

**Studi Kebijakan Politik:  
Aktor dan Isu Dalam Proses Pengambilan Keputusan**

Hotrun Siregar

Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Bung Karno  
Email: hotrunsiregar@yahoo.co.id

**Abstract**

The policy formulation stage is difficult to avoid political processes that include the actions and behaviors of the actors involved and are authorized for it. Policies are the result of a series of discussions involving political will and goals to be achieved by the elites concerned. Although environmental factors influence the behavior of actors, policy makers are always trying to act 'manipulative' which in turn obscures the substance and tends to better reflect the subjectivity of the elite rather than the values and aspirations of the people themselves.

**Keywords:** *Actor, Policy Formulation, Political Will, Policy Environment*

**Abstract**

Tahap formulasi kebijakan sulit menghindari proses-proses politik yang mencakup tindakan dan perilaku aktor-aktor yang terlibat dan berwenang untuk itu. Kebijakan merupakan hasil dari rangkaian diskusi yang melibatkan kehendak politik (*political will*) dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh elit-elit terkait. Meskipun faktor lingkungan mempengaruhi perilaku aktor, namun pembuat kebijakan senantiasa berupaya bertindak 'memanipulatif' yang pada gilirannya mengaburkan substansi dan cenderung lebih mencerminkan subyektivitas elit ketimbang nilai-nilai dan aspirasi masyarakat itu sendiri.

**Kata Kunci:** *Aktor, Formulasi Kebijakan, Kemauan Politik, Lingkungan Kebijakan.*

## **Pendahuluan**

Harold D. Laswell melihat proses pengambilan kebijakan sebagai masalah konflik karena *resources* dan *goods* tidak bisa dibagikan secara adil dan merata. Jadi, persoalan utama dalam studi kebijakan akhirnya paralel dengan adigium "siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana".<sup>1</sup>

---

1 Dikutip dalam Amir Santoso, "Analisis Kebijakan Publik: Masalah dan Pendekatan", dalam *Jurnal Ilmu Politik* 4. Jakarta :AIPI-LIPI, 1989, hlm. 5. Pengertian yang sama juga dikemukakan Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000, hlm. 258.

Sementara J. F. Anderson mengatakan bahwa kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi.<sup>2</sup> Pada bagian lain, ia memberi makna kebijakan negara sebagai kebijakan yang dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Aktor-aktor di luar pemerintah tentu saja dapat mempengaruhi perumusan kebijakan tersebut.<sup>3</sup> Pembuatan kebijakan (*policy making*) merupakan susunan yang terstruktur dan aturan-aturan hukum dari sistem politik yang harus dipandang sebagai seperangkat pembuatan kebijakan yang dihasilkan secara organisatoris melalui sebuah proses politik.<sup>4</sup>

Lebih lanjut William N. Dunn memberi mengurai bentuk “Analisis Kebijakan Retrospektif”, yang berorientasi pada masalah atau *problem-oriented analysis*, yaitu penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Fungsinya adalah upaya untuk menjelaskan sebab-sebab dari pengambilan sebuah kebijakan.<sup>5</sup> Dan kajian ini masuk dalam kategori formulasi kebijakan,<sup>6</sup> yang mencoba menjawab pertanyaan mengapa suatu kebijakan diambil oleh pemerintah.

Pemahaman di atas tampak memiliki konsistensi apabila dikaitkan dengan makna kebijakan itu sendiri. Sebab, kebijakan merupakan hasil dari serangkaian diskusi yang melibatkan kemauan politik (*political will*) dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh aktor-aktor politik tersebut.<sup>7</sup> Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah siapa aktor politik yang terlibat dalam sebuah proses pengambilan kebijakan.

Menurut Charles O. Jones, ada empat aktor yang terlibat dalam proses pembuatan sebuah kebijakan, yakni golongan inkrementalis, golongan rasionalis, golongan teknisi, dan golongan reformis. Golongan inkrementalis lebih diidentikkan dengan para politisi. Sebab, nilai-nilai yang terkait dengan metode pendekatan ini adalah masalah-masalah yang berhubungan dengan terpeliharanya kestabilan dari sistem dan *status-quo*. Tujuan kebijakan dianggap sebagai konsekuensi dari adanya tuntutan-tuntutan, terutama karena didorong oleh

---

2 Dikutip dalam Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1991, hlm. 3.

3 *Ibid.*, hlm. 5.

4 Gabriel A. Almond dan Powel Jr., G. Bingham (1978). *Comparative Politics: System Process, and Policy*, Toronto: Brown and Company. hlm. 250.

5 William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2000, hlm. 119-121.

6 Secara umum studi kebijakan memberi tiga aspek analisis, yakni formulasi, implementasi, dan evaluasi. Uraian tentang ketiga hal itu, antara lain dapat dilihat dalam Amir Santoso, “Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar”, dalam *jurnal Ilmu Politik 3*. Jakarta : AIPI-LIPI, 1988, hlm. 8.

7 *Ibid.*, hlm. 7-8

kebutuhan untuk melakukan sesuatu yang baru. Gaya inkrementalis ini dapat digolongkan sebagai pelaku yang mampu melakukan tawar-menawar atau *bargaining* yakni dengan secara teratur menderengar tuntutan, menguji seberapa jauh intensitas tuntutan tersebut dan menawarkan kompromi.<sup>8</sup>

Dengan merujuk pada deskripsi di atas, tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan yang terkait dengan proses pengambilan kebijakan. Bagaimana formulasi kebijakan dilakukan, siapa yang dominan terlibat dalam formulasi kebijakan, apakah pengambilan kebijakan semata ditentukan oleh subyektivitas atau nilai-nilai yang melekat pada para pengambil kebijakan.

Pendekatan elitisme dikaitkan dengan pengambilan kebijakan bukanlah sesuatu yang baru dalam khazanah teori-teori ilmu politik. Jauh sebelum pemikiran-pemikiran politik kontemporer muncul, Plato (428 s.M), seorang filosof Yunani Kuno, meyakini bahwa sebuah pemerintahan *aristocracy* harus dipimpin oleh seorang *philosopher-king*, yang dapat membawa masyarakat ke arah yang lebih baik. Kaum sosialis-utopian, seperti Charles Fourier (1772-1837) dan Henri de Saint-Simon (1760-1825) berpendapat bahwa kepemimpinan elit-ilmuan dan ekonomi merupakan format pemerintah yang dianggap ideal dalam sebuah masyarakat.<sup>9</sup> Namun, titik tolak bagi pengembangan pendekatan elitisme bagi studi perbandingan politik, baru dimulai pada awal abad XX, dan diberikan oleh tiga ilmuwan sosiologi politik modern, yaitu Vilfredo Pareto (1848-1923), Gaetano Mosca (1858-1941) dan Robert Michels (1876-1936).<sup>10</sup>

Secara umum, para teoritis elit klasik itu mencoba menghilangkan hambatan-hambatan yang mengaburkan proses politik nyata. Para ilmuwan itu berusaha menemukan ke dalam “elit yang memerintah” dan “elit yang tidak memerintah”, yang ditandai dengan kualitas nilai *residu* dan *derivasi*,<sup>11</sup> sedangkan proses pergantian elit, Pareto melihat

---

8 Golongan rasionalis adalah aktor yang berusaha menganalisis semua aspek dari setiap isu yang muncul dan menguji setiap alternatif yang mungkin. Golongan teknisi adalah aktor yang karena bidang keahliannya dilibatkan dalam beberapa tahapan proses kebijakan. Golongan inkrementalis melihat bahwa kebijakan apapun bagi mereka cenderung dilihat sebagai perubahan yang terjadi secara *gradual changes* atau sedikit demi-sedikit. Golongan reformis, tekanan perhatiannya adalah pada tindakan sekarang karena urgensi dari persoalan yang dihadapi. Dikutip dalam Wahab, *op. cit.*, hlm. 29.

9 Arnold K. Sherman dan Aliza Kolker, *The Social Bases of Politics*. California: Wadsworth, Inc., 1987, hlm. 142.

10 Ichlasul Amal dan Budi Winarno, *Metodologi Ilmu Politik*. Yogyakarta: PAU-Studi Sosial Universitas Gajah Mada, tanpa tahun, hlm. 186

11 Tentang makna kedua konsep terakhir, Sherman dan Kolker menafsirkan, “residu” sebagai manifestasi-manifestasi sentiment atau kualitas-kualitas tertentu dari orang yang direfleksikan hanya melalui tindakan-tindakan tertentu. Sedangkan “derivasi” merupakan rasionalisasi rasionalisasi (biasanya mitos-mitos) yang digunakan untuk membenarkan tindakan-tindakan orang tertentu. Sherman dan Kolker, *op. cit.*, hlm. 143-145.

terjadinya sebuah proses “sirkulasi elit”. Mosca memperkenalkan konsep *ruling class* atau “kelas yang memerintah” dan “kelas yang tidak memerintah”. Kelas pertama jumlahnya sangat kecil tetapi memonopoli kekuasaan, sedangkan kelas yang kedua jumlahnya lebih banyak dan dikendalikan oleh kelas pertama. Sementara, Michels menjelaskan perspektifnya mengenai eksistensi kecenderungan-kecenderungan *oligarchi* yang tetap ada dalam setiap jenis organisasi yang berusaha untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan.<sup>12</sup>

Dalam perkembangannya, para teoritis elit mengalami persoalan kerangka kerja konseptualisasi. Kesulitan itu justru berawal dari gagasan-gagasan teoritis elit klasik itu sendiri, dimana terminologi yang berbeda seringkali digunakan untuk menunjuk konsep yang sama dan terminologi identik tidak jarang digunakan untuk konsep-konsep yang cukup berbeda. Misalnya, Mosca secara berselang-seling menunjuk pada gejala yang sama seperti “kelas politik” “kelas yang memerintah” dan “aristokrasi”, sementara Michels mengkaitkannya dengan beberapa arti “oligarki”.<sup>13</sup>

Ilmuan politik kontemporer yang banyak memberi sumbangan terhadap analisa elit direpresentasikan oleh pemikiran C. Wright Mills dalam bukunya “*The Power Elite*”. Hal penting dari karya ini adalah bahwa lingkaran-lingkaran politik, ekonomi dan militer yang merupakan sekumpulan kelompok-kelompok kecil yang saling melengkapi, berperan serta dalam pengambilan keputusan-keputusan yang setidaknya-tidaknya mempunyai konsekuensi-konsekuensi dalam skala nasional. Dalam hal ini, Mills mengatakan:

*By the power elite, we refer to those political, economics, and military circles which as an intricate set of overlapping cliques share decisions having at least national consequences. In so far as national events are decided, the power elite are those who decide them.*<sup>14</sup>

Batasan terhadap makna elit dikemukakan oleh T. B. Bottomore dalam bukunya yang berjudul “*Elites and Society*”. Bottomore melihat elit-elit sebagai kelompok-kelompok fungsional, terutama yang berhubungan dengan jabatan, mempunyai status yang tinggi dalam suatu masyarakat, sebagaimana terlihat dalam penjelasannya sebagai *the term elite (s) is now generally applied, in fact, to functional, mainly occupational, groups which have high status (for whatever reason) in Society.*<sup>15</sup>

---

12 *Ibid.*, hlm. 151.

13 Kritik ini dikutip dari uraian Ichlasul Amal dan Budi Winarno, *op. cit.*, hlm. 198

14 C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1959, hlm. 18.

15 T. B. Bottomore, *Elites and Society*. New York: Basic Books, inc., 1964, hlm. 8

Sementara itu, Mark N. Hagopian dalam bukunya “*Regimes, movements and Ideologies*” melihat bahwa faktor lembaga, budaya dan ideologi mempengaruhi peranan elit dalam sebuah rezim.<sup>16</sup> Berangkat dari ide dasar konstitusi ia membedakan antara pemerintah diktator dan konstitusional, dengan kesimpulan bahwa elit politik dalam situasi tertentu berupaya memainkan perannya yang sulit untuk dijangkau oleh masyarakat.<sup>17</sup> Meskipun di dalam rezim konstitusi modern menunjukkan adanya fungsi lembaga legislatif, dan presiden (dalam sistem presidensial) sebagai kepala negara dan pemerintahan, tetapi kekuasaannya tetap lebih luas dibanding legislatif. Ini dibuktikan melalui pengamatannya terhadap model presidensial di Amerika Serikat, Perancis dan negara-negara Amerika Latin.<sup>18</sup>

Untuk konteks Indonesia, tampaknya tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa kristalisasi struktur masyarakat yang ditunjukkan dengan pola hubungan *patronage* atau *patron-client* baik dikalangan pemerintah maupun ditengah masyarakat pola hubungan yang sangat menonjol pada 1990-an tampaknya belum tersisihkan secara total sampai dengan sekarang. Berkembangnya apa yang disebut oleh Afan Gaffar sebagai *brooker* atau *middleman*,<sup>19</sup> menunjukkan relevansi gambaran Hagopian tersebut.

Tanpa mengingkari adanya kesulitan untuk menyepakati kerangka kerja konseptualisasi dalam pendekatan ini, tetapi kontribusi para teoritis elit kontemporer tampak dalam membatasi elit secara luas dan longgar, sehingga non-elit menjadi elit-elit baru. Setidaknya, disamping “elit yang memerintah”, gagasan-gagasan tersebut memperkenalkan istilah-istilah seperti “elit oposisi” dan “elit strategis”.

Yang ingin ditekankan bahwa pendekatan ini tampaknya direncanakan untuk menentukan mereka yang mempunyai sebagian terbesar kekuasaan politik atau mereka yang membuat keputusan-keputusan politik penting dalam masyarakat. Sehingga kekuatan pendekatan ini terletak pada asumsi bahwa suatu elit mungkin menjalankan kebijakan-kebijakan perubahan sedikit demi sedikit, dengan harapan untuk mencegah ledakan sosial, elit mungkin memperkenalkan program secara hati-hati. Dalam arti ini, kesimpulan Harold D.

---

16 Mark N. Hagopian, *Regimes, Movements, and Ideologies*. New York : Logman, 1978, hlm. 43-44

17 *Ibid.*, hlm. 47

18 Untuk melihat perbedaan rezim yang berdasarkan konstitusi dengan rezim dictator, Hagopian menelaah Negara-negara yang menganut ideology seperti Jerman masa Nazi-Hitler, Italia era Fasisme-Mussolini, Komunisme era Mao Zedong dan Stalin di Uni Soviet, menggambarkan dominasi mutlak oleh penguasa atas masyarakat. Jika elit klasik memperlihatkan adanya sirkulasi elit, Hagopian menyebutnya sebagai *countereelite*, yakni orang yang ingin masuk ke lapisan elit, keberhasilan kelompok ini sangat tergantung pada dukungan massa non-eli. Proses ini yang dikemudian oleh Hagopian disebut “*wholesale circulation of elite*” atau “*revolution*”. *Ibid.*, hlm. 225-226.

19 Gaffar, *op. cit.*, hlm. 109-111

Laswell tentang peran kelompok elit dapat dipahami bahwa kebijakan-kebijakan dalam masyarakat yang jumlahnya besar sekalipun, cenderung dikendalikan oleh kelompok kecil orang, yang menandakan bahwa pemerintahan diselenggarakan oleh beberapa orang saja.<sup>20</sup>

Makna penting dari peranan kelompok elit sebelumnya tidak berhenti pada ekspansi sebuah masyarakat yang sedang berada pada *status quo* saja. Pemahaman terhadap peran kelompok ini dalam suatu masyarakat yang tengah mengalami perubahan dikemukakan oleh Suzanne Keller dalam bukunya yang berjudul “Penguasa dan Kelompok ELit Peranan Elit Penentu dalam Masyarakat Modern”. Hipotesis utamanya terletak pada tujuan-tujuan politik dalam masyarakat modern atau industri yang tetap tergantung pada tindakan-tindakan dan ide-ide dari apa yang ia sebut sebagai elit-penentu. Karena masyarakat secara terus menerus berdiferensiasi dan terpusat pada bidang-bidang tertentu, para elit ini telah berlipat ganda dan terus bertambah penting.<sup>21</sup>

Dengan penekanan pada dimensi perubahan sosial versi Durkhemian, Keller melihat ada empat faktor proses sosial utama yang mendorong tumbuh dan kembangnya golongan elit ini: (1) pertumbuhan penduduk; (2) pertumbuhan spesialisasi; (3) pertumbuhan organisasi formal atau birokrasi, dan (4) perkembangan keragaman moral. Bahwa semakin lama tidak ada suatu lapisan tunggal yang akan memonopoli kesempatan untuk masuk ke posisi elit. Model masyarakat yang menyerupai suatu piramida tunggal yang sudah diterima secara luas sedang memberi jalan ke arah model dengan sejumlah piramida yang sejajar, masing-masing dinaungi oleh suatu ruling-elite atau elite-penguasa.

### **Isu-Isu Kebijakan, Dinamika Aktor, dan Lingkungan.**

Makna penting dari perspektif ini akan terlihat dalam kajian-kajian yang menitik beratkan pada formulasi pengambilan kebijakan. Kekuasaan elit yang memerintah hanya dapat dimengerti ketika ia memainkan sebuah peranan dalam sistem politik dimana sebuah kebijakan diputuskan. Perhatian terhadap lingkungan yang menunjukkan adanya faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengambilan kebijakan menjadi penting disini.

Menurut William Dunn, suatu sistem kebijakan (*policy system*) atau seluruh pola institusional dimana didalamnya kebijakan dibuat mencakup hubungan timbal balik antara tiga unsur, yaitu: kebijakan publik (*public policy*), pelaku kebijakan (*decision making*), dan

---

20 Dikutip dalam Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy : an Common Introduction to American Politics*. Calofornia : Wadsworth. Inc., 1990, hlm. 4

21 Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit Peranan Elit –Penentu dalam Masyarakat Modern*. Jakarta ; PT. Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 31.

lingkungan. Sedangkan isu kebijakan, adalah serangkaian tindakan pemerintah yang aktual ataupun yang potensial yang mengandung konflik diantara segmen-segmen yang ada dalam masyarakat.<sup>22</sup> Ini berarti, proses pembuatan suatu kebijakan memiliki korelasi dengan konteks lingkungan kebijakan (*policy environment*) tertentu. Dunn memberi pemahaman terhadap lingkungan kebijakan sebagai :

Konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik. Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, yang berarti bahwa dimensi obyektif dan subyektif dari pembuat kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya.<sup>23</sup>

Suatu pemerintahan dalam merumuskan kebijakan justru karena adanya desakan dari lingkungan, baik pada tingkat internal maupun eksternal. Signifikansi pengaruh lingkungan terhadap proses pembuatan kebijakan dapat dirujuk pada penjelasan Almond dan Powell dengan mengatakan bahwa proses pembuatan kebijakan justru berangkat dari adanya problem dan tantangan dalam lingkungan domestik dan internasional dan biasanya dipandang sebagai seperangkat kendala dalam upaya pembuatan kebijakan yang sekaligus mempersoalkan bagaimana kebijakan dibuat.<sup>24</sup> Dengan demikian, masalah lingkungan menentukan corak dan jenis kebijakan apa yang dibuat.

Itu bermakna bahwa gagasan kebijakan publik sejatinya mengacu pada sebuah kerangka konseptual sebagai sebuah sistem penjelasa dalam mencermati proses-proses politik yang berbasis pada aktor dalam sebuah sistem politik tampak menuntut ketelitian. Oleh karena penekanan awalnya terletak pada pelaku kebijakan, maka konsep-konsep elitisme tampak menyediakan perangkat analisis untuk keperluan ini.

Dengan merujuk kepada Bratton dan Van de Walle, Klinken mengemukakan tiga jalur transisi demokrasi yang diterima secara luas dengan skema yang berbasis pada aktor. Ketiga jalur tersebut adalah perubahan politik dari atas (*top-down*), perubahan politik dari bawah (*bottom-up*), dan perubahan politik melalui perundingan (*negotiate*), tergantung apakah transisi dipimpin oleh elit Negara, oleh kekuatan-kekuatan oposisi, atau oleh elit Negara dan oposisi secara bersama-sama. Dan transisi demokrasi di Indonesia menurut pandangan Klinken adalah mengambil jalur dan model kesepakatan yang dinegosiasikan anantara elit

---

22 Dunn, *op. cit.*, hlm. 110.

23 *Ibid.*, hlm. 111.

24 Almond dan Powell Jr., *op. cit.*, hlm. 250.

Negara dan elit oposisi, sehingga perubahan radikal tidak terjadi di Indonesia oleh karena kalangan elit Negara diduga pasti menolaknya.<sup>25</sup>

Bertolak dari kerangka pemikiran di atas, jelas tampak bahwa proses pengambilan sebuah kebijakan melibatkan faktor eksternal. Sebuah pemerintahan dalam merumuskan hingga memutuskan alternatif kebijakan, tantangan-tantangan dan hambatan internasional justru menjadi pertimbangan bagi aktor dalam meminimalkan tantangan domestik, atau sebaliknya bahwa pengambilan kebijakan luar negeri merupakan akibat adanya tantangan domestik. Dalam perspektif inilah, formulasi kebijakan luar negeri menjadi penting untuk dikemukakan dalam kerangka perspektif elitisme.<sup>26</sup>

Relevansi perspektif tersebut tampak dalam pernyataan James N. Rosenau bahwa kebijakan luar negeri suatu Negara bersifat cenderung bersifat adaptif, terutama jika menghadapi atau adanya perbedaan lingkungan eksternal. Dalam arti ini, Rosenau mengungkapkan kategori-kategori yang menyebabkan terjadinya perubahan pengambilan kebijakan luar negeri, yakni: (1) mekanisme kerja pemerintah, baik antara eksekutif dan legislatif maupun intra eksekutif, (2) perubahan dan perkembangan politik dalam negeri; (3) perubahan gagasan-gagasan yang menyebabkan terjadinya perubahan kebijakan, dan (4) perubahan lingkungan internasional.<sup>27</sup>

Oleh karena, menurut Hans J. Morgenthau, bagi suatu pemerintahan tidaklah cukup menggalang opini domestik untuk membantu perumusan kebijakan luar negerinya. Pemerintah bersangkutan harus pula memperoleh dukungan opini umum (*public opinion*) Negara-negara lain bagi kebijakan luar negeri dan dalam negerinya. Syarat ini merupakan pencerminan perubahan-perubahan yang terjadi belum lama berselang dalam sifat politik luar negeri suatu Negara.<sup>28</sup>

Perubahan yang terjadi di dalam suatu negara dan situasi internasional juga dapat menjadi pendorong terhadap terjadinya perubahan dalam pengambilan kebijakan luar negeri negara bersangkutan.<sup>29</sup> Larche dan Said mengajukan paling tidak tiga hal penting yang perlu dipertimbangkan oleh suatu pemerintahan dalam menentukan kebijakan luar negerinya, yakni

---

25 Klinken, *op. cit.*, hlm. 78-79

26 Perspektif elitism juga merupakan pendekatan yang banyak digunakan dalam kajian politik luar negeri, seperti yang dikemukakan Thomas Dye dan Zeigler. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam Mohtar Mas' oed, *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisisasi*. Yogyakarta: PAU-Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, 1989, hlm. 56.

27 James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, New York: Nicols Publisging, 1979, hlm. 45

28 Hans J. Morgentahu, *Politik Antar Bangsa*, Edisi Keenam, diterjemahkan S. Maimoen, Jakarta : yayasan Obor Indonesia, 1990, hlm. 227.

29 K. J. Holsti, *A Framework fo Analysis*. Nw York : Prentice-Hall, Inc, 1977, hlm. 99.

pola kekuatan saat itu, termasuk pola yang sedang dikendalikan oleh Negara tertentu dan pola yang tidak dapat dikendalikannya: Kebijakan yang dilakukan oleh aktor lain; Kemampuan Negara sendiri dalam melanjutkan suatu keputusan berdasarkan konteks yang berjalan.<sup>30</sup>

Meskipun kebijakan domestik dapat menjadi kontribusi bagi proses pengambilan kebijakan luar negeri dan seluruh proses dapat merubah input menjadi landasan penting bagi para pembuat kebijakan, tetapi faktor *values, political culture, beliefs dan self-image* kelihatannya tidak dapat dipisahkan dalam mencermati proses pengambilan kebijakan luar negeri. Hal ini dikemukakan oleh Charles W. Kegley, Jr dan Eugene R. Wittkop bahwa dalam menentukan kebijakan seorang presiden tidak hanya ingin mencapai sasaran pada lingkungan eksternalnya saja, tetapi juga bertujuan mempengaruhi politik domestik.<sup>31</sup>

Persepsi seorang pengambil kebijakan terhadap obyek kebijakan tampak sangat berperan. Seorang presiden dalam mengelola kebijakan luar negeri dan bagaimana proses pengumpulan informasi untuk mengambil keputusan tersebut, faktor psikologi dari seorang presiden akan sangat membantu di dalam mengamati munculnya suatu kebijakan luar negeri Negara bersangkutan. Dengan kata lain, bahwa kebijakan politik luar negeri merupakan keputusan sebagaimana yang dipersepsikan oleh para pembuat keputusan tersebut.

### **Formulasi Kebijakan**

Berangkat dari upaya untuk menggambarkan konfigurasi-konfigurasi elit ke menganalisis tindakan-tindakan politik elit merupakan tugas yang cukup sulit. Selain masalah konseptualisasi, kelemahan lain dari perspektif ini terletak pada persoalan identifikasi elit mana yang paling dominan dalam membuat kebijakan. Dari sejumlah teknik yang ada, sbagian ahli memandang “teknik analisa keputusan” sebagai yang lebih efektif dibanding dengan teknik lainnya.<sup>32</sup> Metode ini didasarkan pada anggapan bahwa bila kekuasaan politik didefenisikan dalam artia pengaruh atas kegiatan-kegiatan pemerintah, kita

---

30 Dikutip dalam E. Eby Hara, “*Decision Making Theories dalam Studi Hubungan Internasional*” dalam *Jurnal Ilmu Politik* 9. Jakarta AIPI-LIPI, 1991, hlm. 25.

31 Charles W. Kegley, Jr dan Eugene R. Wittkop, *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, New York: Insight and Evidence, 1992, hlm. 8.

32 Selain “teknik analisa keputusan”, terdapat dua teknik lain, yaitu “teknik analisa posisi” yang menganggap bahwa lembaga-lembaga formal pemerintah merupakan suatu peta hubungan kekuasaan yang biasa dipakai. Sedangkan “analisa reputasi” tidak mendasarkan analisa pada lembaga formal, tetapi pada reputasi kekuasaan dengan menanyai informan-informan yang dianggap mengetahui mekanisme politik dari dekat. Lihat Robert Putman, “Studi Perbandingan Elite Politik”, dalam Mohtar Mas’oed dan Colin Mac Andrews (ed), *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1989, hlm. 91-93.

bisa mengetahui siapa yang memiliki kekuasaan itu dengan mempelajari proses pembuatan keputusan-keputusan tertentu, dan terutama sekali, dengan memperhatikan siapa yang berhasil mengajukan inisiatif atau menentang usul-usul keputusan itu.<sup>33</sup>

Sebuah proses pengambilan kebijakan yang menekankan pada aktor-aktor dalam suatu sistem politik tertentu akan mengalami kesulitan dalam memberikan penjelasan yang lebih komprehensif. Sebab, karakteristik pelaku utama juga melibatkan sejumlah kelompok elit yang berfungsi untuk memberi kontribusi kepada aktor utama pembuat kebijakan. Perspektif semacam ini dikemukakan oleh Sherman dan Kolker yang melihat bahwa proses pembuatan kebijakan cenderung ditandai dengan adanya sebuah pola *policy formation network*, sebagaimana tampak dalam penjelasan berikut :

A network composed of corporate and foundation supported organizations that specialize in identifying problems and inventing solutions. At the same time, ambitious politicians are constantly searching for new solutions to old or recent problems. Out of these intertwined processes the politicians search for new solutions and the policy entrepreneurs invention of new alternatives policy initiatives arise.<sup>34</sup>

Jaringan yang terdiri dari organisasi yang didukung oleh perusahaan dan yayasan yang mengkhususkan diri dalam mengidentifikasi masalah dan menciptakan solusi. Pada saat yang sama, politisi ambisius terus mencari solusi baru untuk masalah lama atau baru. Dari proses-proses yang terjalin ini, para politisi mencari solusi baru dan kebijakan yang ditemukan oleh pengusaha inisiatif kebijakan alternatif baru. [Sherman dan Kolker, op cit., Hlm. 172]

Presiden sebagai pelaku utama diduga membentuk sebuah jaringan yang melibatkan aktor-aktor tertentu yang diidentifikasi ke dalam beberapa kelompok. Pertama, *presidential commission*, suatu komite sementara yang dibentuk untuk memberi informasi kepada presiden menyangkut masalah utama nasional dan mengusulkan kebijakan baru yang harus diambil. Kedua, *policy discussion groups*, badan ekonomi dan urusan luar negeri yang dibentuk dengan mengundang berbagai elit politik dan ekonomi dari lembaga akademis dan lembaga riset untuk membicarakan masalah bantuan luar negeri dan masalah yang dihadapi masyarakat demi mencapai tujuan nasional. Ketiga, *Policy analysis institutes* atau *think tanks*, yang melakukan suplai data dan penasihat ahli bagi *policy discussion groups* yang berafiliasi dengan universitas-universitas terkemuka, yang biasanya dibiayai oleh kelompok bisnis, yayasan, sumbangan individu atau dengan kontrak penelitian dengan agen-agen pemerintah.<sup>35</sup>

---

33 *Ibid.*, hlm. 93.

34 Sherman dan Kolker, *op cit.*, hlm. 172

35 *Ibid.*, hlm. 172-273.

Interpretasi untuk itu adalah bahwa proses pembuatan kebijakan cenderung hanya melibatkan kelompok-kelompok elit dengan karakteristik yang berbeda-beda. Kritik elitism terhadap pluralisme dalam perspektif kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Hans-Dieter Klingemann menjadi relevan untuk dinyatakan bahwa suatu mekanisme seolah-olah berjalan, sementara mereka memanipulasi agenda sedemikian rupa sehingga menjauh dari zona-zona kebijakan yang bisa menabrak kepentingan utama mereka.<sup>36</sup>

Klasifikasi aktor dalam kaitannya dengan proses pengambilan kebijakan dapat dirujuk pada kesimpulan Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler bahwa masyarakat dibagi ke dalam golongan kecil yang memiliki kekuasaan dan golongan besar yang tidak memiliki. Hanya sejumlah kecil orang-orang yang mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat, massa tidak merumuskan kebijakan publik, golongan kecil yang memerintah bukan tipikal dari massa yang diperintah. Elit direkrut secara disproporsional dari strata sosial ekonomi yang tinggi dalam masyarakat, pergerakan dari non-elit ke posisi elit harus lambat dan terus menerus untuk mempertahankan stabilitas dan menghindari revolusi. Hanya non-elit yang mau menerima dasar-dasar konsensus elit yang dapat di terima ke dalam lingkungan yang memerintah, para elit membagi konsensus atas nama nilai-nilai dasar dari sistem sosial dan pemeliharaan sistem tersebut, kebijakan publik tidak merefleksikan tuntutan massa, tetapi merupakan cerminan dari nilai-nilai elit. Perubahan dalam kebijakan publik lebih bersifat “inkremental” dari pada “revolusioner”, elit-elit yang aktif merupakan subyek dari sedikit pengaruh langsung dari massa yang apatis. Elit mempengaruhi massa lebih banyak daripada massa mempengaruhi elit.<sup>37</sup>

Dengan demikian, ada dua hal yang dapat dikemukakan dari pendekatan ini dalam kaitannya dengan analisis kebijakan. *Pertama*, kebijakan publik tidak mencerminkan tuntutan “rakyat” tetapi kepentingan dan nilai-nilai para elit. Sebagai akibat dari kekonservatifan golongan elit maka perubahan dalam kebijakan publik akan lebih bersifat incremental dari pada revolusioner karena perubahan yang revolusioner akan mengancam posisi elit. *Kedua*, sebagian besar massa dianggap apatis dan kurang tanggap. Oleh karena itu, masalah kebijakan publik jarang merupakan keputusan dari masyarakat melalui pemilihan umum atau melalui penyajian alternatif kebijakan oleh partai-partai politik.<sup>38</sup>

Sedangkan munculnya tindakan-tindakan yang bersifat inkrementalis, dengan jelas dikemukakan oleh Terry W. Hartle bahwa para pembuat kebijakan tidak memiliki waktu,

---

36 Hans-Dieter Klingemann *et al.*, *Partai, Kebijakan dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar: 2000, hlm. 7.

37 Dye dan Zeigler, *op. cit.*, hlm. 288-289.

38 *Ibid.*, hlm. 289-290. Tentang penjelasan ini juga dapat dilihat dalam Santoso (1988), *op. cit.*, hlm. 10.

analisa dan biaya yang cukup untuk menginvestigasi semua alternatif kebijakan, para pembuat kebijakan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah, ini memberi kemungkinan untuk menyesuaikan tujuan dan sarana sehingga dampak dari masalah itu dapat ditanggulangi dan bahwa tidak ada keputusan atau cara yang tepat bagi tiap masalah. Batu uji keputusan yang baik terletak pada keyakinan bahwa berbagai analisis pada akhirnya akan sepakat pada keputusan tertentu, meskipun tanpa menyepakati bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana untuk mencapai tujuan.<sup>39</sup>

Untuk memahami karakteristik proses pengambilan kebijakan, pendekatan model tersebut tampaknya masih relevan untuk dimanfaatkan dalam memahami berbagai kasus kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah. Perspektif ini setidaknya, tetap penting dalam membuka “tabir kepalsuan” para pelaku kebijakan seolah menampakkan proses yang aspiratif, tapi justru siapa mendapat apa dan di mana merupakan motif yang sulit dibebaskan dalam proses pengambilan kebijakan.

## **Kesimpulan**

Secara umum, para teoritis elit klasik mencoba menghilangkan hambatan-hambatan yang mengaburkan proses politik nyata. Para ilmuwan itu berusaha menemukan ke dalam “elit yang memerintah” dan “elit yang tidak memerintah”, yang ditandai dengan kualitas nilai *residu* dan *derivasi*, sedangkan proses pergantian elit, menunjukkan terjadinya sebuah proses “sirkulasi elit”.

Dalam perkembangannya, para teoritis elit mengalami persoalan kerangka kerja konseptualisasi. Kesulitan itu justru berawal dari gagasan-gagasan teoritis elit klasik itu sendiri, dimana terminologi yang berbeda seringkali digunakan untuk menunjuk konsep yang sama dan terminologi identik tidak jarang digunakan untuk konsep-konsep yang cukup berbeda.

Sebuah pemerintahan dalam merumuskan hingga memutuskan alternatif kebijakan, tantangan dan hambatan internasional justru menjadi pertimbangan bagi aktor dalam meminimalkan tantangan domestik, atau sebaliknya bahwa pengambilan kebijakan luar negeri merupakan akibat adanya tantangan domestik.

---

39 Dikutip dalam Wahab, *op cit.*, hlm. 61.

Karakteristik dan model kebijakan publik cenderung tidak mencerminkan tuntutan masyarakat tetapi kepentingan dan nilai-nilai para elit itu sendiri. Sebagai akibat dari kekonservatifan golongan elit maka perubahan dalam kebijakan publik akan lebih bersifat inkremental daripada revolusioner karena perubahan yang revolusioner akan mengancam posisi elit. Dalam kenyataannya, sebagian besar massa dianggap apatis dan kurang tanggap. Oleh karena itu, masalah kebijakan publik jarang merupakan keputusan dari masyarakat melalui pemilihan umum atau melalui penyajian alternatif kebijakan oleh partai-partai politik. Dalam masyarakat modern atau industri sekalipun tetap tergantung pada tindakan-tindakan dan ide-ide dari apa yang ia sebut sebagai elit-penentu. Karena masyarakat secara terus menerus berdiferensiasi dan terpusat pada bidang-bidang tertentu, para elit ini telah berlipat ganda dan terus bertambah penting.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, (1991). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Almond, Gabriel A. dan Powel Jr., G. Bingham (1978). *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, Toronto: Brown and Company.
- Amal, Ichlasul dan Budi Winarno (tanpa tahun), *Metodologi Ilmu Politik*. Yogyakarta: PAU-Studi Sosial Universitas Gajah Mada.
- Bhakti, Ikrar Nusa *et al.*(1999). *Tentara yang Gelisah*. Bandung: Mizan.
- Bottomore, T. B. (1964). *Elites and Society*. New York: Basic Books.
- Dunn, William N. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. dan Harmon Zeigler(1990). *The Irony of Democracy: an Common Introduction to American Politics*. Calofornia: Wadsworth.
- Hagopian, Mark N. (1978). *Regimes, Movements, and Ideologies*. New York: Logman.
- Hara, E. Eby (1991). “Decision Making Theories dalam Studi Hubungan Internasional” dalam *Jurnal Ilmu Politik* 9. Jakarta: AIPI-LIPI.
- Holsti, K. J (1977). *A Framework fo Analysis*. Nw York: Prentice-Hall, Inc.
- Keller, Suzanne (1995). *Penguasa dan Kelompok Elit Peranan Elit –Penentu dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Klingemann, Hans-Dieter *et al.* (2000). *Partai, Kebijakan dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Kegley Jr., Charles W. dan Eugene R. Wittkop, (1992). *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, New York: Insight and Evidence.
- Klinken, Gerry Van (2000). “Bagaimana Sebuah Kesepakatan Demokrasi Tercapai”, dalam Arief Budiman *et al.*, *Harapan dan Kecemasan Menatap Arah Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Bigraf Publishing.
- Mas’oed, Mohtar (1989). *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisi*. Yogyakarta: PAU-Studi Sosial Universitas Gadjah Mada.
- Mills, C. Wright (1959). *The Power Elite*, New York: Oxford University Press.
- Morgenthau, Hans J (1990). *Politik Antar Bangsa*, Edisi Keenam, diterjemahkan S. Maimoen, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Rosenau, James N. (1979). *The Study of Political Adaptation*, New York: Nicolas Publishing.
- Santoso, Amir (1989). “Analisis Kebijakan Publik: Masalah dan Pendekatan”, dalam *jurnal Ilmu Politik* 4. Jakarta: AIPI-LIPI.
- Sherman, Arnold K. dan Aliza Kolker (1987), *The Social Bases of Politics*. California: Wadsworth, Inc.