

Nama : Kiki Epraim Siallagan
NPM : 2526061013
Prodi : Magister Ilmu Administrasi

Agenda Setting Kebijakan Publik di Indonesia

1. Latar Belakang

1.1. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) secara umum dimaknai sebagai rencana program, keputusan, sikap untuk bertindak yang dilakukan oleh para pihak, yang diyakini sebagai tahapan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi. Kebijakan yang ideal adalah kebijakan yang bebas dari nuansa politis, yang diyakini mengandung makna keberpihakan pada pihak yang memiliki kepentingan tertentu.

Terbitnya kebijakan publik didasari pada kebutuhan penyelesaian masalah yang terjadi di masyarakat (tujuan tertentu). Dalam konteks ini dapat dimengerti, bahwa kebijakan dikatakan berhasil jika dalam pelaksanaannya telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Thimas R. Dye dalam (Sholih Muadi et al., 2016) menguraikan proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan, di antaranya:

1. Identifikasi masalah kebijakan
2. Penyusunan agenda
3. Perumusan kebijakan
4. Pengesahan kebijakan
5. Implementasi kebijakan
6. Evaluasi kebijakan.

Pelaksanaan kebijakan publik adalah implementasi atau penerapan suatu kebijakan publik melalui program, aktivitas, aksi, atau tindakan dalam suatu mekanisme yang terikat pada suatu sistem tertentu. Implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti aspek kewenangan, sumber daya, komunikasi, dan disposisi (Ramdhani & Ramdhani, 2017). Pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku lembaga publik yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program, namun juga menyangkut pada partisipasi masyarakat, kekuatan politik, sosial, dan ekonomi dengan berbagai pihak.

William Dunn dalam (Anggara, 2014) membedakan antara masalah yang bukan kebijakan dan masalah kebijakan. Terdapat perbedaan yang signifikan antara masalah kebijakan dan masalah non-kebijakan, yaitu:

- 1) Saling bergantung (*interdependence*), artinya bahwa masalah kebijakan sering mempengaruhi masalah kebijakan lainnya (*complicated*). Karena rumitnya permasalahan yang ada, analisis terhadap masalah kebijakan tidak sesederhana yang dibayangkan. Perlu digunakan pendekatan yang menyeluruh dan komprehensif.
- 2) Subjektif (*subjective*), artinya sebuah kondisi eksternal yang menimbulkan masalah perlu didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif. Sehingga tidak terjadi bias dalam mengartikan apakah masalah tersebut merupakan masalah kepentingan publik atau hanya opini tanpa berdasar. Sebuah masalah juga dapat bersifat objektif, jika fakta dilapangan menampilkan bahwa masalah tersebut menjadi kendala berarti pada kehidupan publik secara keseluruhan.

Solichin Abdul Wahab dalam (Meutia, 2017) menyebutkan bahwa suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan, untuk dijadikan agenda kebijakan publik, jika memenuhi beberapa kriteria tertentu, diantaranya:

1. Isu tersebut telah mencapai suatu titik krisis tertentu, sehingga tidak lagi dapat diabaikan; atau isu tersebut telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tidak segera diatasi akan menimbulkan krisis baru
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
3. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut pandang kepentingan orang banyak dan mendapat dukungan dari liputan media massa dengan jangkauan yang luas.
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat.
6. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan dimana dalam kondisi sulit dijelaskan namun dengan mudah dirasakan dampaknya.

1.2. Definisi Agenda Setting

Agenda setting umumnya digunakan untuk menggambarkan suatu isu yang dinilai oleh publik perlu diambil suatu tindakan. Hal ini bertujuan untuk membuat isu tersebut menjadi masalah publik. Dengan demikian, diharapkan isu tersebut menjadi atensi dan perlu direspon oleh pemangku kebijakan (lembaga pemerintah) menjadi masalah publik yang perlu untuk dibahas sehingga terbit kebijakan publik.

Menurut (Meutia, 2017), agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang strategis dalam realitas kebijakan publik. Proses tersebut diartikan sebagai ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik. Ripley dalam (Meutia, 2017) mendefinisikan agenda setting merupakan suatu tahap diputuskannya masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi suatu kebijakan publik. Agenda setting menjadi langkah awal dari keseluruhan tahapan pembuatan kebijakan.

Agenda setting merupakan teori yang menempatkan besarnya pengaruh media massa dalam mempengaruhi masyarakat atau publik mengenai prioritas kepentingan sebuah isu (Permana & Iffah, 2021). Media disebutkan mampu mengarahkan atau membuat *framing* terhadap suatu isu ke dalam kehidupan masyarakat dan mampu membuat agenda dimana isu tersebut mampu diolah menjadi sebuah topik pembicaraan di masyarakat.

Little John dalam (S et al., 2021) menulis dalam bukunya tentang deskripsi bahwa agenda setting memiliki asumsi berikut:

- a. Masyarakat pers dan media massa tidak mencerminkan kenyataan, mereka menyaring dan membentuk isu.
- b. Konsentrasi media massa hanya pada beberapa masalah masyarakat untuk ditayangkan sebagai isu-isu yang lebih penting.

Dari penjelasan diatas, disimpulkan bahwa fokus media massa adalah hanya mengangkat masalah-masalah yang dianggap penting oleh khalayak. Selain itu, media juga dianggap tidak mencerminkan realitas yang sebenarnya.

Fungsi teori dari agenda setting menurut (S et al., 2021) adalah sebagai berikut:

- a. Agenda media: prioritas masalah-masalah yang harus dibahas dalam media harus ditentukan.

- b. Agenda publik: agenda media dalam beberapa hal mempengaruhi atau berinteraksi dengan apa yang ada dalam pikiran publik.
- c. Agenda kebijakan: agenda yang mempengaruhi atau berinteraksi dengan apa yang dianggap penting oleh para pembuat kebijakan.

1.3. Agenda Setting Kebijakan Publik

Menurut (Anggara, 2014) dalam bukunya menuliskan bahwa agenda setting menjadi bagian dari model proses pembuatan kebijakan publik. Kebijakan dianggap sebagai suatu aktivitas politik, dimana menggunakan model proses pendekatan politik modern sebagai dasar analisis kebijakan publik. Pendekatan ini berpusat pada tingkah laku individu atau aktor politik. Model proses ini memiliki tujuan utama yaitu untuk mencari pola-pola tingkah laku (proses) yang dapat diidentifikasi. Adapun proses kebijakan terdiri dari:

1. Identifikasi masalah, melalui tuntutan dari individu atau kelompok untuk kegiatan pemerintah.
2. Agenda setting, fokus perhatian dari media massa dan pejabat publik dalam masalah publik untuk memutuskan hal-hal yang akan diputuskan
3. Perumusan kebijakan, menentukan agenda permasalahan dan pengusulan program untuk menyelesaikan masalah.
4. Pengesahan kebijakan, yaitu memilih suatu usulan, pembentukan dukungan politik, dan mengesahkan sebagai peraturan atau undang-undang hukum.
5. Pelaksanaan kebijakan, merupakan implementasi kebijakan melalui pengorganisasian birokrasi, menyiapkan pembiayaan, memberikan pelayanan, dan sebagainya.

Proses penyusunan suatu agenda kebijakan dimulai dari suatu masalah yang muncul di masyarakat (Firminda et al., 2017). Masalah ini dapat dimunculkan oleh orang pribadi sebagai suatu masalah pribadi, yang kemudian dapat dibantu oleh peran media dalam mengangkat dan menyebarluaskan masalah tersebut. Masalah pribadi tersebut pada awalnya hanya menyangkut satu atau sebagian kecil masyarakat. Kemudian masalah berkembang dan menjadi suatu masalah publik. Masalah publik tersebut dapat ditafsirkan sebagai masalah yang memiliki dampak yang lebih luas, yang mana menyangkut orang terlibat secara langsung maupun tidak langsung. Masalah publik ini memungkinkan menjadi terus berkembang menjadi suatu isu kebijakan. Di Indonesia, proses tersebut sangat umum terjadi.

2. Formulasi Kebijakan

2.1. Kondisi Kebijakan Publik di Indonesia dan Tantangannya

Formulasi kebijakan publik dan agenda setting merupakan 2 tahap yang saling berkaitan dalam proses penyusunan kebijakan publik di Indonesia. Formulasi kebijakan merupakan tahapan lanjutan dari proses agenda setting dimana mulai merancang alternatif solusi dari suatu masalah, memilih opsi terbaik, dan menyusun kebijakan yang dapat diimplementasikan. Kebijakan publik di Indonesia dihadapkan pada kondisi kompleks seperti sistem pemerintahan yang multi-level (pemerintah pusat, daerah, legislatif, dan eksekutif), kepentingan elit dan non elit, media yang tumbuh dengan pesat, publik yang semakin kritis, serta perkembangan digitalisasi yang mempercepat alur informasi.

Menurut (M et al., 2025), formulasi kebijakan publik merupakan tahapan yang sangat krusial dalam proses penyusunan kebijakan yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik. Tahapan ini mencakup identifikasi masalah, perumusan alternatif solusi, serta penilaian terhadap berbagai pilihan kebijakan yang tersedia. Dalam pelaksanaannya,

proses ini melibatkan berbagai aktor, baik sektor pemerintah, swasta, maupun masyarakat sipil. Keberhasilan dalam tahap formulasi kebijakan akan menentukan hasil akhir dari kebijakan publik.

Salah satu tantangan utama dalam formulasi kebijakan di Indonesia adalah minimnya koordinasi antar lembaga, masih kuatnya kepentingan politik dan ekonomi dalam proses pengambilan keputusan. Hal tersebut sering menyebabkan kebijakan yang diputuskan tidak berbasis pada kebutuhan publik, melainkan pada kompromi politik. Kebijakan publik di Indonesia sarat dengan sifat elitis, dimana keputusan lebih banyak ditemukan oleh aktor-aktor besar yang memiliki akses dan kekuasaan (Anis et al., 2023).

Disisi lain, kemajuan teknologi informasi membuka peluang baru terhadap peningkatan partisipasi publik dalam proses formulasi kebijakan. Platform digital (baik itu milik pemerintah maupun media sosial) yang ada memungkinkan publik untuk memberikan masukan dan menyebarluaskan secara langsung terhadap isu-isu kebijakan yang tengah dirumuskan. Namun, pada praktiknya, partisipasi publik ini masih perlu diperkuat dengan regulasi dan mekanisme yang baik, sehingga keterlibatan masyarakat tidak hanya sebatas formalitas, melainkan menjadi bagian konkrit dari proses pengambilan keputusan (M et al., 2025). Partisipasi masyarakat bertujuan untuk meminimalisir permainan hukum dan kebijakan (Adani et al., 2023).

2.2. Kolaborasi Pengambilan Kebijakan Publik

Kolaborasi dalam pengambilan kebijakan publik menjadi semakin penting dan relevan ketika mengaitkannya dengan tahapan agenda setting, sebab tanpa keterlibatan banyak pihak yang efektif, isu publik yang muncul mungkin tidak mendapat dukungan dan akan hilang dengan sendirinya dan kemudian bukan lagi menjadi agenda kebijakan pemerintah. Menurut (Luh & Dewi, 2019), tata kelola kolaboratif yang melibatkan pemerintah, swasta, masyarakat sipil, dan aktor lainnya dapat menjadi peran kunci sejak tahap awal dalam agenda setting hingga formulasi dan implementasi kebijakan.

Adapun nilai dasar perilaku kolaboratif (collaborative governance) adalah pengambilan keputusan, kepemimpinan kolektif dalam kelembagaan, komunikasi multiarah, dan penggunaan berbagai sumber daya yang semuanya menjadi satu kesatuan terintegrasi dalam setiap tahapan kebijakan publik (Nasrullohaq, 2020).

Contoh isu yang menjadi topik kebijakan pemerintah dalam beberapa tahun terakhir adalah permasalahan kesehatan anak atau stunting. Tahap agenda setting memerlukan berbagai aktor untuk setuju bahwa isu tersebut layak untuk diangkat, terdapat bukti dan narasi yang kuat, dan menjadi masalah publik yang luas. Kolaborasi antar aktor menjadi sangat penting seperti:

- a. Masyarakat/Lembaga Kemasyarakatan: memunculkan data dan bukti permasalahan yang terdapat di lingkungannya.
- b. Media: memunculkan dan mengolah isu stunting yang ada di masyarakat dan membinkainya ke publik.
- c. Akademisi: melakukan penelitian terhadap isu yang terjadi di masyarakat dan menjadi informasi lanjutan yang valid
- d. Pemerintah tingkat daerah: menawarkan program awal yang solutif sesuai dengan kemampuan pada tingkatannya.
- e. Swasta: dapat berkolaborasi dengan akademisi atau pemerintah daerah untuk menawarkan solusi lebih lanjut melalui program kemasyarakatan.

- f. Pemerintah daerah tingkat atas: legislatif dan eksekutif yang akhirnya membuka jendela kebijakan publik untuk merespon permasalahan yang ada.

Jika semua aktor yang disebutkan diatas mampu berkolaborasi dengan baik, maka peluang isu menjadi terbuka untuk masuk pada agenda kebijakan yang lebih besar.

2.3. Aplikasi Proses Penentuan Kebijakan Publik di Indonesia

Proses formulasi kebijakan publik di Indonesia dapat dijelaskan melalui rangkaian teori dan model yang menekankan pada identifikasi masalah, penyusunan alternatif kebijakan, analisis dampak, serta pemilihan dan penentuan kebijakan yang lebih berpihak pada penyelesaian masalah masyarakat.

Kingdon, J. W dalam (Arafat, 2023) menjelaskan tentang teori Multiple Streams Framework (MSF) yang banyak dikenal dalam topik kebijakan publik dan penetapan agenda serta relevan untuk diterapkan di Indonesia. Menurut MSF, tahap penetapan agenda melibatkan tiga aliran:

1. Aliran masalah (problem stream): isu-isu yang dianggap sebagai masalah publik yang perlu tindakan pemerintah.
2. Aliran kebijakan (policy stream): solusi dan alternatif yang diusulkan oleh pemangku kebijakan, peneliti, dan pakar.
3. Aliran politik (political stream): suasana dan kepentingan politik yang menentukan prioritas isu.

Agenda setting terjadi ketika ketiga aliran ini bertemu, sehingga sebuah isu mendapatkan perhatian dan didorong menjadi kebijakan publik. Di Indonesia, proses ini dibantu oleh peran media massa yang menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran publik terhadap isu tertentu yang kemudian menjadi prioritas perhatian pemerintah dan publik.

Implementasi teori ini cocok untuk Indonesia karena memungkinkan keterlibatan berbagai aktor, termasuk media, masyarakat, birokrasi, dan politik, dalam menyeleksi serta memprioritaskan isu yang akan diangkat menjadi kebijakan. Pendekatan ini juga fleksibel menghadapi dinamika sosial-politik dan media yang berkembang pesat.

3. Kesimpulan

Proses agenda setting dan formulasi kebijakan publik di Indonesia merupakan rangkaian tahapan penting yang saling berkaitan dan menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Tahap agenda setting berfungsi sebagai gerbang awal di mana suatu isu ditetapkan sebagai masalah publik yang perlu direspon pemerintah. Proses ini melibatkan peran masyarakat, media, swasta, dan pemerintah dalam membentuk persepsi dan prioritas kebijakan. Agenda setting tidak hanya menjadi arena politik dan sosial, tetapi juga cerminan dinamika kekuasaan serta kepentingan yang ada di masyarakat.

Tahap formulasi kebijakan menjadi fase strategis dalam menentukan arah penyelesaian masalah publik melalui identifikasi alternatif kebijakan, analisis konsekuensi, dan penetapan pilihan terbaik yang dapat diimplementasikan. Dalam konteks Indonesia, tahap ini dihadapkan pada tantangan kompleks seperti fragmentasi kelembagaan, dominasi kepentingan politik, serta keterbatasan koordinasi antar level pemerintahan. Namun, di sisi lain, perkembangan teknologi dan keterbukaan informasi menghadirkan peluang baru bagi peningkatan partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan.

Secara keseluruhan, keberhasilan proses agenda setting dan formulasi kebijakan publik di Indonesia bergantung pada transparansi, partisipasi, kolaborasi lintas aktor, serta sensitivitas terhadap isu permasalahan publik. Diperlukan mekanisme yang kuat untuk memastikan bahwa setiap kebijakan publik yang dihasilkan benar-benar menjawab kebutuhan masyarakat, bukan semata menjadi hasil kompromi politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Adani, P. S., Widjayanti, A., Terapan, M., Pembangunan, A., & Information, A. (2023). *redaksi*, +237-253+Puteri+Shabrina. 8(2), 237–253.
- Anggara, S. (2014). *Pengantar Kebijakan Publik*.
- Anis, S., Suprpto, Bormasa, M., Alalsan, A., Mustanir, A., Wandan, H., Razak, M., Lalalafu, P., Triono, Mosshananza, H., Kusnadi, I., Sunaryanto, Rijal, S., & Seran, D. (2023). Kebijakan Publik : Teori , Formulasi dan Aplikasi. In *Pt Global Eksekutif Teknologi* (Issue May). https://www.researchgate.net/profile/Amtai-Alaslan/publication/370581195_Anis_Ribcalia_Septiana_Suprpto/links/64569dd25762c95ac378d294/Anis-Ribcalia-Septiana-Suprpto.pdf
- Arafat. (2023). *Kebijakan Publik Teori dan Praktik*.
- Firmanda, W., Sarwono, & Suryadi. (2017). Agenda Setting Kebijakan Pasca Penetapan Hutan Malalo Tigo Jurai Sebagai Hutan Adat. *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, 5(2), 270–269.
- Luh, N., & Dewi, Y. (2019). Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial DINAMIKA COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM STUDI KEBIJAKAN PUBLIK. *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial*, 3(2), 200–210. <https://journal.undiknas.ac.id>
- M, S. F. I., Heryani, S., J, B. M. N. I., H, N. P., Firdaus, M. F., & Sevtian, D. (2025). Jurnal Penelitian Nusantara Formulasi Kebijakan Publik : Konsep Dan Penelitian Menulis : Jurnal Penelitian Nusantara. *Jurnal Penelitian Nusantara*, 1, 50–55.
- Meutia, I. F. (2017). Analisis Kebijakan Publik. In *Analisis Kebijakan Publik*.
- Nasrulhaq, N. (2020). Nilai Dasar Collaborative Governance Dalam Studi Kebijakan Publik. *Kolaborasi : Jurnal Administrasi Publik*, 6(3), 395–402. <https://doi.org/10.26618/kjap.v6i3.2261>
- Permana, R. S. M., & Iffah, A. N. (2021). *JIPSi*. XI(1).
- Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, 1–12. <https://doi.org/10.1109/ICMENS.2005.96>
- S, I. B. H., Kurniawan, E. P., & Si, M. (2021). *AGENDA SETTING DALAM ISU - ISU KONTEMPORER DI SELURUH DUNIA Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia*. 3(1). [file:///C:/Users/ACER/Downloads/jurnal laporan magang/hedi agenda seting.pdf](file:///C:/Users/ACER/Downloads/jurnal%20laporan%20magang/hedi%20agenda%20seting.pdf)
- Sholih Muadi, Ahmad Sofwani, & Ismail MH. (2016). Ismail MH. *Jurnal Review Politik*, 06(02), 30.