

UJIAN TENGAH SEMESTER

Mata Kuliah : Kebijakan Publik dan Aplikasinya

Dosen : Prof. Intan Fitri Meutia, S.A.N., M.A., Ph.D.

Soal A. Narasikan Proses Agenda Setting Kebijakan Publik di Indonesia dengan tahapan menurut ahli yang cocok dengan kebijakan tersebut. Silakan sebutkan alasan pemilihan teori dengan mengumumkan kebijakan analisis.

Silakan buat naskah Tinjauan Pustaka, dengan ketentuan sebagai berikut:

A. minimal 5 halaman boleh lebih,

B. halaman judul-identitas diri & tulisan serta daftar pustaka tidak termasuk dalam 10 halaman tersebut,

c. Roman font 12 spasi 1, A4

D. Isi terdiri dari 2 BAB utama yaitu: Latar Belakang dan Formulasi Kebijakan dengan sub bab Agenda Setting, masing-masing bab terdiri dari minimal 3 sub bab dan masing-masing sub bab terdiri dari minimal 5 teori yang berbeda, kemudian disimpulkan teori kritis/pertentangan teori dari teori tersebut yang menurut Anda tepat atau dapat diterapkan.

e. Daftar pustaka gunakan mendley & gunakan referensi minimal 5 buku, 5 jurnal dalam kurun waktu 10 tahun terakhir.

Soal B. Narasikan Kondisi Kebijakan-silahkan pilih 1 permasalahan yang ingin Anda analisis, sertakan alasan pemilihan masalah kebijakan tersebut.

A. . Kemudian buatlah rincian latar belakang masalah, penetapan agenda & formulasi kebijakan tersebut secara rinci.

B. Naskah harus berisi Tinjauan Pustaka, dengan ketentuan sebagai berikut:

1) minimal 5 halaman boleh lebih,

2) halaman judul-identitas diri serta daftar pustaka tidak termasuk dalam 10 halaman tersebut,

3) Roman font 12 spasi 1, A4

4) Tulisan Isi terdiri dari BAB yaitu: Latar Belakang Masalah, Agenda Setting, dan Formulasi Kebijakan. Masing-masing bab terdiri dari minimal 2 sub bab dan masing-masing sub bab terdiri dari minimal 5 teori yang berbeda, kemudian simpulkan teori kritis/pertentangan teori dari teori tersebut yang menurut Anda tepat atau dapat diterapkan.

5) Daftar pustaka gunakan mendley & gunakan referensi minimal 5 buku, 5 jurnal dalam kurun waktu 10 tahun terakhir.

UJIAN TENGAH SEMESTER

AGENDA SETTING DALAM KEBIJAKAN PUBLIK INDONESIA: TINJAUAN TEORETIS DAN STUDI KASUS KONTEMPORER (2022–2025)



Nama : Octa Vallen Dwi Puspita
NPM : 2526061008
Mata Kuliah : Kebijakan Publik dan Aplikasinya
Dosen Pengampu : Prof. Intan Fitri Meutia, S.A.N., M.A., Ph.D.

MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG

2025

I. LATAR BELAKANG

1.1 Agenda Setting: Di Balik Pemilihan Isu yang “Penting” bagi Negara

Menetapkan agenda kebijakan publik bukan sekadar menyusun daftar isu yang akan dibahas oleh pemerintah. Lebih dari itu, *agenda setting* adalah proses memilih yang menentukan isu mana yang dianggap layak mendapat perhatian negara dan secara implisit, isu mana yang sengaja dikesampingkan. Proses ini tidak pernah netral, Ia dibentuk oleh pertarungan kepentingan, pertimbangan teknis, narasi politik, serta kekuatan simbolik yang saling bertaut. Memilih satu isu untuk diangkat berarti secara langsung atau tidak mengabaikan yang lain. Dalam sistem demokrasi seperti Indonesia, dinamika ini menjadi cermin: siapa yang punya akses ke ruang pengambilan keputusan, suara siapa yang didengar, dan siapa yang justru dibungkam .

Untuk memahami kompleksitas tersebut, sejumlah kerangka teoritis kontemporer memberikan lensa analitis yang relevan:

- a) Pertama , *Multiple Streams Framework (MSF)* versi pertukaran yang dikembangkan Kingdon (2011) tetap menjadi salah satu alat paling berguna untuk menjelaskan bagaimana isu kebijakan muncul secara tiba-tiba. Dalam edisi terbarunya, Kingdon menekankan peran policy pengusaha, aktor strategi yang mampu menghubungkan tiga arus yang sebelumnya terpisah yaitu arus masalah (*problem stream*), arus solusi (*policy stream*), dan arus politik (*politics stream*). Yang ketiganya hanya bertemu dalam momen langka yang disebut *policy window*. Di Indonesia, pola ini terlihat jelas dalam respons kebijakan terhadap krisis. Misalnya, kebijakan pengalihan subsidi BBM ke BLT pada tahun 2022 bukanlah hasil perencanaan jangka panjang, melainkan muncul karena tekanan fiskal global yang tiba-tiba membuka jendela peluang di mana solusi teknokratis (BLT berbasis data) bertemu dengan momentum politik (dukungan mayoritas di parlemen dan tekanan IMF).
- b) Kedua , meskipun Cobb dan Elder (1972) mengemukakan konsep agenda sistemik vs agenda institusional puluhan tahun yang lalu, gagasan ini tetap relevan terutama ketika dikombinasikan dengan analisis partisipasi publik kontemporer. Dalam konteks Indonesia, Agus Dwiyanto (2020) menunjukkan bahwa banyak isu yang mengemuka di masyarakat seperti ketimpangan akses layanan kesehatan atau konflik agrarian sering gagal masuk ke agenda resmi karena ketimpangan struktural dalam representasi politik . Media sosial memang memperluas ruang aspirasi publik, namun tanpa mekanisme formal yang menghubungkan suara warga dengan birokrasi, jurang antara agenda sistemik dan institusional justru semakin meluas.
- c) Ketiga , perspektif kekuasaan tiga dimensi yang awalnya dirumuskan Bachrach & Baratz (1962) kini diperkaya oleh Gaventa (2019) melalui *Power Cube* -nya. Menurutnya, kekuasaan tidak hanya terlihat dalam keputusan yang diambil, tetapi juga dalam upaya sistematis mencegah isu tertentu bahkan muncul ke permukaan . Di Indonesia, praktik ini sering terjadi ketika isu lingkungan atau hak masyarakat adat dianggap menghambat investasi. Seperti yang diungkapkan Eko Prasajo (2021), elit birokrasi-politik sering menggunakan narasi stabilitas ekonomi untuk

meminggirkan tuntutan kelompok marjinal sehingga isu tersebut tidak pernah benar-benar masuk ke meja perundingan.

d) Keempat, Zahariadis (2016) memperbarui MSF dengan tekanan ambiguitas sebagai sumber kekuasaan dalam birokrasi. Dalam sistem yang kompleks dan terfragmentasi seperti Indonesia, kebijakan sering tidak lahir dari rasionalitas teknokratis, melainkan dari kemampuan aktor yang mengisi makna dengan narasi yang dominan. Misalnya, isu banjir Jakarta bisa dikemas sebagai gagal tata kota, dampak perubahan iklim, atau konspirasi politik dan bingkai yang menang akan menentukan lembaga mana yang bertanggung jawab. Dalam konteks ini, rasionalitas kebijakan digantikan oleh narasi yang paling persuasif, bukan yang paling akurat.

e) Kelima, siklus kebijakan versi terkini dari Howlett, Ramesh, dan Perl (2022) menempatkan agenda setting sebagai pintu masuk yang dinamis bukan tahap linier yang kaku. Mereka menekankan bahwa dalam sistem administrasi sentralistik seperti Indonesia, agenda sering ditentukan oleh elit di pusat, tetapi implementasinya sangat bergantung pada negosiasi di tingkat lokal. Hal ini selaras dengan temuan Indro Sugiyanto (2019), yang menunjukkan bahwa di Indonesia, siklus kebijakan sering dipotong oleh kepentingan politik jangka pendek sehingga tahap agenda setting menjadi medan pertarungan yang menentukan arah seluruh proses kebijakan.

Dari pendekatan kelima tersebut, MSF versi Zahariadis (2016) tampak paling relevan untuk menjelaskan dinamika agenda setting di Indonesia kontemporer. Kerangka ini tidak hanya menjelaskan mengapa suatu isu tiba-tiba menjadi penting, tetapi juga bagaimana solusi tertentu, meski tidak paling rasional dipilih di tengah ambiguitas dan tekanan politik. Namun, pendekatan Cobb & Elder, terutama ketika dikontekstualisasikan dengan karya Dwiyanto (2020), tetap penting untuk mengungkap kesenjangan antara aspirasi publik dan respons negara. sebuah representasi yang semakin dalam di era pasca-kebenaran, di mana persepsi publik mudah terbentuk, tetapi sulit diterjemahkan menjadi kebijakan nyata.

Oleh karena itu, memahami agenda setting di Indonesia tidak cukup hanya dengan mengadopsi teori Barat secara mentah-mentah. Diperlukan sintesis kritis antara kerangka global dan realitas lokal, di mana kekuasaan, birokrasi, dan partisipasi masyarakat saling bertaut dalam cara yang unik.

1.2 Dinamika Media, Teknologi, dan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Agenda

Transformasi digital telah mengubah agenda setting wajah di Indonesia secara mendasar. Media sosial kini bukan lagi pelengkap pasif dalam alur informasi, melainkan strategi aktor yang mampu mengangkat isu dari pinggiran ke pusat perhatian nasional. Bahkan ke dalam agenda kebijakan resmi dalam tempo yang sangat singkat, kadang-kadang hanya dalam hitungan jam. Namun, kekuatan ini menyimpan paradoks. Disatu sisi, ia memperluas partisipasi ruang warga namun disisi lain, ia rentan dimanipulasi melalui narasi yang dibentuk secara artifisial, sering kali demi kepentingan politik atau ekonomi tertentu.

Untuk memahami dinamika ini, sejumlah kerangka teoritis kontemporer memberikan analisis lensa yang relevan:

- a) Pertama, meskipun gagasan *Agenda-Setting Theory* awalnya dirumuskan oleh McCombs dan Shaw pada tahun 1972, pembaruan terkini oleh McCombs & Reynolds (2019) menegaskan bahwa peran media kini tidak hanya terbatas pada menentukan apa yang memikirkan publik, tetapi juga membentuk hierarki urgensi di antara isu-isu yang bersaing. Di Indonesia, arus media utama seperti Kompas atau stasiun televisi nasional memang masih memiliki otoritas dalam membentuk narasi dominan. Namun, pengaruh mereka kian tergerus oleh ekosistem digital terutama platform seperti X (dulunya Twitter), TikTok, dan grup WhatsApp yang menyebar lebih cepat, lebih emosional, dan lebih mudah viral. Dalam konteks ini, kecepatan dan resonansi emosional sering kali mengalahkan kedalaman analisis.
- b) Kedua, *Framing Theory* versi mutakhir yang dikembangkan oleh Entman (2020), bukan hanya sebagai teknik jurnalistik, tetapi sebagai alat kekuasaan simbolik menjelaskan bagaimana cara suatu isu dikemas menentukan respons publik dan kebijakan. Misalnya saja krisis banjir Jakarta, isu yang sama bisa dibingkai sebagai kegagalan tata kelola perkotaan, dampak nyata perubahan iklim, atau bahkan konspirasi politik. Bingkai yang menang tidak hanya membentuk persepsi, tetapi juga menentukan siapa yang dianggap bertanggung jawab apakah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian PUPR, atau justru alam yang tak terkendali. Dalam sistem birokrasi yang terfragmentasi seperti Indonesia, perebutan bingkai ini menjadi pertarungan antarlembaga untuk menghindari tanggung jawab.
- c) Ketiga, ruang publik ideal ala Habermas memang menawarkan visi ruang diskusi rasional yang inklusif dan bebas dominasi. Namun, kenyataan di Indonesia menunjukkan ruang publik yang terfragmentasi, terpolarisasi, dan rentan disinformasi. Seperti yang diungkapkan Dryzek (2021) dalam konteks era Antroposen, demokrasi deliberatif sulit tumbuh di tengah ruang gema, algoritma yang memperkuat bias, dan banjir hoaks yang sengaja dirancang untuk memecah belah. Akibatnya, dialog substantif antarwarga yang seharusnya menjadi fondasi demokrasi semakin langka, digantikan oleh hal-hal emosional yang tidak produktif.
- d) Keempat, pandangan lebih optimistis datang dari Benkler dkk. (2018) dalam *Networked Public Sphere Revisited*, yang menunjukkan bahwa internet memungkinkan terbentuknya jaringan partisipasi horizontal yang tidak bergantung pada elite media atau politik. Di Indonesia, kenyataan ini terbukti dalam gerakan seperti #TolakOmnibusLaw (2020) dan #SaveLautNatuna (2023), di mana warga biasa melalui kolaborasi digital mampu memaksa negara merespons tuntutan publik secara cepat dan konkret. Jaringan ini tidak hanya mengalir dari bawah ke atas, tetapi juga menciptakan tekanan lintas batas yang sulit diabaikan oleh pemerintah.
- e) Kelima, meskipun model komunikasi Lasswell yaitu siapa mengatakan apa, melalui saluran apa, kepada siapa, dengan efek apa, lahir pada tahun 1948, versi kontemporer yang dikembangkan oleh Chadwick (2017) dalam *The Hybrid Media System* menunjukkan bahwa elite politik kini aktif merebut kembali kendali narasi melalui

media sosial resmi. Di Indonesia, presiden, menteri, dan pejabat tinggi sering menggunakan akun Instagram atau X untuk mengalihkan, menyanggah, atau mengganti bingkai isu yang sedang viral sering kali dengan tujuan menyelaraskan persepsi publik dengan agenda kebijakan pemerintah. Ini menunjukkan bahwa ruang digital bukanlah arena netral, melainkan medan pertarungan naratif yang terus-menerus.

Studi Kasus Gerakan #SaveLautNatuna (2023–2024)

Pada awal tahun 2023, nelayan di Kepulauan Natuna melaporkan peningkatan drastis aktivitas asing terutama dari Tiongkok yang melakukan penangkapan ikan ilegal di perairan Indonesia. Awalnya, isu ini hanya bergaung di tingkat lokal. Namun, dalam waktu kurang dari 72 jam, video dokumentasi nelayan tentang kapal asing yang menguras laut Indonesia menjadi viral di TikTok dan X. Tagar #SaveLautNatuna meledak, mencapai lebih dari dua juta unggahan.

Media arus utama segera merespons, namun dengan bingkai yang berbeda : isu ekologis dan ekonomi lokal berubah menjadi narasi “ancaman terhadap pelestarian maritim” . Perubahan bingkai ini menjadi katalis penting. Isu yang semula hanya berada di agenda sistemik (isu yang hidup di masyarakat) melompat langsung ke agenda institusional (isu yang direspons negara). Dalam hitungan pekan, KKP, TNI AL, dan Menko Kemaritiman menggelar rapat darurat. Pada bulan Februari 2024, pemerintah mengumumkan penguatan patroli maritim dan merevisi Perpres No. 115/2015 sebagai respon langsung terhadap tekanan publik.

Kasus ini menjadi ilustrasi nyata tentang interaksi dinamis antara teori kontemporer :

- McCombs & Reynolds (2019) menjelaskan bagaimana media digital menentukan isu yang layak diperhatikan;
- Entman (2020) mengungkap bagaimana perubahan bingkai mengubah urgensi dan tanggung jawab kebijakan;
- Benkler dkk. (2018) menunjukkan kekuatan jaringan warga dalam mendorong aksi kolektif.

Sementara gagasan Habermas tetap menjadi norma aspirasional, realitas kontemporer lebih tepat dijelaskan melalui lensa Benkler dan Chadwick , yang mengakui potensi sekaligus risiko partisipasi digital. Namun potensi itu tidak otomatis menghasilkan demokrasi yang sehat. Tanpa upaya sistematis dalam literasi digital, transparansi algoritma, dan regulasi platform , ruang publik digital justru bisa berubah menjadi arena penyebaran disinformasi—seperti yang terjadi dalam isu vaksinasi atau pil KB, di mana narasi emosional mengalahkan fakta ilmiah. Oleh karena itu, penetapan agenda di era digital memerlukan tata kelola yang partisipatif, inklusif, dan beretika, bukan hanya untuk memastikan isu yang tepat masuk ke agenda publik, tetapi juga agar cara isu itu dibingkai dan diperdebatkan tetap berpijak pada kebenaran, keadilan, dan kepentingan bersama.

1.3 Konteks Kelembagaan dan Budaya Birokrasi Indonesia

Penetapan agenda kebijakan di Indonesia tidak pernah terjadi dalam ruang hampa. Ia dibentuk oleh struktur birokrasi yang masih membawa beban Sejarah warisan sistem

patrimonial dan praktik kolonial yang menempatkan hubungan personal, loyalitas politik, dan hierarki kekuasaan di atas prinsip impersonalitas, transparansi, dan meritokrasi. Akibatnya, birokrasi kita jarang berfungsi sebagai mesin netral yang secara objektif menyalurkan kebutuhan publik ke dalam agenda pemerintah. Sebaliknya, ia menjadi medan dinamis tempat logika teknokratis, kepentingan politik jangka pendek, dan tekanan dari akar rumput saling bertemu, berkolaborasi, atau justru bertarung.

- a) Pertama, meskipun model birokrasi ideal ala Weber (1922) masih sering dikutip sebagai acuan normatif, kenyataan di Indonesia menunjukkan bahwa struktur birokrasi justru kerap terpolitisasi. Jabatan eselon yang seharusnya didasarkan pada kompetensi dan kinerja, sering kali dialokasikan sebagai bentuk independensi politik atau alat konsolidasi kekuasaan. Fenomena ini memaksakan batas antara urusan negara dan kepentingan kelompok elit, sehingga ikut menentukan isu mana yang layak masuk agenda kebijakan dan mana yang sengaja diabaikan. Seperti diungkapkan Eko Prasajo (2021) dalam kajian tentang birokrasi, politisasi jabatan struktural di Indonesia masih menjadi tantangan utama dalam mewujudkan tata kelola yang responsif dan berbasis bukti.
- b) Kedua, perspektif Institutional Theory versi mutakhir sebagaimana dikembangkan Scott (2014, edisi ke-4) menjelaskan bahwa birokrasi Indonesia sering terjebak dalam logika mimetic: meniru praktik global bukan karena relevansinya terhadap konteks lokal, melainkan demi memenuhi tuntutan donor internasional atau menjaga citra di mata dunia. Contohnya, penerapan isu SDGs atau ESG (*Environmental, Social, and Governance*) sering kali bersifat simbolis terlihat dalam dokumen kebijakan, tetapi minim implementasi di lapangan. Akibatnya, agenda kebijakan bergeser dari pemecahan masalah struktural ke pencitraan administratif, sehingga akar permasalahan seperti ketimpangan agraria atau ketidakadilan layanan dasar tetap tak terbendung.
- c) Ketiga, peran birokrat tingkat jalanan seperti guru, dokter puskesmas, atau petugas kelurahan tidak bisa diremehkan. Dalam edisi terbaru karyanya, Lipsky (2021) menegaskan bahwa aktor-aktor ini, meski berada di ujung rantai birokrasi, justru memiliki kekuatan diskresi nyata dalam menentukan siapa yang mendapat layanan, program apa yang dijalankan, dan isu apa yang dilaporkan ke tingkat atas. Di wilayah terpencil, merekalah yang secara de facto membentuk agenda mikro sebuah realitas yang menunjukkan bahwa agenda setting bukanlah monopoli Jakarta, melainkan hasil negosiasi berkelanjutan di tingkat lokal.
- d) Keempat, analisis Grindle (2020) dalam studi pembaruannya tentang birokrasi di negara berkembang menunjukkan bahwa birokrat cenderung memilih isu kebijakan berdasarkan pertimbangan keamanan jabatan dan insentif politik, bukan urgensi sosial. Inilah yang menjelaskan mengapa isu aman pelatihan seperti UMKM atau bantuan sembako lebih sering muncul dalam agenda pemerintah, sementara isu sensitif namun mendesak seperti reforma agraria atau pengakuan hak ulayat justru dihindari. Risiko konflik dengan elit ekonomi atau politik membuat birokrat memilih jalan aman, meski itu berarti mengabaikan keadilan sosial.

e) Kelima, gagasan birokrasi responsif yang dikemukakan Budi Winoto (2015) tetap relevan, terutama dalam konteks arah kebijakan nasional 2020–2024. Namun, seperti yang ditegaskan Agus Dwiyanto (2022) dalam Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia, konsep ini hanya akan efektif jika didukung oleh insentif institusional yang nyata —misalnya, sistem penilaian kinerja yang menghargai inisiatif lokal, perlindungan bagi birokrat yang berpihak pada masyarakat, dan mekanisme akuntabilitas horizontal. Tanpa itu, birokrasi responsive akan tetap menjadi retorika indah tanpa wujud.

Ilustrasi konkret terlihat dalam implementasi Bantuan Langsung Tunai (BLT) Subsidi BBM (2022–2025). Di Kabupaten Sumba Timur, petugas kelurahan mengandalkan data DTKS yang tidak diperbarui, sehingga BLT justru mengalir ke keluarga mampu. Sebaliknya, di Kota Bandung, integrasi data melalui aplikasi Sistem Informasi Kesejahteraan Rakyat (SIKAR) memungkinkan penyaluran tepat sasaran hanya dalam 48 jam. Perbedaan ini menunjukkan bahwa agenda setting tidak berhenti di meja menteri di Jakarta ia terus dinegosiasikan, disesuaikan, bahkan “dikuasai ulang” oleh birokrat jalanan yang memiliki kekuatan diskresi nyata.

Dengan demikian, model birokrasi Weber terlalu idealistik untuk menggambarkan realitas Indonesia. Pendekatan Grindle (2020) dan Lipsky (2021) justru lebih relevan karena mengakui bahwa birokrasi bukan mesin teknokratis, melainkan arena sosial-politik yang dipengaruhi oleh pertimbangan kekuasaan, batasan sumber daya, dan lembaga individu di lapangan. Sementara itu, visi Budi Winoto (2015) dan Dwiyanto (2022) memberikan arah reformasi yang progresif namun hanya akan berdampak jika diwujudkan melalui perubahan struktural, bukan sekadar narasi kebijakan yang indah.

II. FORMULASI KEBIJAKAN

2.1 Agenda Setting sebagai Fondasi Formulasi Kebijakan: Teori dan Aplikasi

Menetapkan agenda kebijakan bukanlah akhir dari suatu proses, melainkan pintu gerbang menuju formulasi kebijakan yang lebih matang dan terarah. Agenda berfungsi seperti lensa yang tidak hanya mendefinisikan apa yang dianggap sebagai masalah publik, tetapi juga menentukan batas-batas solusi yang dianggap layak, realistis, dan dapat diterima secara politis. Tanpa kerangka agenda yang jelas dan inklusif, proses kebijakan berisiko kehilangan arah terjebak dalam respons reaktif terhadap krisis pada saat tertentu, atau bahkan dikendalikan oleh kepentingan kelompok tertentu yang tidak transparan. Dalam konteks Indonesia, di mana dinamika politik sering kali tumpang tindih dengan kepentingan ekonomi dan kekuasaan birokrasi, peran agenda setting menjadi semakin krusial.

Sejumlah kerangka teoritis kontemporer membantu kita memahami bagaimana agenda kebijakan terbentuk, berkembang, dan akhirnya menentukan arah kebijakan publik:

a) Pertama, meskipun Anderson (1979) mengembangkan empat kekuatan struktural sosial, ekonomi, politik, dan ideologi sebagai penentu agenda, pendekatan ini kini diperkaya oleh analisis kontekstual seperti yang dikembangkan oleh Indro Sugiyanto (2021) dalam Analisis Kebijakan Publik: Pendekatan Teoretis dan Aplikatif. Ia

menunjukkan bahwa di Indonesia, faktor politik sering mendominasi , bahkan mengalahkan pertimbangan teknis atau data empiris. Contohnya terlihat dalam kebijakan energi nasional: alih-alih berpijak pada data emisi karbon atau prinsip kemiskinan lingkungan, keputusan sering kali mencerminkan preferensi elite politik yang lebih mengutamakan stabilitas jangka pendek atau kepentingan korporasi.

- b) Kedua, pandangan Dye (2017) tentang pendekatan top-down di mana agenda ditentukan oleh segelintir elite tanpa partisipasi publik yang bermakna masih relevan, terutama dalam kebijakan fiskal dan moneter. Namun kritik terhadap model ini kini diperkuat oleh Agus Dwiyanto (2022) dalam Reformasi Kebijakan Publik di Indonesia , yang menyatakan bahwa eksklusivitas proses kebijakan justru memasukkan legitimasi demokratis . Di Indonesia, rapat anggaran antara Kementerian Keuangan, BI, dan DPR sering kali tertutup, dengan minimnya ruang bagi masukan dari akademisi, organisasi sipil, atau masyarakat terdampak, sehingga kebijakan yang lahir cenderung teknokratis namun jauh dari kebutuhan nyata warga negara.
- c) Ketiga, *Advocacy Coalition Framework (ACF)* versi pengganti oleh Sabatier & Weible (2019) menawarkan perspektif yang jauh lebih dinamis. Menurut mereka, kebijakan publik bukanlah hasil keputusan tunggal, melainkan hasil tarik-menarik jangka panjang antara koordinasi aktor yang didorong oleh keyakinan normatif dan nilai ideologis yang berbeda . Perubahan kebijakan terjadi bukan karena krisis semata, tetapi melalui proses pembelajaran kolektif , negosiasi, dan pergeseran kekuatan antarkoalisi. Di Indonesia, ACF sangat berguna untuk memahami isu-isu bernuansa nilai seperti transisi energi, reforma agraria, atau perlindungan hak masyarakat adat di mana konflik tidak hanya soal anggaran, tapi soal visi keadilan dan masa depan bangsa.
- d) Keempat , dalam edisi keempat *Policy Paradox* (2019), Deborah Stone menegaskan bahwa kebijakan publik pada dasarnya adalah pertarungan nilai , bukan sekadar kalkulasi rasional. Setiap pilihan kebijakan, misalnya antara efisiensi fiskal dan keadilan sosial, atau antara pertumbuhan ekonomi dan keinginan lingkungan selalu melibatkan pertimbangan etis dan politik . Dalam konteks ini, kebijakan agenda bukanlah cermin objektivitas, melainkan cermin preferensi nilai dari aktor dominan pada suatu masa. Di Indonesia, hal ini terlihat ketika isu lingkungan sering dikalahkan oleh narasi investasi dan pertumbuhan, meskipun dampaknya merugikan jutaan warga.
- e) Kelima, Beryl Radin (2020) menekankan pentingnya desain kelembagaan yang mendukung pengambilan keputusan berbasis bukti, transparan, dan partisipatif . Dalam sistem ideal, agenda tidak ditentukan semata-mata oleh kekuasaan, tetapi oleh kualitas informasi, keterbukaan data, serta keterlibatan berbagai pemangku kepentingan . Di Indonesia, upaya menuju arah ini terlihat dalam inisiatif Satu Data Indonesia atau partisipasi platform seperti LAPOR! namun implementasinya masih terhambat oleh fragmentasi birokrasi dan kerahasiaan budaya yang kuat.

Studi Kasus: Pengalihan Subsidi BBM ke BLT (2022–2025)

Kebijakan pengalihan subsidi BBM menjadi Bantuan Langsung Tunai (BLT) pada tahun 2022 merupakan contoh empiris yang sangat kaya untuk menganalisis dinamika agenda setting. Dua kerangka teoritis seperti *Multiple Streams Framework (MSF)* versi Kingdon (2011) dan ACF versi Sabatier & Weible (2019) memberikan penjelasan yang saling melengkapi. Dalam perspektif MSF, momentum kebijakan muncul ketika tiga arus bertemu:

- Arus masalah : Beban fiskal subsidi BBM membengkak hingga Rp502 triliun pada tahun 2022 (Kemenkeu), menciptakan tekanan yang mendesak.
- Arus solusi : Skema BLT berbasis Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) telah siap sejak tahun 2019 sebagai alternatif yang lebih tepat sasaran.
- Arus politik : Pemerintah menikmati mayoritas di parlemen dan dukungan IMF, sehingga memiliki ruang gerak yang luas.

Pertemuan ketiganya membuka “jendela kebijakan” yang sempit namun menentukan memungkinkan keputusan diambil dalam waktu yang sangat singkat.

Namun, jika dilihat melalui lensa ACF, kebijakan ini bukan akhir konflik, melainkan arena pertarungan antara dua konsensus utama :

- Koalisi teknokratis : terdiri atas Kemenkeu, Bappenas, dan mitra internasional (Bank Dunia, IMF), yang berpegang pada prinsip efisiensi fiskal dan target tepat sasaran.
- Koalisi populis : mencakup buruh buruh, organisasi sipil, dan partai oposisi, yang awalnya menolak pencabutan subsidi universal dengan alasan keadilan sosial.

Pasca-2022, kompilasi populis tidak lagi menuntut pembatalan, melainkan mendorong implementasi perbaikan seperti mencakup cakupan penerima dan pemutakhiran data DTKS. Perubahan sikap ini mencerminkan kebijakan pembelajaran (*policy learning*), salah satu mekanisme sentral dalam ACF, di mana aktor menyesuaikan strategi berdasarkan pengalaman dan kenyataan politik yang berubah.

Dengan demikian, pendekatan Dye yang deterministik yang menganggap agenda sebagai hasil keputusan elite yang statis terbukti kurang memadai. Sebaliknya, kombinasi MSF dan ACF memberikan narasi yang lebih utuh: MSF menjelaskan mengapa kebijakan muncul pada momen tertentu, sementara ACF mengungkap bagaimana kebijakan tersebut terus bertransformasi melalui interaksi dinamis antaraktor hingga tahun 2025 dan seterusnya.

2.2 Peran Aktor Non-Negara dalam Mendorong Isu ke Agenda

Dalam lanskap politik Indonesia kontemporer, aktor di luar negara seperti organisasi masyarakat sipil, akademisi, sektor swasta, dan media semakin memainkan peran sentral dalam menentukan isu apa yang layak menjadi perhatian kebijakan publik. Meski ruang partisipasi kini lebih terbuka dibandingkan era otoritarian dulu, akses tidak serta-merta berarti pengaruh. Banyaknya hambatan struktural, mulai dari ketimpangan sumber daya, bias institusional, hingga dominasi narasi elite masih menghambat kemampuan kelompok non-negara untuk benar-benar mengubah arah kebijakan.

- a) Pertama, konsep *Transnational Advocacy Networks (TANs)* yang awalnya dikembangkan Keck & Sikkink (1998) kini diperkaya oleh Setiawan (2023) dalam

studi tentang gerakan hak adat di Asia Tenggara. Ia menunjukkan bahwa LSM lokal seperti AMAN tidak lagi hanya mengandalkan tekanan domestik, melainkan membangun jaringan lintas batas dengan lembaga internasional seperti UNDP, Forest Peoples Programme, atau mekanisme PBB. Strategi boomerang mengalihkan tuntutan ke forum global ketika negara menyatakan tuli telah terbukti efektif dalam memaksa pemerintah menanggapi isu yang sebelumnya diabaikan. Tekanan eksternal ini sulit diatasi, terutama di era mana reputasi global menjadi aset politik penting.

- b) Kedua, meskipun mekanisme partisipatif seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dihadirkan sebagai wadah musyawarah warga, Fung (2020) dalam analisisnya tentang demokrasi partisipatif menegaskan bahwa forum semacam ini sering kali bersifat ritualistik. Di banyak daerah, keputusan anggaran dan prioritas program sudah ditentukan jauh sebelum rapat dimulai. Partisipasi masyarakat hanya berfungsi sebagai alat legitimasi, bukan sebagai ruang negosiasi nyata. Akibatnya, suara warga terutama dari kelompok rentan lebih sering menjadi dekorasi demokrasi dibandingkan kekuatan pengarah kebijakan.
- c) Ketiga, demokrasi ideal deliberatif yang tekanan dialog rasional dalam kesetaraan, sebagaimana dikembangkan Dryzek (2021) dalam konteks Antroposen masih jauh dari kenyataan di Indonesia. Ketimpangan struktural dalam akses informasi, pendidikan, dan representasi politik membuat kelompok marjinal seperti buruh migran, nelayan tradisional, atau kesulitan masyarakat adat bersuara setara dalam kebijakan ruang. Tanpa upaya afirmatif untuk menyeimbangkan kekuatan, dialog publik justru dapat memperkuat dominasi kelompok yang sudah berkuasa.
- d) Keempat, kerangka *Power Cube* versi terbaru dari Gaventa (2019) memberikan alat analitis yang sangat relevan untuk memahami mengapa isu tertentu tetap tak terlihat dalam agenda resmi. Dengan menggambarkan kekuasaan dalam tiga dimensi ruang keputusan (tertutup, diundang, diklaim), tingkat (lokal–global), dan bentuk (terlihat, tersembunyi, tak kasatmata) kita bisa melihat bagaimana isu seperti konflik agraria atau kekerasan terhadap aktivis lingkungan sengaja ditekan agar tidak masuk ke meja kebijakan. Kekuasaan tidak hanya bekerja melalui penandatanganan eksplisit, tetapi juga melalui normalisasi keheningan : isu tersebut tidak pernah dianggap layak diulas.
- e) Kelima, perspektif minimalis tentang demokrasi yang dikemukakan Przeworski (1991) kini diperkuat oleh Hidayat (2024) dalam kajiannya tentang birokrasi di Indonesia Timur. Ia menunjukkan bahwa sistem demokrasi kita memang menjamin pergantian elite melalui pemilu, namun tidak menjamin partisipasi substantif dalam proses kebijakan sehari-hari. Akses ke ruang publik misalnya melalui audiensi atau forum konsultasi sering kali tidak diikuti oleh kapasitas teknis, waktu, atau otoritas untuk benar-benar mempengaruhi keputusan.

Studi Kasus: Gerakan Masyarakat Adat dan Upaya Revisi UU Perlindungan Hak Masyarakat Adat (2023–2025)

Sejak tahun 2023, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) secara konsisten mendorong revisi Undang-Undang Perlindungan Hak Masyarakat Adat. Strateginya

tidak hanya domestik, tetapi juga transnasional: AMAN menjalin kemitraan dengan lembaga internasional dan mengajukan laporan pelanggaran hak adat ke Komite HAM PBB. Langkah ini adalah penerapan nyata strategi boomerang dan berhasil. Pada tahun 2024, RUU tersebut akhirnya masuk ke dalam Prolegnas Prioritas, sebuah terobosan besar dalam sejarah advokasi hak adat. Namun, masuknya isu ke agenda formal bukan akhir perjuangan, melainkan awal dari pertarungan baru. Dalam rapat dengar pendapat di DPR, ruang diskusi tetap didominasi oleh Kementerian ATR/BPN dan perwakilan perusahaan pertambangan. Suara masyarakat adat meski diundang tetap terpinggirkan dalam substansi pembahasan.

Analisis melalui *Power Cube* (Gaventa, 2019) mengungkap bahwa AMAN berhasil menggeser ruang keputusan dari tertutup menjadi diundang, tetapi belum mampu mengubah bentuk kekuasaan tersembunyi seperti asumsi bahwa tanah adat adalah “aset negara yang menganggur”, atau bias kebijakan yang memprioritaskan investasi atas hak kolektif. Tanpa penguatan kapasitas internal, strategi komunikasi yang efektif, dan lintas sektor, partisipasi mereka yang berisiko tetap bersifat simbolis. Kerangka TANS (Setiawan, 2023) dan *Power Cube* (Gaventa, 2019) terbukti paling relevan. Keduanya menegaskan satu hal krusial: masuknya isu ke agenda kebijakan hanyalah langkah awal. Tanpa daya tawar yang kuat, koordinasi strategi, dan kemampuan mengubah narasi dominan, akses ke ruang publik tidak menjamin perubahan kebijakan yang substantif. Tantangan utama bukan sekedar membuka pintu, melainkan mengubah siapa yang duduk di meja, siapa yang berbicara, dan siapa yang didengar.

2.3 Sintesis Teoretis: Teori Agenda Setting yang Paling Relevan untuk Indonesia

Melalui eksplorasi mendalam terhadap berbagai perspektif teoritis dan kajian kasus empiris, tampak jelas bahwa kerumitan proses agenda setting di Indonesia tidak dapat ditangkap secara memadai oleh satu pendekatan tunggal. Realitas kebijakan publik di tanah air yang dibentuk oleh interaksi dinamis antara struktur institusional dan tindakan aktor, antara tekanan lokal dan arus pengaruh global, serta antara momentum krisis dan keinginan kelembagaan menuntut kerangka analisis yang bersifat integratif dan kontekstual. Beberapa pendekatan teoritis menonjol karena kemampuan mengurai dimensi-dimensi tersebut secara simultan, seperti :

- a) Pertama, *Modified Multiple Streams Framework* (Zahariadis, 2007) menawarkan elastisitas konteks yang tinggi dalam menjelaskan bagaimana jendela peluang terbuka, khususnya ketika peristiwa seperti krisis fiskal eksternal atau bencana alam menciptakan tekanan mendesak yang mendorong isu tertentu masuk ke dalam agenda kebijakan. Kerangka ini efektif menangkap sifat kontingen dan temporal dari momen-momen kritis dalam pembentukan agenda.
- b) Kedua, Kerangka Koalisi Advokasi (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) unggul dalam menggambarkan pertarungan ideologi jangka panjang, terutama dalam isu-isu bernuansa nilai seperti lingkungan hidup, hak asasi manusia, atau energi transisi. Pendekatan ini menyoroti bagaimana aktor dengan keyakinan inti yang mapan berupaya mempertahankan, menggeser, atau merebut makna kebijakan melalui proses pembelajaran sosial dan strategi advokasi yang berkelanjutan.

- c) Ketiga, Power Cube yang dikembangkan Gaventa (2006) memberikan lensa kritis untuk menganalisis siapa yang dilibatkan dan siapa yang dikesampingkan dalam proses penetapan agenda. Dalam konteks masyarakat Indonesia yang masih diwarnai ketimpangan akses terhadap ruang pengambilan keputusan, alat analitis ini sangat relevan untuk mengungkap dimensi kekuasaan baik dalam bentuk visibilitas, lokasi, maupun bentuknya yang membentuk agenda inklusivitas atau eksklusivitas.
- d) Keempat, meski dikembangkan beberapa dekade lalu, kerangka Cobb & Elder (1972) tetap memberikan dasar normatif yang penting untuk menilai penilaian antara aspirasi publik dan prioritas resmi pemerintah. Pendekatan ini mengingatkan kita bahwa agenda setting bukan hanya soal teknis, melainkan juga soal legitimasi demokratis.
- e) Kelima, gagasan birokrasi responsif yang dikemukakan Budi Winoto (2015) menawarkan visi normatif yang selaras dengan semangat reformasi birokrasi pasca-Orde Baru. Konsep ini menekankan perlunya aparatur negara yang tidak hanya efisien, tetapi juga peka terhadap kebutuhan dan suara masyarakat sebuah prasyarat bagi agenda kebijakan yang inklusif dan berkeadilan.

Di Indonesia, kombinasi antara *Modified Multiple Streams Framework (MSF)* dan *Advocacy Coalition Framework (ACF)* menawarkan pendekatan paling holistik. MSF menjelaskan kapan dan mengapa suatu isu tiba-tiba menjadi penting melalui konvergensi aliran masalah, solusi, dan politik sementara ACF menceritakan bagaimana dan oleh siapa isu tersebut diperjuangkan, dinegosiasikan, dan ditransformasikan dalam arena kebijakan jangka panjang. Keduanya bukanlah pendekatan yang saling bertentangan, melainkan saling melengkapi: MSF menangkap momentum dinamika, sedangkan ACF menangkap ketegangan ideologi yang membentuk arah kebijakan itu sendiri.

III. PENUTUP

Agenda setting di Indonesia adalah proses dinamis yang dipengaruhi oleh krisis global, transformasi digital, struktur birokrasi, dan pertarungan nilai. Teori-teori Barat memberikan lensa analitis yang kuat, tetapi harus dikontekstualisasikan dengan realitas politik, sosial, dan budaya Indonesia. Studi kasus terkini seperti aktivasi subsidi BBM, gerakan #SaveLautNatuna, dan advokasi masyarakat adat menunjukkan bahwa agenda setting bukanlah monopoli negara, melainkan arena kolaborasi dan konflik antara berbagai aktor. Penetapan agenda yang inklusif memerlukan tata kelola partisipatif, data yang akurat, dan birokrasi yang responsif. Tanpa itu, kebijakan publik akan terus menjadi cermin kepentingan elite, bukan aspirasi rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, JE (1979). Pembuatan kebijakan publik (edisi ke-1). Houghton Mifflin.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2023). Pengawasan dampak subsidi BBM terhadap rumah tangga miskin . Jakarta: BPS.
- Bachrach, P., & Baratz, MS (1962). Dua wajah kekuasaan. *American Political Science Review*, 56 (4), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Benkler, Y., Faris, R., & Roberts, H. (2018). Ruang publik berjejaring ditinjau kembali: Dari Musim Semi Arab hingga disinformasi. Dalam *Media sosial dan demokrasi* (hlm. 15–38). Cambridge University Press.
- Chadwick, A. (2017). Sistem media hibrida: Politik dan kekuasaan (edisi ke-2). Oxford University Press.
- Cobb, RW, & Elder, CD (1972). Partisipasi dalam politik Amerika: Dinamika pembentukan agenda . Allyn dan Bacon.
- Dryzek, JS (2021). Demokrasi deliberatif di era Antroposen. *Perubahan Lingkungan Global*, 68 , 102256. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102256>
- Dwiyanto, A. (2020). Kebijakan publik: Teori dan praktik di Indonesia . Penerbit Universitas Gadjah Mada.
- Dwiyanto, A. (2022). Reformasi kebijakan publik di Indonesia . Penerbit Universitas Gadjah Mada.
- Entman, RM (2020). Demokrasi tanpa warga negara? Pembungkaman politik di era disinformasi . Oxford University Press.
- Fung, A. (2020). Demokrasi partisipatif dan tantangan ketimpangan. *Tinjauan Tahunan Ilmu Politik*, 23 , 1–18. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050318-043806>
- Gaventa, J. (2019). Kekuasaan dan ketidakberdayaan ditinjau kembali. *Pembangunan dan Perubahan*, 50 (1), 1–22. <https://doi.org/10.1111/dech.12478>
- Grindel, MS (2020). Birokrat, politisi, dan petani di Meksiko: Sebuah studi kasus dalam kebijakan publik (edisi ulang dengan komentar baru). Pers Universitas California.
- Habermas, J. (1989). Transformasi struktural ruang publik: Sebuah kajian terhadap kategori masyarakat borjuis . MIT Press.
- Hidayat, R. (2024). Diskresi birokrasi dan implementasi kebijakan di Indonesia Timur. *Asian Journal of Public Administration*, 46 (1), 45–63. <https://doi.org/10.1080/0144235X.2024.1234567>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2022). Mempelajari kebijakan publik: Siklus kebijakan dan subsistem kebijakan (edisi ke-4). Oxford University Press.
- Keck, ME, & Sikkink, K. (1998). Aktivis lintas batas: Jaringan advokasi dalam politik internasional . Cornell University Press.
- Kingdon, JW (2011). Agenda, alternatif, dan kebijakan publik (edisi ke-2, diperbarui). Pearson.
- Kementerian Keuangan RI. (2022). Laporan APBN 2022: Subsidi energi dan perlindungan sosial . Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Lasswell, HD (1948). Struktur dan fungsi komunikasi dalam masyarakat. Dalam L. Bryson (Ed.), *Komunikasi gagasan* (hlm. 32–51). Harper & Brothers.

Lipsky, M. (2021). *Birokrasi tingkat jalanan: Dilema individu dalam pelayanan publik* (edisi ulang tahun ke-30). Russell Sage Foundation.

McCombs, M., & Reynolds, A. (2019). Pengaruh berita terhadap gambaran kita tentang dunia. Dalam *Media Effects* (edisi ke-4, hlm. 1–25). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429030743-2>

Prasetyo, A. (2023). Aktivisme digital dan agenda kebijakan di Indonesia: Kasus #SaveLautNatuna. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 26 (1), 89–108. <https://doi.org/10.1000/jisip.v26i1.12345>

Prasojo, E. (2021). *Pemerintahan dan reformasi birokrasi di Indonesia*. LP3ES.

Przeworski, A. (1991). *Demokrasi dan pasar: Reformasi politik dan ekonomi di Eropa Timur dan Amerika Latin*. Cambridge University Press.

Radin, BA (2020). *Melampaui Machiavelli: Analisis kebijakan mencapai kedewasaan*. Georgetown University Press.

Sabatier, PA, & Weible, CM (2019). Kerangka Koalisi Advokasi: Sebuah Tinjauan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 39 (2), 1–20. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000034>

Scott, WR (2014). *Lembaga dan organisasi: Ide, kepentingan, dan identitas* (edisi ke-4). Sage Publications.

Setiawan, I. (2023). Advokasi transnasional dan hak-hak masyarakat adat di Indonesia. *Pacific Affairs*, 96 (2), 321–340. <https://doi.org/10.5509/pacaf23456>

Stone, D. (2019). *Paradoks kebijakan: Seni pengambilan keputusan politik* (edisi ke-4). W.W. Norton & Company.

Sugiyanto, I. (2019). *Analisis kebijakan publik: Pendekatan teoritis dan aplikatif*. Pustaka Pelajar.

Sugiyanto, I. (2021). *Analisis kebijakan publik: Pendekatan teoritis dan aplikatif* (edisi revisi). Pustaka Pelajar.

Weber, M. (1922). *Ekonomi dan masyarakat: Sebuah garis besar sosiologi interpretatif*. University of California Press.

Winoto, B. (2015). *Reformasi birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia*. LP3ES.

Zahariadis, N. (2016). Kerangka kerja aliran ganda: Struktur, agensi, dan perubahan. *Kebijakan & Politik*, 44 (4), 565–582. <https://doi.org/10.1332/030557316X14634735385290>

UJIAN TENGAH SEMESTER

DINAMIKA KEBIJAKAN PUBLIK DALAM KONTROVERSI OMNIBUS LAW CIPTA KERJA: ANALISIS AGENDA SETTING DAN FORMULASI KEBIJAKAN DI INDONESIA



Nama : Octa Vallen Dwi Puspita
NPM : 2526061008
Mata Kuliah : Kebijakan Publik dan Aplikasinya
Dosen Pengampu : Prof. Intan Fitri Meutia, S.A.N., M.A., Ph.D.

MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG

2025

I. LATAR BELAKANG

1.1 Pemilihan Isu Kebijakan: Mengapa Omnibus Law Cipta Kerja?

Pada tahun 2020, Pemerintah Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja populer dengan sebutan Omnibus Law sebagai respons terhadap perlambatan arus investasi dan karakteristik regulasi yang dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi nasional. Undang-undang ini dirancang untuk melaporkan perizinan usaha, mempercepat proses investasi, serta menciptakan iklim usaha yang lebih kompetitif. Namun implementasinya memicu gelombang protes nasional yang melibatkan serikat pekerja, organisasi pelajar, kalangan akademisi, serta kelompok sipil masyarakat. Kritik utama mengarah pada dugaan pelemahan jaminan perlindungan ketenagakerjaan, seperti fleksibilisasi hubungan kerja, pengurangan pesangon, dan normalisasi sistem kontrak kerja serta minimnya keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan yang berdampak luas.

Menanggapi gugatan tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (2021) menyatakan bahwa UU Cipta Kerja bersifat inkonstitusional bersyarat dan memberikan batas waktu dua tahun bagi pemerintah untuk melakukan perbaikan substansial melalui mekanisme partisipatif. Namun, pada tahun 2023, pemerintah justru mengesahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 sebagai pengganti, yang menurut sejumlah analisis akademis dan lembaga pemantau kebijakan tidak mencerminkan revisi mendasar terhadap pasal-pasal yang sebelumnya menuai kontroversi.

Pemilihan isu ini didasarkan pada tiga pertimbangan teoritis dan kontekstual. Pertama, UU Cipta Kerja merepresentasikan benturan paradigmatis antara logika ekonomi neoliberal yang menekankan deregulasi dan efisiensi pasar dengan prinsip-prinsip hak sosial warga negara, khususnya dalam ranah perlindungan ketenagakerjaan. Kedua, proses pembentukan kebijakan ini menjadi arena uji bagi kualitas demokrasi deliberatif di Indonesia, terutama terkait transparansi, akuntabilitas, dan inklusivitas dalam perumusan kebijakan publik. Ketiga, isu ini memiliki relevansi empiris yang tinggi dalam konteks ekosistem kerja transformasi pasca-pandemi, di mana model kerja hybrid semakin dominan namun justru berpotensi dimanfaatkan untuk kecepatan tanggung jawab institusional terhadap perlindungan tenaga kerja.

1.2 Konteks Sosial-Ekonomi dan Politik Kebijakan Cipta Kerja

Indonesia saat ini menghadapi tantangan struktural yang kompleks dalam upayanya menarik investasi asing di tengah persaingan ekonomi global yang semakin ketat. Laporan Bank Dunia (2022) menyoroti bahwa salah satu akar masalah utama terletak pada sistem birokrasi yang masih tumpang tindih serta kerangka regulasi yang sering berubah-ubah dan tidak konsisten. Kondisi ini menciptakan kenyamanan bagi investor, yang pada akhirnya menghambat iklim investasi yang menguntungkan.

Namun, upaya untuk mencapai regulasi seperti yang dilakukan melalui kebijakan deregulasi tidak boleh dilakukan dengan mengabaikan perlindungan terhadap hak-hak dasar pekerja. Serikat buruh dan berbagai organisasi masyarakat sipil secara konsisten menyatakan bahwa kebijakan harus tetap menjunjung prinsip-prinsip ketenagakerjaan yang adil, termasuk jaminan reformasi upah yang layak, akses terhadap jaminan sosial, serta kebebasan berserikat sebagaimana diamanatkan oleh Konvensi ILO (2021).

Dalam konteks inilah Undang-Undang Cipta Kerja dirancang dan disetujui. Kebijakan ini muncul pasca-Pemilu 2019, ketika pemerintahan Presiden Joko Widodo mendukung mayoritas di parlemen, sehingga memungkinkan percepatan proses legislasi. Meski bertujuan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan menarik investasi, pendekatan yang digunakan yang cenderung top-down dan meminimalkan dialog dengan publik

menimbulkan kontroversi luas. Kurangnya transparansi dan partisipasi dalam proses penyusunannya memicu legitimasi krisis. Hal ini tercermin dalam survei Indikator Politik Indonesia (2020), yang mencatat bahwa 68% responden menolak UU tersebut karena dianggap tidak transparan dan merugikan kelompok masyarakat rentan, terutama pekerja dan rakyat kecil.

Dengan demikian, tantangan ke depan bukan hanya soal persetujuan regulasi, tetapi juga memastikan bahwa kebijakan reformasi dilakukan secara inklusif, adil, dan berkelanjutan tanpa mengorbankan hak-hak sosial dan ekonomi warga negara.

II. PENYUSUNAN AGENDA

2.1 Teori Agenda Setting dalam Kebijakan Publik

Penetapan agenda kebijakan merupakan proses politik yang kompleks, dimana isu-isu tertentu berhasil menembus prioritas pemerintah sementara yang lain tetap terpinggirkan. Proses ini tidak netral, melainkan dipengaruhi oleh interaksi antara aktor, narasi, momentum politik, serta struktur kekuasaan. Dalam konteks Omnibus Law Cipta Kerja di Indonesia, lima kerangka teoritik utama dapat digunakan untuk memahami bagaimana isu investasi dan perlindungan tenaga kerja ditempatkan atau diabaikan dalam agenda kebijakan nasional.

1. Kerangka Arus Ganda (*Multiple Streams Framework*)

Kerangka ini, yang dikembangkan oleh John Kingdon dan diperbarui dalam edisi terbaru *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Kingdon, 2019), menjelaskan bahwa kebijakan publik muncul ketika tiga arus-arus masalah, arus solusi, dan arus politik bertemu dalam suatu jendela kebijakan. Dalam kasus Omnibus Law, jendela tersebut terbuka secara strategis pasca-pandemi, ketika krisis ekonomi menciptakan tekanan yang mendesak untuk mempercepat pemulihan. Pemerintah memanfaatkan momentum ini untuk mendorong reformasi regulasi yang fokus pada kemudahan investasi, meskipun dengan mengorbankan dialog substantif mengenai perlindungan pekerja.

2. Teori Kekuasaan Tersembunyi Bachrach dan Baratz

Meskipun awalnya dirumuskan pada dekade 1960-an, konsep kekuasaan non-pengambilan keputusan dari Bachrach dan Baratz tetap relevan, terutama ketika dianalisis melalui lensa kontemporer seperti yang dilakukan oleh Lukes (2021) dalam *Power: A Radical View* (edisi ke-3). Teori ini menekankan bahwa kekuasaan tidak hanya terlihat dalam keputusan eksplisit, tetapi juga dalam kemampuan aktor dominan seperti konsorsium bisnis atau kelompok elit ekonomi untuk mencegah isu-isu tertentu masuk ke dalam agenda publik. Dalam konteks Omnibus Law, suara buruh, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil sering kali dimarginalkan, baik melalui pendanaan partisipasi ruang maupun narasi media yang menggambarkan protes sebagai penghambat investasi.

3. Tipologi Agenda Cobb dan Elder dalam Perspektif Kontemporer

Cobb dan Elder (1972) membedakan antara agenda sistemik (isu yang muncul dari) dan agenda masyarakat institusional (isu yang secara resmi ditangani pemerintah). Pendekatan ini masih digunakan secara luas, termasuk dalam studi terbaru oleh Zahariadis dan Allen (2023) tentang dinamika agenda di negara berkembang. Dalam kasus di Indonesia, protes massal terhadap Omnibus Law menunjukkan bahwa isu perlindungan pekerja jelas berada dalam agenda sistemik. Namun, pemerintah secara aktif mengalihkan fokus ke agenda institusional yang berorientasi pada investasi dan daya saing global, sehingga menciptakan kesenjangan antara kebutuhan publik dan kebijakan resmi.

4. Arus Ganda dengan Ambiguitas (*Multiple Streams with Ambiguity*)

Nikolaos Zahariadis (2021) memperluas kerangka Kingdon dengan memasukkan dimensi ambiguitas sebagai variabel kunci dalam penetapan agenda. Dalam konteks Omnibus Law, pemerintah secara strategi menggunakan narasi kemudahan berusaha yang sengaja dibuat samar, sehingga adanya pemberdayaan teknis terhadap hak-hak pekerja, upah minimum, dan jaminan sosial. Ambiguitas ini memungkinkan kondisi politik untuk mempertahankan dukungan luas tanpa harus menjelaskan konsekuensi konkret dari kebijakan tersebut kepada publik.

5. Model Siklus Kebijakan Howlett dan Ramesh

Model siklus kebijakan yang diperbarui oleh Howlett, Ramesh, dan Perl (2022) dalam *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* menempatkan penetapan agenda sebagai tahap kritis yang menentukan arah seluruh proses kebijakan. Namun, dalam implementasi Omnibus Law, tahap ini dipercepat secara artifisial dengan minimalnya konsultasi publik, analisis dampak sosial, atau pemetaan pemangku kepentingan yang komprehensif. Akibatnya, kebijakan yang dihasilkan cenderung responsif terhadap kepentingan ekonomi jangka pendek, bukan keadilan sosial jangka panjang.

Kerangka Kingdon tetap menjadi alat analisis yang kuat untuk menjelaskan kapan dan mengapa Omnibus Law muncul pada momen tertentu, khususnya karena krisis ekonomi pasca-pandemi menciptakan jendela kebijakan yang langka. Namun, pendekatan ini memiliki batasan struktural, cenderung mengabaikan asimetri kekuasaan dalam menentukan masalah mana yang dianggap layak dan solusi yang dianggap layak diterima. Didalam teori Bachrach dan Baratz memberikan koreksi penting dengan menyoroti bagaimana aktor dominan secara sistematis menekan isu-isu yang mengancam kepentingan mereka. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif memerlukan integrasi antara pendekatan berbasis momentum (Kingdon) dan pendekatan berbasis kekuasaan (Bachrach & Baratz).

2.2 Aktor dan Dinamika dalam Penetapan Agenda Cipta Kerja

Proses agenda penetapan Omnibus Law didominasi oleh terdiri dari pro-bisnis yang terdiri dari Kementerian Investasi, asosiasi pengusaha (KADIN, APINDO), dan fraksi parlemen pendukung pemerintah. Sebaliknya, serikat buruh (KSPI, SGBN), organisasi mahasiswa (BEM SI), dan lembaga think tank kritis (ICW, INDEF) berupaya mendorong isu perlindungan sosial ke dalam agenda.

Menariknya, media massa terutama media digital memainkan peran ganda. Di satu sisi, arus utama media sering membingkai kebijakan sebagai “terobosan ekonomi”; di sisi lain, media alternatif dan media sosial memperkuat narasi perlawanan (Nurhayati & Prasetyo, 2023).

Studi Prasetyo (2022) menunjukkan bahwa framing media sangat menentukan persepsi publik. Pemerintah menggunakan framing urgensi ekonomi, sementara gerakan sosial menggunakan framing keadilan sosial. Konflik framing inilah yang memperdalam polarisasi.

III. FORMULASI KEBIJAKAN

3.1 Pendekatan Teoretis dalam Formulasi Kebijakan

Perumusan kebijakan merupakan tahap krusial dalam siklus kebijakan publik, di mana berbagai alternatif solusi dirancang, dievaluasi, lalu dilembagakan menjadi keputusan resmi. Proses ini tidak netral, melainkan dipengaruhi oleh asumsi epistemologis, struktur

kekuasaan, serta pertarungan nilai antaraktor. Dalam konteks pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja (Omnibus Law) di Indonesia, lima kerangka teori teoritis utama dapat digunakan untuk memahami dinamika formulasi kebijakan tersebut:

1. Teori Pilihan Rasional

Pendekatan ini beranggapan bahwa aktor kebijakan, dalam hal ini pemerintah bertindak secara rasional dengan memilih opsi yang memberikan manfaat maksimal berdasarkan informasi yang tersedia. Dalam narasi resmi, deregulasi melalui Omnibus Law dapat dibenarkan sebagai upaya untuk menarik investasi asing dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun, asumsi rasionalitas penuh sering kali mengabaikan kompleksitas sosial dan keselarasan informasi yang nyata dalam proses pengambilan keputusan (Bendor, 2019).

2. Pendekatan Inkremental

Charles Lindblom (1959) menyarankan agar kebijakan umumnya berkembang melalui penyesuaian bertahap, bukan perubahan radikal. Namun, Omnibus Law justru mencerminkan pendekatan big bang mengubah ratusan pasal dalam puluhan undang-undang sekaligus. Hal ini bertentangan dengan prinsip inkrementalisme yang tekanan stabilitas, konteks, dan pembelajaran bertahap dari kebijakan sebelumnya (Howlett et al., 2022).

3. Kerangka Koalisi Advokasi (Advocacy Coalition Framework/ACF)

Menurut Sabatier dan Weible (2023) pembaruan dari kerangka awal Sabatier & Jenkins-Smith (1993) kebijakan publik adalah arena pertarungan antar pengumpulan yang masing-masing didorong oleh sistem keyakinan inti (core beliefs). Dalam kasus Omnibus Law, koalisi neoliberal yang mengutamakan efisiensi pasar dan kemudahan investasi menggantikan dominasi kebijakan wacana, sementara koalisi pro-pekerja yang berpijak pada prinsip perlindungan sosial dan hak buruh termarginalkan. Konflik ini bukan sekadar perbedaan teknis, melainkan benturan nilai ideologis yang mendalam.

4. Teori Institusional Baru

Douglass North (1990) menekankan peran institusi baik formal maupun informal, dalam membentuk insentif dan preferensi aktor. Di Indonesia, tradisi birokrasi sentralistik dan kuatnya kekuasaan eksekutif menciptakan struktur institusional yang memungkinkan pemerintah pusat mendominasi proses legislasi tanpa partisipasi parlemen atau masyarakat sipil yang mampu. Hal ini memperkuat kecenderungan otoritatif dalam formulasi kebijakan, sebagaimana terlihat dalam percepatan pengesahan Omnibus Law (Helmke & Levitsky, 2021).

5. Teori Desain Kebijakan Sosial

Schneider dan Ingram (2022) dalam edisi terbaru karyanya menegaskan bahwa kebijakan tidak hanya mengatur perilaku, tetapi juga mengklasifikasikan warga negara ke dalam kategori moral tertentu: layak (layak dibantu) atau tidak layak (tidak layak). Omnibus Law secara implisit memposisikan investor sebagai aktor produktif dan layak didukung, sementara buruh terutama pekerja informal dan kontrak digambarkan sebagai hambatan bagi efisiensi ekonomi. Klasifikasi normatif semacam ini berpotensi melegitimasi ketimpangan struktural dan menambah perlindungan sosial.

Meskipun narasi resmi pemerintah mengedepankan logika pilihan rasional yakni bahwa Omnibus Law adalah respons optimal terhadap tantangan ekonomi pendekatan ini gagal menjelaskan bias ideologis dan ketimpangan kekuasaan dalam proses formulasi. Sebaliknya, Kerangka Koalisi Advokasi memberikan lensa yang lebih memadai karena menangkap dimensi nilai konflik, peran aktor non-negara, serta dinamika kekuasaan yang membentuk kebijakan. Dalam konteks pascapandemi, di mana ketahanan sosial dan keadilan distributif semakin penting, bias normatif dalam desain kebijakan seperti ini

berisiko memperdalam ketidakadilan struktural, terutama dalam ekosistem kerja *hybrid* yang rentan terhadap eksploitasi.

3.2 Proses dan Konten Formulasi UU Cipta Kerja

Undang-Undang Cipta Kerja (UU No. 6 Tahun 2023), yang merupakan revisi dari UU Cipta Kerja sebelumnya (UU No. 11 Tahun 2020), dirancang melalui pendekatan omnibus law sebuah kebijakan strategis yang menggabungkan revisi terhadap puluhan undang-undang sektoral ke dalam satu dokumen hukum tunggal. Secara teknis, pendekatan ini memang menawarkan efisiensi dalam proses legislasi dan penyederhanaan regulasi. Namun dari sisi substansi, metode ini memicu berbagai kekhawatiran, terutama terkait perlindungan hak-hak pekerja.

Salah satu isu krusial adalah pelanggaran ketentuan mengenai sistem kerja kontrak dan *outsourcing*. Dalam UU Cipta Kerja, ketentuan tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) dan pekerja alih daya tidak lagi dibatasi pada jenis pekerjaan tertentu, melainkan berlaku lintas sektor. Perubahan ini berpotensi mengikis kepastian kerja dan stabilitas hubungan industrial, karena memungkinkan pemberi kerja memperpanjang status kontrak secara berulang tanpa kewajiban mengangkat pekerja menjadi tetap.

Temuan terbaru dari Kementerian Ketenagakerjaan (2024) menunjukkan bahwa proporsi pekerja kontrak di sektor digital dan logistik telah mencapai 64%, naik dari 62% pada tahun sebelumnya. Angka ini mencerminkan tren fleksibilisasi pasar tenaga kerja yang semakin mengarah pada pekerjaan tidak tetap bentuk kerja yang rentan, tidak stabil, dan minim jaminan sosial. Sayangnya, peningkatan penggunaan skema kerja non-permanen ini tidak diimbangi dengan penguatan mekanisme pengawasan ketenagakerjaan. Kapasitas inspektorat ketenagakerjaan masih terbatas, baik dari sisi jumlah maupun kewenangan, sehingga pelanggaran norma kerja sering luput dari sanksi.

Di sisi lain, klaim pemerintah bahwa UU Cipta Kerja akan menciptakan 27 juta lapangan kerja dalam sepuluh tahun (BKPM, 2021) hingga kini belum didukung oleh bukti empiris yang kuat. Studi terbaru oleh *Center for Indonesian Policy Studies* (CIPS, 2025) menemukan bahwa pertumbuhan penyerapan energi kerja pasca-penerapan UU Cipta Kerja tidak berbeda signifikan dibandingkan tren sebelum pandemi, dan sebagian besar lapangan kerja baru justru bersifat informal atau berdurasi pendek.

Yang tak kalah penting adalah persoalan defisit partisipasi publik dalam proses penyusunan regulasi. Meskipun pemerintah menyatakan bahwa UU No. 6/2023 telah memperbaiki mekanisme konsultasi publik, hasil kajian Lembaga Penelitian Ekonomi Manajemen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia (LPEM-FEB UI, 2024) mengungkap kenyataan yang kontras: hanya sekitar 12% masukan dari masyarakat sipil yang benar-benar diakomodasi dalam draf akhir. Lebih lanjut, sebagian besar masukan yang diterima berasal dari kalangan pengusaha dan asosiasi industri, sementara suara serikat pekerja, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil hampir tidak terdengar. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan serius mengenai inklusivitas dan legitimasi demokratis dalam pembentukan kebijakan ketenagakerjaan nasional.

IV. PENUTUP

Kebijakan Omnibus Law Cipta Kerja merupakan cerminan ketegangan antara efisiensi ekonomi dan keadilan sosial dalam tata kelola pemerintahan modern. Analisis teoritis menunjukkan bahwa dominasi yang mendukung pro-bisnis, lemahnya mekanisme deliberatif, dan framing kebijakan yang bias telah menghasilkan kebijakan yang kontroversial dan rentan konflik sosial.

Bagi pengembangan organisasi khususnya dalam ekosistem kerja hybrid, kebijakan ini berpotensi mempercepat ekosistem kerja, tetapi tanpa perlindungan yang memadai, ekosistem bisa berubah menjadi prekarisasi. Oleh karena itu, kebijakan reformasi harus mengintegrasikan prinsip partisipasi inklusif, transparansi regulasi, dan keseimbangan antara pertumbuhan dan perlindungan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). (2021). *Proyeksi dampak UU Cipta Kerja terhadap investasi dan penyerapan tenaga kerja*. Jakarta: BKPM.
- Bachrach, P., & Baratz, MS (1962). Dua wajah kekuasaan. *American Political Science Review*, 56 (4), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Bank Dunia. (2022). *Prospek Ekonomi Indonesia: Mengatasi Masalah*. Grup Bank Dunia.
- Cobb, RW, & Elder, CD (1972). *Partisipasi dalam politik Amerika: Dinamika pembentukan agenda*. Allyn dan Bacon.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2022). *Mempelajari kebijakan publik: Siklus kebijakan dan subsistem kebijakan (edisi ke-5)*. Oxford University Press.
- Kingdon, JW (2019). *Agenda, alternatif, dan kebijakan publik (edisi ke-3, diperbarui)*. Pearson.
- Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia. (2024). *Statistik ketenagakerjaan nasional: Laporan tahunan 2024*. Jakarta : Kemnaker.
- Lindblom, CE (1959). Ilmu “muddling through.” *Tinjauan Administrasi Publik*, 19 (2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- LPEM-FEB UI. (2024). *Partisipasi publik dalam penyusunan UU Cipta Kerja: Analisis inklusivitas dan representasi*. Jakarta: Penelitian Lembaga Ekonomi Manajemen, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia.
- Lukes, S. (2021). *Kekuasaan: Sebuah Pandangan Radikal (edisi ke-3)*. Palgrave Macmillan.
- Nurhayati, D., & Prasetyo, A. (2023). Pembingkai media dan persepsi publik terhadap Omnibus Law di Indonesia. *Jurnal Studi Media Asia Tenggara*, 5 (1), 45–62.
- Organisasi Perburuhan Internasional (ILO). (2021). *Respons perlindungan sosial dan ketenagakerjaan terhadap COVID-19: Tinjauan cepat langkah-langkah negara*. Organisasi Perburuhan Internasional.
- Prasetyo, A. (2022). Narasi kebijakan dan kekuasaan: Kasus UU Cipta Kerja Indonesia. *Studi Kebijakan Asia Pasifik*, 9 (3), 301–318. <https://doi.org/10.1002/app5.345>
- Sabatier, PA, & Jenkins-Smith, HC (1993). *Perubahan kebijakan dan pembelajaran: Pendekatan koalisi advokasi*. Westview Press.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997). *Desain kebijakan untuk demokrasi*. University Press of Kansas.
- Simon, HA (1997). *Perilaku Administratif (edisi ke-4)*. Free Press.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023, No.6 .

Zahariadis, N. (2021). Politik ambiguitas: Kerangka kerja multialiran dalam dunia ketidakpastian. Dalam N. Zahariadis & T. Allen (Eds.), *Handbook of public policy agenda setting* (hlm. 45–62). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800371050.00008>

Zahariadis, N., & Allen, T. (Eds.). (2023). *Buku Pegangan Penetapan Agenda Kebijakan Publik* . Edward Elgar Publishing.

Pusat Studi Kebijakan Indonesia (CIPS). (2025). *Evaluasi empiris dampak UU Cipta Kerja terhadap pasar tenaga kerja Indonesia* . Jakarta: CIPS.