

---

# Militia: Jurnal Komunikasi dan Politik

---

ISSN: 2088-1274

Vol. 1 | No. 1

## Dimensi Politik Dalam Formulasi Kebijakan Publik

Hotrun Siregar\*

\* Universitas Bung Karno, Jakarta

---

### Article Info

**Keywords:**

*Politics and public policy.*

---

### Abstract

*Policy-making process as a matter of conflict, because the resources and goods are not biased shared fairly and equitably. The main issue in the study of the policy ultimately parallel with "the connotation of who gets what, when and how. In its development, the elite theorists encountered problems conceptualization framework. The difficulty was actually originated from the ideas of classical elit teroritisi itself, where different terminology is often used to refer to the same concepts and terminology used is identical is not uncommon for the concepts are quite different. The significance of the role of elite groups had not previously stopped at ekspalansi a society that is at the status quo. Understanding of the role of the group preformance of a society that is undergoing change. The main assumption of this work lies in the political purposes in modern society or industry remains dependent on the actions and ideas of what he described as elite-determinant. Because society is continuously differentiated and focused on specific areas, the elite has doubled and continues to grow is important.*

---

**Corresponding Author:**

hotrunsiregar@yahoo.co.id

Proses pengambilan kebijakan sebagai masalah konflik, karena resources dan goods tidak bias dibagikan secara adil dan merata. Persoalan utama dalam studi kebijakan akhirnya parallel dengan "konotasi siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana. Dalam perkembangannya, para teoritisi elit mengalami persoalan kerangka kerja konseptualisasi. Kesulitan itu justru berawal dari gagasan-gagasan teroritisi elit klasik itu sendiri, dimana terminology yang berbeda seringkali digunakan untuk menunjuk konsep yang sama dan terminologi identik tidak jarang digunakan untuk konsep-konsep yang cukup berbeda. Makna penting dari peranan kelompok elit sebelumnya tidak berhenti pada ekspalansi sebuah masyarakat yang sedang berada pada status quo saja. Pemahaman terhadap peran kelompok ini dalm suatu masyarakat yang tengah mengalami perubahan. Asumsi utama karya ini 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 danb terus bertambah penting.

---

**Militia: Jurnal Komunikasi dan Politik**

Volume 1 Nomor 1

Januari-Juni 2015

Issn 2088-1274

Hh. 63-72

©2015 MJP. All Rights Reserved.

## Pendahuluan

Dalam proses-proses pengambilan sebuah kebijakan, tentu mencangkup tindakan-tindakan dan tingkah laku dari aktor-aktor yang terlibat dalam sebuah pengambilan kebijakan apapun. Anderson dalam Wahab (1991) mengatakan bahwa “kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi. 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 (Wahab, 1991). Sementara proses pengambilan kebijakan sebagai masalah konflik, karena *resources* dan *goods* tidak bias dibagikan secara adil dan merata. Jadi, persoalan utama dalam studi kebijakan akhirnya parallel dengan “konotasi siapa mendapat apa, kapan dana bagaimana” (Santoso, 1989; Gaffar, 2000).

Sedangkan untuk keperluan fokus pengamatan, Dunn (2000)

memberi penjelasan tentang bentuk analisis yang sangat terkait dengan sasaran yang dimaksudkan dalam penelitian ini, yakni “Analisis Kebijakan Retrospektif”, yang berorientasi pada masalah atau *problem-oriented analysis*, yaitu penciptaan dan transportasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Fungsinya adalah upaya untuk menerangkan sebab-sebab dari pengambilan sebuah kebijakan. Dan kajian ini masuk dalam kategori “formulasi kebijakan”, 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 dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh aktor-aktor politik tersebut (Dunn, 2000). Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah siapa aktor politik yang terlibat dalam sebuah proses pengambilan kebijakan. 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 system dan status-quo. Tujuan kebijakan dianggap sebagai konsekuensi dari adanya tuntutan-tuntutan, terutama karena didorong oleh kebutuhan untuk melakukan sesuatu yang baru. Gaya inkrementalis ini dapat digolongkan sebagai pelaku yang mampu melakukan tawar-menawar atau *bargaining* yakni dengan secara teratur menderngar tuntutan, menguji seberapa jauh intensitas tuntutan tersebut dan menawarkan kompromi.

### **Transisi Politik dan Perspektif elitisme**

Klinken membantah Alfred Stepan menyangkut seberapa jauh Indonesia telah berjalan dalam jalur menuju demokrasi sejak mundurnya Soeharto. Ia menunjukkan ketidak sepakatannya atas penilaian Stepan bahwa pemerintah Habibie adalah rezim non-demokratis yang merupakan kelanjutan dari kekuasaan lama, dan

baru berada pada tahap awal liberalisasi. Sebaliknya, Klinken justru memandang bahwa Indonesia telah bergerak lebih dari sekedar liberalisasi atas rezim otoriter menuju transisi demokrasi tahap awal (Budiman, 2000).

Penjelasan Klinken tersebut tampak kemudian tidak konsisten. Sebab, pada bagian lain ia mengatakan bahwa dalam tahanan transisi, aturan-aturan hukum seharusnya dirundingkan kembali demi Pemilihan Umum yang kompetitif, dan kekuasaan mungkin dibagi antara pendukung rezim lama dan demokrat-demokrat baru. Sementara, dalam perspektif Klinken sendiri, pemerintah Habibie tidak melakukan pembagian kekuasaan dengan "kelompok oposisi". Habibie justru memasukkan orang-orang yang baru dalam pemerintahan, yang menunjukkan bahwa perubahan yang terjadi lebih bersifat *top-down* yang dimaksudkan untuk menambah dukungan terhadap tatanan lama (Budiman, 2000).

Dengan merujuk kepada Bratton dan Van de Walle, Klinken mengemukakan tiga jalur transisi demokrasi yang diterima secara luas dengan skema yang berbasis pada

actor. 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 antara elit Negara dan elit oposisi, sehingga perubahan radikal tidak terjadi di Indonesia oleh karena kalangan elit Negara diduga pasti menolaknya (Budiman, 2000).

### **elitisme dan 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 SM), 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 (Sherman dan Kolker, 1987). 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) (Amal dan Budi Winarno).

Dalam perkembangannya, para teoritis elit mengalami persoalan kerangka kerja konseptualisasi. Kesulitan itu justru berawal dari gagasan-gagasan teoritis elit klasik itu sendiri, dimana terminology 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".

Sementara itu, Hagopian (1978) melihat bahwa factor lembaga budaya dan ideology mempengaruhi peranan elit dalam sebuah rezim. Berangkat dari ide dasar konstitusi ia membedakan antara pemerintah diktator dan konstitusional, dengan kesimpulan bahwa elit politik dalam situasi tertentu berupaya memainkan peranannya yang sulit untuk dijangkau oleh masyarakat. Meskipun di dalam rezim konstitusi modern menunjukkan adanya fungsi lembaga legislatif, dan presiden (dalam system 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.

Untuk konteks Indonesia, masa pemerintahan Habibie tampaknya tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa kristalisasi struktur masyarakat yang ditunjukkan dengan polahubungan *patronage* atau *patron-client* baik dikalangan pemerintah maupun ditengah masyarakat pola hubungan yang sangat menonjol pada 1990-an tampaknya belum tersisihkan secara

total. Berkembangnya apa yang disebut oleh Afan Gaffar sebagai *brooker* atau *middlemen* (Gaffar, 2000), menunjukkan relevansi gambaran Hagopian tersebut.

Tanpa mengingkari adanya kesulitan untuk menyepakati kerangka kerja konseptualisasi dalam pendekatan ini, tetapi kontribusi para teoritis elit kontemporer tampak pada acara 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*".

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 Keller (1995). Asumsi utama karya ini 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.

### **Hubungan antara Pelaku dan Kebijakan**

Makna penting dari perspektif elitisme 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 system politik dimana sebuah kebijakan diputuskan. Perhatian terhadap lingkungan yang menunjukkan adanya faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengambilan kebijakan menjadi penting disini. Menurut Dunn (2000), suatu system kebijakan (*policy system*) atau seluruh pola institusional dimana didalamnya kebijakan dibuat, mencakup hubungan timbal balik di antara tiga unsur, yaitu : kebijakan publik (*public policy*), pelaku kebijakan (*decision making*), dan lingkungan. Sedangkan isu kebijakan, adalah serangkaian tindakan pemerintah yang aktual ataupun yang potensial yang mengandung konflik di antara

segmen-segmen yang ada dalam masyarakat. Ini berarti proses pembuatan suatu kebijakan memiliki korelasi dengan konteks lingkungan kebijakan (*policy environment*) tertentu.

### **Karakter elit dan Model Pembuatan 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. Sebuah proses pengambilan kebijakan yang menekankan pada aktor-aktor dalam suatu system politik tertentu akan mengalami kesulitan dalam memberikan penjelasan yang lebih konferehensif, Sebab, karateristik politis dari pelaku utama juga melibatkan sejumlah kelompok elit yang berfungsi untuk memberi

kontribusi kepada aktor utama pembuat kebijakan.

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 hadapi masyarakat demi mencapai tujuan nasional. Ketiga, *Policy analysis institutes* atau *think tanks*, yang melakukan suplai data dan penasehat 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.

Interpretasi untuk itu adalah bahwa proses pembuatan kebijakan cenderung hanya melibatkan kelompok-kelompok elit dengan karakteristik politik yang berbeda-beda. Kritik elitism terhadap pluralisme dalam perspektif kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Klingemann et al (2000) 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. Untuk memahami karakteristik pengambilan kebijakan tersebut, model proses pembuatan kebijakan yang diterapkan Orde Baru penting untuk dijadikan sebagai tolok ukur.

Ada tiga model proses pembuatan kebijakan yang menjadi tradisi pada masa pemerintahan Orde Baru, yakni proses yang bersifat teknokratik-birokratik, klientelistik dan bersifat politik. Karakteristik terakhir tampak relevan dalam kajian ini, suatu kebijakan yang didasarkan pada kepentingan kelembagaan untuk membina kelompok pendukung, atau apabila

proses itu memperlihatkan gejala bargaining “tawar-menawar” di antara beberapa aktor-aktor politik yang saling bersaing.

### **Formulasi Kebijakan Politik Luar Negeri**

Relevansi perspektif tersebut tampak dalam pernyataan Rosenau (1979) bahwa kebijakan luar negeri suatu Negara bersifat cenderung bersifat adaptif, terutama jika menghadapi atau adanya perbedaan lingkungan eksternal. Dalam arti ini, 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.

Menurut Morgenthau (1990), bagi suatu pemerintahan tidaklah cukup menggalang opini domestik untuk membantu perumusan politik luar negerinya. Pemerintah bersangkutan harus pula memperoleh dukungan opini umum (*public opinion*) Negara-negara lain

bagi politik luar negeri dan dalam negerinya. Syarat ini merupakan pencerminan perubahan-perubahan yang terjadi belum lama berselang dalam sifat politik luar negeri suatu Negara. 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

### **Penutup**

Jika dikaitkan dengan perspektif teoritis maka proses pengambilan kebijakan itu tampak relevan dengan pandangan elitisme, disamping model peralihan kekuasaan yang terjadi, argumen – argumen yang ditampilkan seolah mengambil mekanisme demokrasi dengan berpijak pada prinsip-prinsip konstitusi. Sementara motivasi pengambilan kebijakan itu sendiri

tampak berangkat konteks lingkungan karena adanya tantangan domestik berupa derasnya tuntutan penegakan HAM dan perbaikan ekonomi dalam negeri di satu sisi, dan tekanan publik internasional berupa kecaman pelanggaran HAM yang menghubungkannya dengan program bantuan ekonomi di sisi lain, sehingga menempatkan pemerintah untuk mengambil kebijakan tersebut. elitisme kebijakan, selain ditunjukkan oleh tahap-tahap yang gradualistik-inkrementalistik, yakni terlebih dahulu melihat intensitas tuntutan yang sedang berkembang, substansi kebijakan itu sendiri juga tampak dikendalikan oleh pemerintah karena dua opsi tersebut lebih didasarkan pada persepsi yang dipandang akan menguntungkan bagi pihak pengambil kebijakan. Proses pengambilan kebijakan itu tidak hanya seolah menampilkan berjalanya mekanisme demokrasi tetapi pelaku kebijakan tetap menjaga dan sedapat mungkin menghindari zona-zona yang dapat melanggar kepentingannya sendiri. Maka model pengambilan kebijakan itu lebih mencerminkan pola kebijakan yang mengambil jalur *top-*

*down* daripada *bottom-up* dan bersifat politis.

#### Daftar Pustaka

- Amal, Ichlasul dan Budi Winarno. (Tanpa Tahun). *Metodologi Ilmu Politik*. Yogyakarta: PAU-Studi Sosial Universitas Gajah Mada.
- Arief Budiman et al. 2000. *Harapan dan Kecemasan Menatap Arah Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Bigraf Publishing.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Gaffar, Afan. 2000. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Hagopian, Mark N., dan Regimes. 1987. *Movements, and Ideologies*. New York: Logman.
- 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.
- Morgentahu, Hans J. 1990. *Politik Antar Bangsa*, 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". *Jurnal Ilmu Politik* (4)
- Sherman, Arnold K. dan Aliza Kolker. 1987. *The Social Bases of Politics*. California: Wadsworth, Inc.
- Van Klinken, Gerry (2000). "Bagaimana Sebuah Kesepakatan Demokrasi Tercapai", dalam Arief Budiman *et al.*, *Harapan dan Kecemasan Menatap Arah Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta : Bigraf Publishing.
- Wahab, Solichin Abdul (1991). *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.