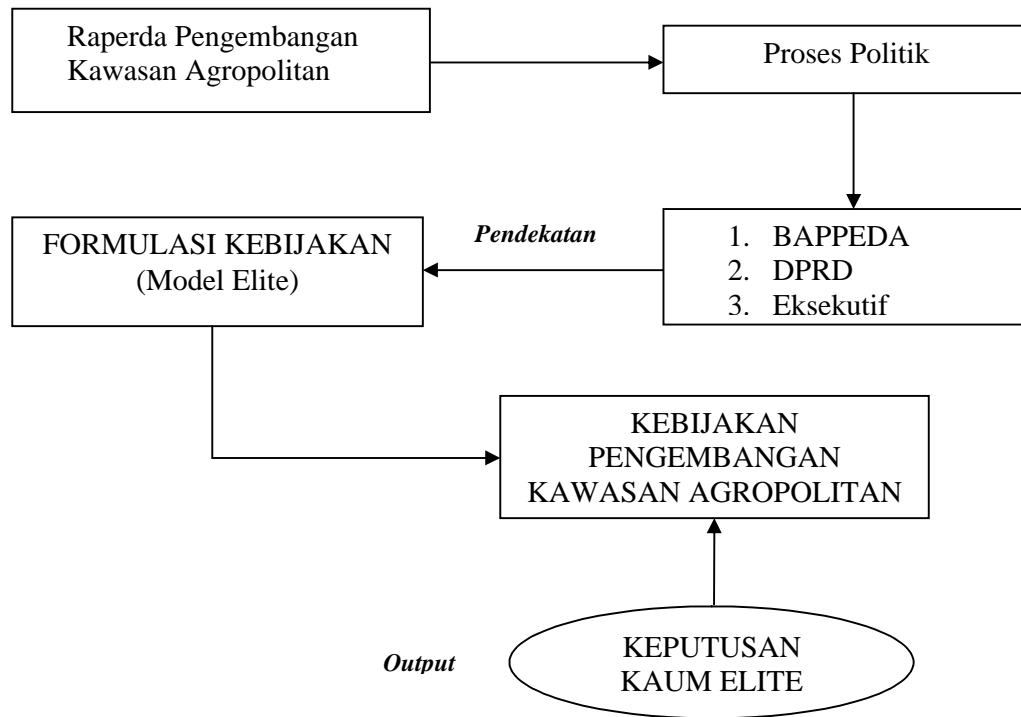
#### **D. Kerangka Pikir**

Pemilihan Kecamatan Gedong Tataan sebagai sebagai kawasan agropolitan daerah yang peneliti anggap kurang tepat dikarenakan potensi yang dimiliki oleh Kecamatan Gedong Tataan masih kalah dengan potensi yang dimiliki Kecamatan Kedondong ataupun Kecamatan Padang Cermin. Hal ini menghantarkan peneliti untuk menggunakan kerangka analisis kebijakan sebagai proses politik. Dimana dalam kerangka ini dijelaskan bahwa pembahasan kebijakan masuk dalam tahap proses melegitimasi di lembaga yang merupakan representasi publik. Produk kebijakan yang berupa Peraturan Daerah (Perda) maka proses legitimasi ini akan dilihat sampai pada tahap pembahasan dalam tubuh legislatif/ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Proses politik kebijakan menjelaskan bahwa dalam proses melegitimasi kebijakan ini akan ada proses tawar menawar para aktor perumus.



Formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang memiliki tahapan demi tahapan. Adapun tahapannya adalah tahap perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan dan terakhir adalah penetapan kebijakan. Formulasi sebagai proses dalam pendekatannya akan digunakan model elite dimana model ini menjelaskan bahwa kebijakan yang ada merupakan hasil dari pengaruh kelompok atau individu yang memiliki kekuasaan besar. Tak hanya itu model ini juga menjelaskan bahwa proses kebijakan merupakan hasil perundingan kelompok pemilik kekuasaan dengan pejabat pemerintah semata, dengan kata lain keterlibatan masyarakat sedemikian diusahakan untuk tidak memasuki ruang perumusan.

Keputusan yang diambil secara kelompok maka pembuatan keputusan berdasarkan hasil tawar menawar, persuasi, dan perintah. Hasil dari kesepakatan antara kaum elite dengan pejabat publik menggambarkan bahwa kebijakan merupakan preferensi politik kaum elite, maka dari itu kebijakan yang telah disepakati merupakan kebijakan yang mengakomodasi kepentingan para penguasa.

**Bagan Kerangka Pikir**

2.1. Gambar Kerangka Pikir