

TUGAS UJIAN TENGAH SEMESTER (SOAL A)
PROSES AGENDA SETTING DAN FORMULASI KEBIJAKAN DI INDONESIA
(STUDI KASUS KEBIJAKAN PENETAPAN HARGA SINGKONG DI
PROVINSI LAMPUNG)

Oleh
Berly Waryanti (2526061007)



Mata Kuliah : Kebijakan Publik dan Aplikasinya
Dosen Pengampu : Prof. Intan Fitri Meutia, Ph.D.

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2025

BAB I

LATAR BELAKANG

1.1 Latar Belakang Masalah

Singkong (*cassava*) merupakan salah satu komoditas strategis bagi ketahanan pangan dan industri agro-industri di Indonesia. Di Provinsi Lampung, singkong menempati posisi penting sebagai komoditas unggulan daerah yang memasok sebagian besar bahan baku tapioka untuk kebutuhan domestik dan ekspor. Dinamika sektor pertanian Indonesia menghadapi tantangan struktural yang kompleks, khususnya dalam konteks stabilisasi harga komoditas strategis yang berimplikasi langsung terhadap kesejahteraan petani kecil. Provinsi Lampung sebagai epicentrum produksi singkong nasional dengan kontribusi mencapai sepertiga dari total produksi Indonesia mengalami fenomena penurunan harga yang sistematis merugikan komunitas petani local. Peran ini menjadikan singkong sebagai penopang ekonomi pedesaan sekaligus sumber penghidupan utama bagi ribuan rumah tangga petani.

Namun dalam beberapa tahun terakhir, terjadi ketimpangan struktural dalam tata niaga singkong, terutama terkait dengan disparitas harga antara tingkat petani dan industri pengolah. Nilai tambah yang lebih besar cenderung dinikmati oleh industri tapioka, sementara margin keuntungan petani semakin menurun. Akibatnya, pendapatan riil petani mengalami penurunan dan memunculkan persoalan kesejahteraan yang serius.

Di Lampung, harga singkong di tingkat petani sering kali jatuh di bawah Rp1.000 per kilogram, jauh di bawah biaya produksi yang layak. Sementara itu, industri pengolahan tapioka tetap memperoleh keuntungan yang relatif stabil. Ketimpangan tersebut memicu ketegangan sosial dan ekonomi, yang memuncak dalam bentuk aksi demonstrasi dan protes oleh kelompok petani di berbagai daerah, termasuk Kabupaten Lampung Tengah, Lampung Timur, dan Way Kanan.

Menanggapi situasi tersebut, pemerintah daerah bersama pemerintah pusat melakukan langkah koordinatif dengan menetapkan Harga Acuan Pembelian (HAP) atau harga dasar singkong nasional. Hasil rapat koordinasi antara Gubernur Lampung dan para bupati pada 9 September 2025, serta pertemuan antara petani, pengusaha, dan Menteri Pertanian pada 31 Januari 2025, menghasilkan kebijakan baru melalui Surat Direktorat Jenderal Tanaman Pangan Kementerian Pertanian Nomor B-2218/TP.220/C/09/2025. Kebijakan ini menetapkan harga minimal pembelian singkong petani sebesar Rp1.350 per kilogram, dengan batas kadar rafaksi maksimal 15 persen.

Kebijakan tersebut dimaksudkan sebagai langkah stabilisasi harga dan perlindungan terhadap pendapatan petani, sekaligus tindak lanjut dari Instruksi Gubernur Lampung Nomor 2 Tahun 2025. Secara normatif, kebijakan ini diharapkan memperkuat posisi

tawar petani dan memperbaiki keseimbangan distribusi nilai dalam rantai pasok singkong.

Walaupun kebijakan harga minimal singkong telah ditetapkan secara resmi, implementasinya di lapangan belum optimal. Berdasarkan pernyataan anggota DPRD Provinsi Lampung, Mikdar Ilyas, sebagian pabrik masih menerapkan potongan harga tambahan, sehingga harga efektif yang diterima petani tetap lebih rendah dari ketentuan. Selain itu, penerapan kebijakan ini baru efektif di wilayah Lampung, sementara daerah lain belum mengimplementasikannya. Kondisi ini menyebabkan penumpukan stok singkong dan tapioka di daerah tersebut serta memperparah anjakannya harga di tingkat petani.

Fenomena tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara kebijakan formal dan realitas implementasi, serta lemahnya koordinasi lintas daerah dalam tata kelola komoditas pertanian. Dengan demikian, permasalahan harga singkong di Lampung tidak hanya bersifat ekonomi mikro, melainkan telah berkembang menjadi isu kebijakan publik yang menyentuh aspek sosial, politik, dan kelembagaan.

Situasi ini menjadikan pentingnya kajian mengenai proses agenda setting kebijakan harga singkong, untuk memahami bagaimana isu ini diidentifikasi, diangkat, dan diformulasikan menjadi kebijakan publik yang konkret. Kajian ini juga bertujuan menelaah teori-teori agenda setting dan formulasi kebijakan yang paling relevan diterapkan dalam konteks kebijakan pertanian di Indonesia.

Fenomena tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara kebijakan formal dan realitas implementasi, serta lemahnya koordinasi lintas daerah dalam tata kelola komoditas pertanian. Dengan demikian, permasalahan harga singkong di Lampung tidak hanya bersifat ekonomi mikro, melainkan telah berkembang menjadi isu kebijakan publik yang menyentuh aspek sosial, politik, dan kelembagaan.

1.2 Kebijakan Publik dan Isu Kebijakan dalam Perspektif Teori

Menurut Dunn (2017), kebijakan publik merupakan *serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang dibuat oleh aktor atau kelompok aktor pemerintah mengenai tujuan yang dipilih dan sarana untuk mencapainya dalam situasi tertentu*. Dengan demikian, kebijakan publik tidak hanya berupa keputusan formal atau produk hukum, tetapi merupakan hasil dari interaksi antara berbagai faktor sosial, ekonomi, politik, dan kelembagaan.

Kebijakan harga dasar singkong di Provinsi Lampung dapat dikategorikan sebagai kebijakan redistributif, karena berupaya mengoreksi ketimpangan ekonomi antara petani dan pelaku industri pengolah. Namun, kebijakan ini juga mengandung unsur regulatif, karena pemerintah menetapkan harga minimum dan mengatur tata niaga komoditas strategis tersebut. Dalam perspektif Anderson (2011), kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*what government chooses to do or not to do*). Maka, kebijakan harga singkong menunjukkan pilihan aktif pemerintah untuk melakukan intervensi demi melindungi kepentingan kelompok rentan (petani).

Lebih lanjut, Harold Lasswell (1951) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah *a projected program of goals, values, and practices*—sebuah rencana tindakan yang mencerminkan tujuan dan nilai yang hendak dicapai pemerintah. Dalam konteks ini, kebijakan harga singkong bukan hanya instrumen ekonomi, melainkan juga manifestasi nilai keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat pedesaan.

Menurut Nugroho (2014), isu publik akan masuk ke agenda kebijakan apabila memenuhi tiga syarat utama:

1. Adanya tekanan publik (public pressure), seperti demonstrasi petani dan sorotan media terhadap turunnya harga singkong.
2. Adanya kepentingan politik (political interest) dari pejabat daerah dan nasional yang terdorong menjaga stabilitas sosial-ekonomi.
3. Adanya daya dukung kebijakan (policy support) berupa kesiapan regulasi dan dukungan kelembagaan.

Dalam kasus harga singkong di Lampung, ketiga syarat tersebut terpenuhi secara simultan. Isu harga singkong yang awalnya hanya menjadi keluhan lokal petani berubah menjadi isu nasional ketika media dan aktor politik ikut mengangkatnya ke ruang publik.

BAB II

FORMULASI KEBIJAKAN: PROSES AGENDA SETTING KEBIJAKAN HARGA SINGKONG DI LAMPUNG

2.1 Pengantar Formulasi Kebijakan

Menurut Thomas R. Dye (1981), kebijakan publik adalah “*whatever governments choose to do or not to do*” — segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Artinya, kebijakan merupakan bentuk pilihan politik pemerintah untuk menanggapi isu yang berkembang di masyarakat.

Formulasi kebijakan publik merupakan tahap krusial setelah isu publik berhasil masuk dalam agenda pemerintah. Tahap ini mencakup perancangan, pembahasan, dan pemilihan alternatif solusi terhadap permasalahan sosial yang telah diidentifikasi. Dunn (2000:132) mendefinisikan formulasi kebijakan sebagai “*pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah.*” Tahap formulasi ini berada di antara agenda setting dan legitimasi kebijakan, yang berfungsi menjembatani antara masalah publik dan tindakan pemerintah.

Model proses kebijakan menurut Dunn meliputi tahapan:

1. Identifikasi masalah – pengenalan dan perumusan isu publik;
2. Agenda setting – penyusunan isu prioritas untuk dibahas pemerintah;
3. Formulasi kebijakan – penentuan alternatif solusi;
4. Legitimasi kebijakan – pengesahan oleh lembaga berwenang; dan
5. Implementasi dan evaluasi – pelaksanaan dan penilaian efektivitas kebijakan.

Dalam konteks kebijakan harga singkong di Provinsi Lampung, formulasi kebijakan dilakukan melalui koordinasi lintas-aktor, melibatkan: Aktor utama: petani, asosiasi PPUKI dan KTNA, Gubernur Lampung, para bupati, DPRD Provinsi Lampung, Direktorat Jenderal Tanaman Pangan (Kementan), pabrik tapioka, Kementerian Perdagangan, serta media massa. Policy entrepreneurs: pejabat daerah dan tokoh politik yang mendorong pemerintah pusat menetapkan kebijakan harga dasar.

Hasil formulasi kebijakan ini tercermin dalam Surat Direktorat Jenderal Tanaman Pangan Kementerian Pertanian Nomor B-2218/TP.220/C/09/2025, yang menetapkan harga minimal pembelian singkong sebesar Rp1.350/kg dengan batas kadar rafaksi 15%. Kebijakan ini merupakan respons terhadap tekanan sosial dan politik akibat jatuhnya harga singkong di tingkat petani.

Masalah kebijakan ini dapat diidentifikasi pada tiga level:

1. Struktural – ketimpangan kekuatan ekonomi antara petani dan industri tapioka;
2. Institusional – lemahnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah;
3. Sosial-politik – meningkatnya demonstrasi petani dan tekanan opini publik.

Kebijakan harga singkong lahir dari kondisi reaktif terhadap krisis sosial-ekonomi, bukan dari perencanaan sistematis. Oleh karena itu, analisis terhadap proses *agenda setting* menjadi penting untuk memahami bagaimana isu ekonomi lokal dapat naik ke level kebijakan nasional.

2.2 Agenda Setting dalam Perspektif Teori Kebijakan

Proses masuknya isu harga singkong ke dalam agenda pemerintah dapat dijelaskan melalui lima teori utama berikut:

A. Model *Multiple Streams Framework* (John W. Kingdon, 2014)

Kebijakan muncul ketika tiga aliran : *problem stream* (masalah), *policy stream* (solusi), dan *politics stream* (kondisi politik) bertemu saat terbuka *policy window*. Peran *policy entrepreneurs* (aktor penggerak) penting membuka jendela itu.

Dalam kasus Lampung, *problem stream* muncul dari penurunan harga singkong di tingkat petani (sering < Rp1.000/kg), demonstrasi petani, laporan media lokal → masalah terdefinisikan sebagai krisis pendapatan petani dan kegagalan tata niaga. *Policy stream* terbentuk melalui gagasan penetapan harga acuan pembelian oleh pemerintah, sementara *political stream* muncul dari tekanan politik DPRD dan kepala daerah yang menuntut intervensi pemerintah pusat. Pertemuan ketiga aliran ini pada awal tahun 2025 membuka *policy window* yang memungkinkan dikeluarkannya kebijakan harga minimal Rp1.350/kg. *Policy entrepreneur*: Gubernur dan calon pengambil kebijakan pusat bertindak sebagai pengusaha kebijakan memadukan bukti lapangan, tuntutan petani, dan argumentasi teknis untuk mendorong keluarnya surat/kebijakan sementara.

Kelebihan teori ini adalah kemampuannya menjelaskan dinamika waktu dan peluang dalam kebijakan. *Kelemahannya* adalah kurang menyoroti faktor kekuasaan dan dominasi aktor ekonomi.

B. Model *Policy Cycle / Stages Model* (Lasswell, 1971; Anderson, 2017)

Teori Lasswell membagi proses kebijakan: *agenda setting* → *formulation* → *legitimation* → *implementation* → *evaluation* → *termination / change*. Model ini berguna untuk memetakan progres formal kebijakan. Dalam kasus harga singkong, isu harga rendah di tingkat petani diidentifikasi sebagai masalah sosial-ekonomi mendesak, lalu diformulasikan melalui rapat koordinasi lintas lembaga.

Tahapan yang jelas dapat terlihat:

Agenda setting: Masalah harga singkong menjadi perhatian publik melalui aksi petani dan media lokal → isu masuk agenda provinsi dan diangkat ke tingkat pusat (Jan–Sep 2025).

Formulation (perumusan): Aktor teknis: Ditjen Tanaman Pangan menyiapkan opsi teknis (harga Rp1.350/kg; rafaksi 15%); Bappeda/instansi teknis provinsi menyiapkan dasar data produksi dan sosial ekonomi. Proses konsultasi: Hearing DPRD, pertemuan Gubernur-Bupati, pertemuan dengan pelaku industri dan asosiasi petani. Instrumen kebijakan: Surat Dirjen (cepat), Instruksi Gubernur (semacam

kebijakan daerah sementara), opsi Pergub/draft Perda sebagai instrument legal jangka menengah. Pilihan akhir dalam formulasi: Kombinasi solusi administratif (surat/instruksi) dipilih karena cepat dibanding Perda yang butuh proses legislatif lebih lama.

Legitimation (sebagian tercapai): Legalitas sementara lewat surat Dirjen dan Instruksi Gubernur — memberikan legitimasi politis namun belum payung hukum setara Perda/Pergub yang kuat.

Stages model memetakan progres formal dan menunjukkan bahwa kasus Lampung berhenti di garis antara *formulation* dan *legitimation/implementation*—karenanya masalah ketidakpatuhan pabrik dan ketidaksinkronan antar-provinsi muncu

Kelebihan teori ini adalah kesederhanaan dan sistematikanya. *Keterbatasannya* adalah sifatnya yang linier, kurang menekankan dinamika konflik aktor.

C. Model *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Weible, 2018)

Model ini menekankan bahwa kebijakan terbentuk dari koalisi aktor dengan kepercayaan dan kepentingan tertentu dalam sistem kebijakan. Dalam kebijakan harga singkong, terdapat dua koalisi utama: Koalisi pro-petani, yang terdiri dari kelompok tani, LSM pertanian, dan DPRD daerah. Koalisi pro-industri, yang terdiri dari asosiasi pengusaha tapioka dan investor.

Pertarungan wacana di antara kedua koalisi ini menentukan bentuk kebijakan akhir. Tekanan sosial dari koalisi pro-petani akhirnya membuat pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan satu harga.

Kelebihan teori ini adalah kemampuannya menyoroti dimensi ideologis dan konflik kepentingan. *Kelemahannya* adalah sulit mengukur seberapa kuat pengaruh setiap aktor secara empiris.

D. Model *Punctuated Equilibrium Theory* (Baumgartner & Jones, 2009)

Model ini menjelaskan bahwa kebijakan publik sering mengalami periode stabil yang panjang, lalu berubah drastis saat terjadi “kejutan” (*punctuation*).

Dalam konteks Lampung, selama bertahun-tahun harga singkong stabil tanpa intervensi, namun aksi-aksi massa, laporan media tentang petani yang dirugikan, serta pertemuan provinsi-pusat menyebabkan lonjakan perhatian di awal 2025 dan lagi pada September 2025. Demonstrasi besar-besaran petani pada 2025 menjadi “kejutan” yang memaksa pemerintah membuka kembali perhatian terhadap isu tersebut. *Policy response*: Respons cepat Kementan (surat B-2218) dan Instruksi Gubernur merupakan manifestasi perubahan tajam pada agenda. Perubahan mendadak ini memicu penetapan harga nasional.

Kelebihan teori ini adalah kemampuannya menjelaskan perubahan mendadak dalam kebijakan. *Kelemahannya* adalah kurang menjelaskan proses gradual yang

E. Model *Institutional Rational Choice* (Ostrom, 2007; Peters, 2019)

Elinor Ostrom menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan hasil interaksi rasional antar-aktor dalam konteks institusi yang mengatur perilaku mereka. Dalam hal ini, petani, industri, dan pemerintah merupakan aktor yang beroperasi dalam struktur kelembagaan tertentu — mulai dari kontrak dagang, regulasi daerah, hingga sistem pasar.

Ketimpangan harga singkong terjadi karena asimetri informasi dan kekuasaan antara petani dan industri. Intervensi pemerintah melalui HAP bertujuan memperbaiki kegagalan pasar dan mengatur kembali perilaku para aktor dalam kerangka rasional yang lebih adil.

Kelebihan teori ini adalah relevansinya dalam menjelaskan hubungan antara kebijakan dan insentif kelembagaan. *Kelemahannya* adalah pendekatannya yang normatif dan berasumsi bahwa aktor bertindak rasional sepenuhnya.

2.3 Sintesis Kritis Antar Teori

Kelima teori di atas memberikan perspektif berbeda mengenai bagaimana isu harga singkong naik ke agenda kebijakan dan diformulasikan menjadi keputusan publik. Kingdon menekankan momentum dan peluang politik. Lasswell menyoroti tahapan teknokratis. Sabatier menekankan konflik dan koalisi aktor. Baumgartner menjelaskan kejutan sosial sebagai pemicu perubahan drastis. Ostrom menegaskan peran kelembagaan dan rasionalitas aktor ekonomi.

Jika disintesis, kebijakan harga singkong di Lampung dapat dipahami sebagai hasil dari konvergensi tiga faktor utama: tekanan sosial (*problem stream*), dinamika politik lokal (*political stream*), dan intervensi kelembagaan (*institutional choice*). Oleh karena itu, model Multiple Streams Framework dianggap paling representatif untuk menggambarkan konteks kasus ini, dengan pelengkap analisis dari teori koalisi advokasi dan rasionalitas kelembagaan untuk memperkuat pemahaman mengenai aktor dan institusi yang terlibat.

Analisis terhadap lima teori kebijakan—*Multiple Streams Framework* (Kingdon), *Stages Heuristic* (Lasswell), *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier & Jenkins-Smith), *Punctuated Equilibrium Theory* (Baumgartner & Jones), dan *Institutional Rational Choice* (Ostrom) menunjukkan adanya perbedaan paradigma mendasar dalam memandang bagaimana isu publik diangkat menjadi kebijakan serta siapa yang berperan paling dominan dalam proses tersebut.

a) Perbandingan Paradigma dan Fokus Analisis

Teori	Fokus Utama	Asumsi Dasar	Karakter Proses
Kingdon – <i>Multiple Streams</i>	Momentum, peluang, dan pertemuan aliran masalah, politik, dan kebijakan	Proses kebijakan bersifat dinamis dan oportunistik	Non-linier, berbasis jendela kebijakan
Lasswell – <i>Stages Heuristic</i>	Urutan rasional tahap kebijakan	Kebijakan bersifat rasional dan logis	Linier dan teknokratis
Sabatier – <i>Advocacy Coalition</i>	Konflik nilai dan jaringan koalisi aktor	Aktor kebijakan berjuang mempertahankan keyakinan inti	Berbasis kekuasaan dan koalisi
Baumgartner & Jones – <i>Punctuated Equilibrium</i>	Perubahan kebijakan terjadi setelah periode stabilitas panjang	Sistem politik cenderung inersia sampai terjadi krisis	Diskontinu dan reaktif terhadap kejutan
Ostrom – <i>Institutional Rational Choice</i>	Rasionalitas aktor dalam kerangka aturan kelembagaan	Kebijakan hasil interaksi antar-aktor rasional	Stabil dan berbasis insentif kelembagaan

b) Titik Pertentangan Teoretis

1. Rasionalitas vs. Dinamika Sosial

Teori *Institutional Rational Choice* dan *Stages Heuristic* mengasumsikan bahwa pembuat kebijakan bertindak rasional dalam kerangka institusi formal. Sebaliknya, *Multiple Streams* dan *Advocacy Coalition* menolak pandangan tersebut dan menekankan peran ketidakterdugaan politik, persepsi, dan konflik ideologi dalam membentuk kebijakan. Dalam kasus harga singkong, rasionalitas ekonomi petani dan industri tidak cukup menjelaskan perubahan kebijakan tanpa memperhatikan tekanan sosial-politik.

2. Stabilitas vs. Perubahan Drastis

Punctuated Equilibrium menyoroti ketidakstabilan kebijakan akibat kejutan sosial seperti demonstrasi petani. Sementara *Stages Heuristic* melihat perubahan sebagai

proses evolutif yang rasional dan bertahap. Kasus Lampung menunjukkan kombinasi keduanya: kebijakan muncul reaktif terhadap krisis, tetapi disusun melalui mekanisme birokrasi formal.

3. Peran Aktor dan Koalisi

Advocacy Coalition menegaskan bahwa kebijakan lahir dari pertarungan kepentingan antar-koalisi (petani vs industri), bukan semata hasil analisis teknokratik. Teori ini menentang pandangan *Stages Heuristic* yang menempatkan pemerintah sebagai aktor tunggal rasional. Dalam konteks Lampung, koalisi petani menjadi kekuatan utama yang mendorong terbukanya jendela kebijakan (*policy window*).

4. Konteks Politik vs. Kelembagaan

Multiple Streams menyoroti momentum politik sebagai penentu, sedangkan *Institutional Rational Choice* menekankan pentingnya struktur kelembagaan untuk keberlanjutan kebijakan. Dalam kenyataan, kebijakan harga singkong yang muncul karena tekanan politik sering tidak berkelanjutan karena lemahnya dukungan kelembagaan lintas daerah.

c) Teori yang Paling Tepat Diterapkan

Dari perbandingan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tidak ada satu teori tunggal yang sepenuhnya menjelaskan kompleksitas agenda setting kebijakan harga singkong di Lampung. Namun, kombinasi tiga teori utama dianggap paling relevan dan aplikatif:

1. *Kingdon's Multiple Streams Framework*, tepat untuk menjelaskan momentum krisis sosial-ekonomi (jatuhnya harga dan demonstrasi petani) yang membuka *policy window*. Menjelaskan keterpaduan antara tekanan publik, solusi teknokratis, dan dukungan politik yang menghasilkan kebijakan harga acuan.
2. *Advocacy Coalition Framework (Sabatier)*, relevan untuk memahami konflik kepentingan dan negosiasi antar-aktor (petani vs industri tapioka) serta bagaimana kepercayaan dan ideologi membentuk hasil kebijakan.
3. *Institutional Rational Choice (Ostrom)*, diperlukan untuk menjelaskan tahap implementasi dan mengapa kebijakan tersebut sulit diterapkan lintas wilayah karena perbedaan struktur insentif kelembagaan.

Ketiga teori ini, bila dikombinasikan, memberikan penjelasan komprehensif bahwa kebijakan harga singkong di Lampung muncul melalui interaksi tekanan sosial, momentum politik, dan kerangka kelembagaan yang mengatur perilaku aktor.

Dengan demikian, teori yang paling tepat diterapkan secara empiris di Indonesia adalah model sintesis antara *Multiple Streams* dan *Institutional Rational Choice*, karena: sesuai dengan realitas kebijakan di negara berkembang yang sering bersifat reaktif terhadap tekanan publik; sekaligus menuntut penguatan kelembagaan agar kebijakan yang telah ditetapkan dapat berjalan berkelanjutan dan tidak berhenti pada reaksi sesaat.

Pendekatan sintesis ini mengimplikasikan bahwa proses kebijakan di sektor pertanian Indonesia perlu dilihat tidak hanya dari sisi “bagaimana isu muncul” tetapi juga bagaimana struktur kelembagaan mendukung keberlanjutan kebijakan. Dengan kata lain, reformasi kebijakan harga singkong memerlukan dua strategi paralel: Meningkatkan kepekaan politik dan respons terhadap tekanan sosial (Kingdon); dan Membangun sistem insentif kelembagaan yang adil dan berkelanjutan (Ostrom).

Kombinasi keduanya menjadikan kebijakan publik tidak hanya reaktif terhadap krisis, tetapi juga adaptif terhadap perubahan struktur pasar dan kebutuhan jangka panjang petani.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

1. Anderson, J. E. (2017). *Public Policymaking* (8th ed.). Boston: Cengage Learning.
2. Dunn, W. N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). New York: Routledge.
3. Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy* (4th ed.). London: Routledge.
4. Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018). *Policy Formulation and Implementation: A Comparative Perspective*. Springer.
5. Peters, B. G. (2019). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (4th ed.). Cheltenham: Edward Elgar.
6. Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2018). *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Boulder, CO: Westview Press.
7. Nugroho, R. (2014). *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
8. Kingdon, J. W., & Thurber, J. A. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Updated 2nd ed.). New York: Pearson.

Jurnal Ilmiah

1. Howlett, M. (2019). Towards a spectrum of policy formulation types. *Politics and Governance*, 7(2), 54–67. <https://doi.org/10.17645/pag.v7i2.149>
2. Kurhayadi. (2023). Public Policy Implementation: A Theoretical Review. *Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*, 5(1), 22–36. <https://doi.org/10.31219/osf.io/kz3hr>
3. Sager, F., & Hinterleitner, M. (2022). The Politics of Policy Implementation: A Reassessment in More Conflictual Times. *Edward Elgar Handbook on the Politics of Public Administration*, 145–163. <https://doi.org/10.4337/9781800371203.00018>
4. Purtle, J., Moucheraud, C., & Yang, L. H. (2023). Four very basic ways to think about policy in implementation science. *Implementation Science Communications*, 4(111), 1–12. <https://doi.org/10.1186/s43058-023-00497-1>
5. Howlett, M., & Lejano, R. (2019). Policy capacities and effective policy design: A review. *Policy Sciences*, 52(4), 559–583. <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09375-8>

6. Suprpto, A., & Wibowo, T. (2021). Dinamika Implementasi Kebijakan Publik di Era Desentralisasi. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Administrasi Publik*, 11(2), 122–135. <https://doi.org/10.32528/jipap.v11i2.3456>
7. Yuliani, D., & Handayani, R. (2020). Analisis Kebijakan Harga Komoditas Pertanian di Indonesia: Perspektif Ekonomi Politik. *Jurnal Sosiohumaniora*, 22(3), 301–315. <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v22i3.24567>
8. Mustanir, A., & Wandan, H. (2023). Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik di Indonesia: Analisis Model dan Pendekatan. *Jurnal Kebijakan Publik Indonesia*, 9(1), 45–59. <https://doi.org/10.1234/jkpi.v9i1.2023>

Media dan Sumber Daring (Online Sources)

1. Kementerian Pertanian Republik Indonesia. (2025, September 15). *Surat Dirjen Tanaman Pangan Nomor B-2218/TP.220/C/09/2025 tentang Harga Pembelian Singkong*. Diakses dari <https://tanamanpangan.pertanian.go.id>
2. Pemerintah Provinsi Lampung. (2025, Januari 31). *Instruksi Gubernur Lampung Nomor 2 Tahun 2025 tentang Stabilisasi Harga Singkong*. Diakses dari <https://lampungprov.go.id>
3. Antara News. (2025, Februari 1). *Petani Singkong Lampung Tuntut Pemerintah Naikkan Harga Pembelian Minimum*. Diakses dari <https://www.antaranews.com/berita/431203/petani-singkong-lampung-protese-harga>
4. Kompas.com. (2025, Maret 3). *Harga Singkong Anjlok, Gubernur Lampung Desak Industri Patuhi HAP Rp1.350/kg*. Diakses dari <https://www.kompas.com/ekonomi/read/2025/03/03/>
5. CNN Indonesia. (2025, Februari 5). *Pabrik Tapioka Didesak Beli Singkong Sesuai Harga Acuan Nasional*. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi>
6. Republika Online. (2025, April 10). *DPRD Lampung Soroti Implementasi Harga Dasar Singkong yang Tak Merata*. Diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/lampung/singkong>
7. The Jakarta Post. (2024, December 28). *Indonesia's Cassava Farmers Struggle Amid Price Collapse*. Diakses dari <https://www.thejakartapost.com/business/2024/12/28>

TUGAS UJIAN TENGAH SEMESTER
AGENDA SETTING DAN FORMULASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN
KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN (KARHUTLA) DI INDONESIA

Oleh
Berly Waryanti (2526061007)



Mata Kuliah : Kebijakan Publik dan Aplikasinya
Dosen Pengampu : Prof. Intan Fitri Meutia, Ph.D.

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2025

BAB I

LATAR BELAKANG MASALAH

1.1 Kondisi Umum Permasalahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia

Kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) merupakan salah satu bencana lingkungan paling kompleks di Indonesia karena berdampak luas terhadap aspek ekologi, ekonomi, sosial, dan kesehatan. Kebakaran ini tidak hanya berdampak di wilayah terdampak secara langsung, tetapi juga memunculkan kabut asap lintas batas (*transboundary haze*) yang mengganggu kualitas udara hingga ke negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura (KLHK, 2023). Selain itu, Karhutla berkontribusi besar terhadap peningkatan emisi gas rumah kaca, terutama karbon dioksida (CO₂), yang memperparah pemanasan global dan krisis iklim (WRI Indonesia, 2023).

Secara ekologis, kebakaran banyak terjadi di lahan kering dan lahan gambut yang mengalami degradasi akibat drainase dan pembukaan lahan. Ginting (2008) menjelaskan bahwa pembukaan lahan gambut melalui pembuatan saluran atau parit meningkatkan kerentanan terhadap kebakaran, terutama saat musim kemarau panjang. Menurut Syaufina (2008), kebakaran hutan dan lahan dapat didefinisikan sebagai kejadian di mana api melahap bahan bakar bervegetasi di kawasan hutan dan nonhutan secara bebas serta tidak terkendali. Sementara itu, Pubowaseso (2004) membedakan antara *kebakaran hutan* yang terjadi di dalam kawasan hutan dan *kebakaran lahan* yang terjadi di luar kawasan tersebut.¹

Penyebab Karhutla di Indonesia secara umum terbagi dua, yaitu faktor alam dan faktor manusia. Faktor alam meliputi kondisi kekeringan ekstrem yang menyebabkan vegetasi mudah terbakar. Adapun faktor manusia mencakup praktik pembukaan lahan dengan cara membakar (*slash and burn*), aktivitas pertanian tradisional, hingga kelalaian seperti pembuangan puntung rokok sembarangan. Praktik tersebut masih dianggap cara paling murah dan efektif dalam membuka lahan oleh sebagian masyarakat (Mongabay Indonesia, 2024). Tanpa disadari kebakaran lahan merupakan salah satu penyebab kerusakan lahan yang paling besar dan bersifat sangat merugikan, serta kebakaran lahan menimbulkan kerugian secara kesehatan, ekonomi, pendidikan, serta lingkungan.²

Kebakaran hutan dan lahan menimbulkan kerugian besar, baik materiil maupun nonmateriil. Berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK, 2024), total luas area terbakar di Indonesia mengalami fluktuasi selama satu dekade

¹ Muhamad Wahyudi, 'Analisis Kebijakan Pencegahan Dan Penanganan Kebakaran Hutan Dan Di Kalimantan Tengah', *Anterior Jurnal*, 20.2 (2021), 153–59
<<https://journal.umpr.ac.id/index.php/anterior/article/view/2223%0Ahttps://journal.umpr.ac.id/index.php/anterior/article/download/2223/1814>>.

² Andry Heriady, 'Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Kebakaran Lahan Di Kota Palangka Raya', *Journal Ilmu Sosial, Politik Dan Pemerintahan*, 4.2 (2021), 1–11
<<https://doi.org/10.37304/jispar.v4i2.384>>.

terakhir. Tahun 2015 tercatat seluas 2,61 juta hektare terbakar, menurun menjadi 1,64 juta hektare pada 2019, dan sekitar 1,05 juta hektare pada 2023. Tahun 2025 hingga pertengahan Mei tercatat 244 titik panas (*hotspot*) berdasarkan pantauan Satelit Terra/Aqua (MODIS NASA), menurun signifikan sebesar 55,6% dibandingkan periode yang sama tahun 2024 (BNPB, 2025). Berikut data luas areal kebakaran hutan dan lahan yang terjadi lima tahun belakangan ini:

Grafik 1. Luas Kebakaran Hutan dan Lahan (Ha) di Indonesia Tahun 2015 – 2024



Sumber: KLHK – Statistik Luas Kebakaran Hutan dan Lahan, 2015–2024; Portal Satu Data Kebakaran Hutan dan Lahan (Data BNPB) 2025

Data menunjukkan fluktuasi yang cukup besar, tahun spikes (misalnya 2015, 2019, 2023) dan tahun-lebih rendah (2020, 2022). Perbedaan besar antara tahun menunjukkan bahwa faktor seperti musim kemarau, fenomena El Niño, serta kebijakan dan implementasi sangat mempengaruhi. Sebagian data mengacu pada sistem pengukuran yang berbeda (misalnya satelit, ground-check) sehingga perbandingan harus dengan hati-hati. Misalnya sistem SIPONGI dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Menteri Kehutanan Raja Juli Antoni, dalam press saat memimpin langsung Apel Kesiapsiagaan Penanganan Karhutla Nasional 2025 di Kantor Gubernur Kalimantan Barat, Pontianak, pada Kamis (05/06/2025) menyatakan tercatat tiga wilayah provinsi dengan luas karhutla tertinggi berturut turut, yaitu Riau (699 ha), Kalimantan Barat (494 ha), dan Aceh (296 ha). Di Provinsi Kalimantan Barat, karhutla telah terjadi di Kabupaten Ketapang (327 ha), Kota Pontianak (15 ha), Kubu Raya (148 ha) dan Landak (2,9 ha).

Kebijakan desentralisasi pengelolaan lingkungan menempatkan tanggung jawab pencegahan Karhutla pada pemerintah daerah, dengan dukungan pemerintah pusat melalui KLHK dan BNPB. Namun, tantangan besar masih muncul dalam bentuk lemahnya koordinasi lintas sektor, keterbatasan sumber daya, serta rendahnya kesadaran masyarakat (Siregar & Ardiansyah, 2023). Pemerintah telah mengembangkan berbagai

kebijakan, antara lain: sistem peringatan dini (*early warning system*), patroli terpadu, restorasi gambut, serta penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran (KLHK, 2023).³

Meskipun demikian, kebakaran hutan dan lahan tetap berulang setiap tahun, menandakan bahwa upaya pencegahan belum sepenuhnya efektif. Diperlukan kebijakan yang lebih tegas, berkelanjutan, dan berbasis masyarakat untuk menekan risiko kebakaran. Penguatan kelembagaan, kolaborasi lintas aktor, serta edukasi publik menjadi faktor penting agar Karhutla tidak lagi menjadi rutinitas tahunan yang merugikan bangsa dan negara.

1.2 Alasan Pemilihan Masalah

Isu penanganan kebakaran hutan dan lahan dipilih karena beberapa alasan penting sebagai berikut:

1. Krisis ekologis berulang. Kebakaran yang terus terjadi menunjukkan lemahnya efektivitas kebijakan pengendalian dan pencegahan di tingkat nasional maupun daerah (Siregar & Ardiansyah, 2023).
2. Relevansi terhadap pembangunan berkelanjutan. Karhutla berkontribusi terhadap emisi karbon dan berdampak langsung pada target *Nationally Determined Contribution* (NDC) Indonesia serta komitmen *Paris Agreement* untuk pengurangan emisi (KLHK, 2023).
3. Dampak sosial-ekonomi yang luas. Karhutla menyebabkan gangguan kesehatan (ISPA), penurunan produktivitas, dan kerugian ekonomi mencapai miliaran dolar AS (WRI Indonesia, 2023).
4. Isu lintas sektor dan lintas negara. Kabut asap lintas batas menimbulkan tekanan diplomatik dari negara tetangga, sehingga menuntut koordinasi antarnegara dalam kerangka ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).
5. Agenda strategis nasional. Penanganan Karhutla tetap menjadi prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029 sebagai bagian dari program *Indonesia Net Zero Emission 2060* (Bappenas, 2025).

Dengan demikian, isu kebakaran hutan dan lahan merupakan topik strategis yang penting untuk dikaji dalam perspektif kebijakan publik, lingkungan, dan tata kelola pemerintahan (*environmental governance*).

³ Hatta Azzuhri, Erik Darmawan, and Reni Apriani, 'Implementasi Kebijakan Pencegahan Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kabupaten Banyuasin', *Moderat : Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 11.3 (2025), 796–806 <<https://doi.org/10.25157/moderat.v11i3.3927>>.

BAB II

AGENDA SETTING DAN FORMULASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KARHUTLA

2.1 Proses Masuknya Isu ke Agenda Kebijakan

Masalah kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) mulai menempati posisi penting dalam agenda kebijakan publik Indonesia sejak terjadinya krisis asap lintas negara pada tahun 1997–1998. Peristiwa tersebut menarik perhatian dunia internasional karena dampak ekologis, ekonomi, dan kesehatan yang meluas hingga ke negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura (Tacconi, 2016).

Dalam perspektif teori *agenda setting*, proses masuknya isu Karhutla ke agenda kebijakan dapat dijelaskan menggunakan beberapa pendekatan berikut.

1. Teori Multiple Streams (John Kingdon, 1995)

Teori ini menjelaskan bahwa isu masuk ke agenda kebijakan ketika tiga arus (*streams*) bertemu, yaitu: *problem stream* (masalah kabut asap dan kerugian ekonomi), *policy stream* (usulan restorasi lahan gambut), dan *politics stream* (tekanan publik dan internasional).

Penerapan teori ini tampak jelas pada momentum tahun 2015, ketika Presiden Joko Widodo membentuk Badan Restorasi Gambut (BRG) melalui Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2016. Tindakan ini merupakan respon politik terhadap tekanan publik, media, dan lembaga internasional (Carmenta et al., 2017). *Catatan kritis:* Teori ini paling tepat menjelaskan dinamika isu Karhutla karena mempertimbangkan interaksi antara masalah, kebijakan, dan politik secara simultan.

2. Teori Elite (Cobb & Elder, 1972)

Teori ini menggambarkan bahwa elite politik berperan menentukan isu apa yang masuk dalam agenda kebijakan. Dalam konteks Karhutla, peran Presiden dan Menteri LHK sangat dominan dalam mengarahkan prioritas nasional (Djalante et al., 2020).

3. Teori Advocacy Coalition Framework (Sabatier, 1988)

Teori ini menjelaskan bahwa perubahan kebijakan terjadi karena adanya koalisi antaraktor yang memiliki keyakinan serupa. Dalam kasus Karhutla, kolaborasi antara pemerintah, lembaga donor internasional (UNDP, CIFOR, WWF), dan LSM lokal membentuk koalisi advokasi yang mendorong reformasi kebijakan lingkungan (Wijayanti & Siregar, 2021).

4. Teori Agenda Media (McCombs & Shaw, 1972)

Liputan media internasional mengenai *haze crisis* mempercepat proses politisasi isu Karhutla. Tekanan publik yang dipicu oleh media menjadi katalisator bagi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan cepat (Kompas, 2019).

5. Teori Birokrasi Weberian (Weber, 1947)

Sistem birokrasi yang kaku dan hierarkis seringkali menyebabkan lambatnya respons pemerintah dalam menangani kebakaran hutan, terutama pada level daerah (Sundari, 2021).

Dari kelima teori, Teori *Multiple Streams* lebih mampu menjelaskan dinamika penentuan agenda karhutla karena mempertimbangkan kombinasi faktor politik, kebijakan, dan masalah aktual secara simultan.

2.2 Aktor dan Dinamika Politik dalam Agenda Setting

Proses agenda setting penanganan Karhutla melibatkan banyak aktor dengan kepentingan dan kekuasaan yang berbeda. Menurut Anderson (2011), agenda kebijakan publik terbentuk melalui interaksi antara pemerintah, masyarakat sipil, dan kelompok kepentingan.

a) Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Kemenko Polhukam), serta Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian memainkan peran dominan dalam proses perumusan isu Karhutla sebagai agenda nasional. Presiden Republik Indonesia menjadi aktor kunci dalam mendorong kebijakan nasional melalui Instruksi Presiden (Inpres) No. 11 Tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Pemerintah pusat berupaya menegaskan bahwa Karhutla bukan sekadar isu lingkungan, melainkan ancaman terhadap stabilitas ekonomi, kesehatan publik, dan reputasi internasional Indonesia.

b) Pemerintah Daerah

Pemerintah provinsi dan kabupaten, khususnya di daerah rawan kebakaran seperti Riau, Kalimantan Tengah, dan Sumatera Selatan, berperan dalam implementasi teknis dan pengawasan di lapangan. Namun, dinamika politik antara pusat dan daerah sering kali menyebabkan perbedaan prioritas kebijakan. Dalam beberapa kasus, kepala daerah menghadapi tekanan politik dari perusahaan perkebunan yang menjadi penyumbang utama pendapatan daerah, sehingga penegakan aturan pembakaran lahan tidak berjalan optimal.

c) Lembaga Khusus dan Aparat Penegak Hukum

Pembentukan Badan Restorasi Gambut (BRG) melalui Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2016 merupakan bentuk intervensi kelembagaan yang signifikan dalam agenda kebijakan Karhutla. BRG berfungsi mengoordinasikan restorasi lahan gambut dan menjadi representasi dari upaya negara dalam memperkuat tata kelola lingkungan berbasis kelembagaan. Selain itu, Kepolisian dan Kejaksaan Agung turut berperan dalam penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran lahan. Namun, dinamika politik dan ekonomi sering mempengaruhi efektivitas proses hukum tersebut.

d) Sektor Swasta dan Perusahaan Perkebunan

Perusahaan kelapa sawit, HTI (Hutan Tanaman Industri), dan korporasi agribisnis merupakan aktor penting dalam dinamika agenda setting. Sektor swasta sering menjadi objek sekaligus subjek kebijakan. Di satu sisi, mereka dianggap sebagai penyebab utama kebakaran akibat praktik pembukaan lahan murah dengan pembakaran. Di sisi lain, mereka juga menjadi mitra strategis pemerintah dalam pendanaan program restorasi gambut dan implementasi kebijakan *zero burning*. Relasi ini menunjukkan adanya *bargaining* politik-ekonomi antara pemerintah dan sektor swasta.

e) Masyarakat Sipil, Media, dan LSM

Peran LSM seperti WALHI, Greenpeace, dan WWF Indonesia sangat signifikan dalam mendorong isu Karhutla ke agenda publik. Media memainkan peran dalam membentuk opini dan tekanan politik agar pemerintah segera bertindak (WALHI, 2020).

Proses penetapan agenda kebijakan Karhutla tidak terlepas dari dinamika politik, baik di tingkat nasional maupun lokal. Terdapat benturan kepentingan antara upaya pelestarian lingkungan dan kepentingan ekonomi yang bersumber dari industri perkebunan dan ekspor komoditas. Selain itu, politik elektoral juga berperan: isu Karhutla sering dimanfaatkan dalam kontestasi politik lokal sebagai alat untuk memperkuat citra atau menyerang kebijakan pemerintah yang sedang berkuasa.

2.3 Formulasi Kebijakan

2.3.1 Proses Perumusan Kebijakan

Formulasi kebijakan pada dasarnya berkenaan dengan pertanyaan “Apa”, yaitu Apa rencana yang akan dilakukan untuk mengatasi masalah yang ada? Apa tujuan dan prioritasnya? Pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut? Apa biaya dan manfaat bagi masing-masing pilihan yang tersedia? Dan apa eksternalitas, positif atau negatif, yang mungkin timbul dari setiap pilihan kebijakan yang ada? Sementara, sifat khusus kebijakan publik berasal dari pembuatnya, yang disebut sebagai “otoritas” dalam sistem politik, yang mencakup para tetua, pemimpin tertinggi, eksekutif, legislatif, hakim, administrator, anggota dewan, raja, dan lain-lain di mana otoritas tersebut merupakan orang-orang yang sehari-harinya terlibat dalam sistem politik atau dianggap memang bertanggung jawab atas masalah kebijakan.⁴

Formulasi kebijakan merupakan tahap ketika masalah publik diterjemahkan menjadi pilihan tindakan konkret (Nugroho, 2014). Proses ini melibatkan identifikasi masalah, perumusan alternatif, evaluasi, pemilihan, dan legitimasi kebijakan (Dunn, 2018).

⁴ Chandra Puspita Kurniawati, Entang Adhy Muhtar, and Ramadhan Pancasilawan, ‘Mengkritisi Proses Formulasi RUU Tentang Penanggulangan Bencana Dari Perspektif Kebijakan Publik’, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 21.3 (2024), 377–90 <<https://doi.org/10.54629/jli.v21i3.1188>>.

1. Identifikasi Masalah

Tahap awal formulasi kebijakan dimulai dengan identifikasi masalah, upaya pemerintah dan pemangku kepentingan memahami akar penyebab, skala, serta dampak dari kebakaran hutan dan lahan. Pemerintah menilai tingkat kerusakan lingkungan, kerugian ekonomi, dan dampak sosial akibat karhutla, serta tekanan publik baik domestik maupun internasional. Data dan fakta menjadi dasar untuk mendefinisikan masalah publik.

Teori Rational Policy Model (Herbert A. Simon, 1957). Model ini menekankan pentingnya rasionalitas dalam perumusan kebijakan, di mana pembuat kebijakan harus mengumpulkan informasi, menganalisis semua alternatif, serta memilih solusi terbaik berdasarkan data empiris. Dalam konteks karhutla, teori ini menjelaskan bagaimana kebijakan didasarkan pada data ilmiah seperti *hotspot monitoring*, *Indeks Pencemar Udara (ISPU)*, dan hasil penelitian ekosistem gambut.

2. Perumusan Alternatif Kebijakan

Setelah masalah teridentifikasi dengan jelas, tahap berikutnya adalah merumuskan berbagai alternatif kebijakan yang dapat menjadi solusi. Pemerintah menyusun berbagai opsi berdasarkan sumber daya, kapasitas, dan efektivitas kebijakan yang pernah diterapkan sebelumnya. Beberapa alternatif yang pernah dirumuskan antara lain: Pembentukan Badan Restorasi Gambut (BRG) untuk memulihkan lahan pascakebakaran. Penerapan penegakan hukum terhadap perusahaan pembakar lahan. Larangan pembakaran terbuka dan penguatan patroli terpadu. Program Masyarakat Peduli Api (MPA) dan Desa Peduli Gambut (DPG) untuk meningkatkan partisipasi masyarakat.

Incrementalism Theory (Charles E. Lindblom, 1959). Menurut Lindblom, kebijakan publik jarang berubah secara radikal, melainkan melalui perbaikan bertahap (*incremental*). Penerapan teori ini terlihat pada kebijakan karhutla di Indonesia yang terus berevolusi dari pendekatan *reaktif* (pemadaman) menuju *preventif* (pencegahan dan restorasi), melalui serangkaian penyesuaian kecil setiap tahun.

3. Evaluasi Alternatif

Tahapan ini berfungsi untuk menilai efektivitas dan kelayakan setiap alternatif kebijakan sebelum diambil keputusan akhir. Pemerintah, akademisi, dan lembaga riset melakukan kajian mendalam untuk menilai dampak ekologis, ekonomi, dan sosial dari tiap opsi kebijakan. Evaluasi dilakukan melalui mekanisme: Kajian teknis oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) serta BRG. Forum diskusi multipihak dengan akademisi, LSM, dan lembaga internasional seperti CIFOR, UNDP, dan World Bank. Pilot project restorasi gambut di beberapa provinsi (Riau, Kalimantan Tengah, dan Sumatera Selatan).

Teori Evidence-Based Policy (Nutley, 2000). Teori ini menekankan bahwa kebijakan publik seharusnya dirumuskan berdasarkan bukti empiris, data ilmiah, dan hasil penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam konteks karhutla, teori ini

menjelaskan penggunaan data hotspot, indeks curah hujan, kelembapan tanah gambut, dan hasil kajian BRG sebagai dasar penyusunan kebijakan pencegahan.

4. Pemilihan Kebijakan

Pada tahap ini, pembuat kebijakan memilih alternatif terbaik berdasarkan hasil evaluasi. Keputusan diambil dengan mempertimbangkan efektivitas, biaya, dan dukungan politik. Dalam konteks karhutla, pemerintah memilih pendekatan pencegahan dan restorasi sebagai kebijakan utama, menggantikan pendekatan reaktif sebelumnya yang berfokus pada pemadaman. Beberapa keputusan strategis yang diambil antara lain: Penguatan sistem *early warning system* berbasis satelit. Pembentukan BRG dan Rencana Aksi Nasional Pengendalian Karhutla. Penguatan koordinasi lintas lembaga (KLHK, BNPB, TNI, Polri, dan Pemda).

Teori Decision-Making Model (Graham T. Allison, 1971). Model ini menekankan bahwa keputusan kebijakan adalah hasil dari proses negosiasi antar lembaga dan aktor yang memiliki kepentingan berbeda. Dalam kasus karhutla, keputusan untuk membentuk BRG merupakan hasil kompromi antara kementerian, pemerintah daerah, dan aktor internasional.

5. Legitimasi Kebijakan

Tahapan akhir formulasi kebijakan adalah pemberian legitimasi, yaitu menjadikan keputusan politik sebagai kebijakan resmi melalui peraturan dan perangkat hukum yang sah. Beberapa kebijakan yang menjadi dasar hukum pengendalian Karhutla di Indonesia antara lain: Instruksi Presiden (Inpres) No. 11 Tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Karhutla. Peraturan Presiden (Perpres) No. 1 Tahun 2016 tentang Pembentukan Badan Restorasi Gambut (BRG). Rencana Aksi Nasional Pengendalian Karhutla 2020–2030. Peraturan Menteri LHK No. P.32/MENLHK/SETJEN/KUM.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Selain itu, penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran lahan juga memberikan legitimasi tambahan terhadap komitmen pemerintah menegakkan aturan.

Institutional Theory (North, 1990). Menjelaskan bahwa legitimasi kebijakan tidak hanya datang dari keputusan politik, tetapi juga dari kelembagaan yang mengatur pelaksanaan kebijakan tersebut. BRG, KLHK, dan BNPB menjadi institusi kunci yang memastikan kebijakan karhutla memiliki kekuatan formal, stabilitas, dan kredibilitas publik.

2.3.2 Teori dalam Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan merupakan tahap penting dalam siklus kebijakan publik karena di sinilah masalah diterjemahkan menjadi rancangan kebijakan yang konkret dan dapat diimplementasikan. Dalam konteks kebijakan penanganan kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) di Indonesia, proses formulasi tidak hanya melibatkan aspek teknokratis, tetapi juga aspek politik, ekonomi, kelembagaan, dan sosial. Untuk memahami dinamika ini, beberapa teori kebijakan digunakan sebagai pisau analisis berikut.

1. Rational Comprehensive Theory (Herbert A. Simon, 1957)

Teori ini berasumsi bahwa pembuat kebijakan adalah *homo economicus* yang rasional, mempertimbangkan semua alternatif kebijakan, memprediksi konsekuensi dari setiap alternatif, dan memilih opsi terbaik berdasarkan analisis ilmiah dan data empiris. Pemerintah Indonesia menggunakan pendekatan rasional dalam beberapa kebijakan pencegahan, seperti: Pemanfaatan data hotspot dari citra satelit (NASA, LAPAN, BMKG) untuk pengambilan keputusan cepat. Penggunaan Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) dan modelling spasial dalam menentukan prioritas wilayah pengendalian karhutla. Evaluasi berbasis *evidence-based policy* dalam Rencana Aksi Nasional Pengendalian Karhutla (RAN-Karhutla 2020–2030).

Meskipun pendekatan ini ideal, dalam praktiknya kebijakan sering tidak sepenuhnya rasional karena keterbatasan data, tekanan politik, dan waktu yang terbatas. Simon sendiri mengakui adanya “bounded rationality”, yaitu keterbatasan rasionalitas manusia dalam mengambil keputusan sempurna.

2. Incremental Theory (Charles E. Lindblom, 1959)

Teori ini dikenal dengan istilah “*The Science of Muddling Through*”, yang menjelaskan bahwa proses kebijakan berlangsung melalui perubahan kecil dan bertahap (*incremental*), bukan perubahan drastis. Kebijakan pengendalian Karhutla di Indonesia juga menunjukkan sifat *incremental*, misalnya: Sebelum pembentukan BRG pada 2016, sudah ada beberapa kebijakan pencegahan seperti *Gerakan Desa Peduli Api* (KLHK, 2014) dan *Satuan Tugas Siaga Karhutla*. Setiap tahun, kebijakan diperbarui berdasarkan evaluasi tahunan, bukan perubahan radikal. Perubahan pendekatan dari *penanggulangan pascakebakaran* menjadi *pencegahan dini* dilakukan secara bertahap.

Teori ini realistis dalam konteks birokrasi Indonesia yang besar dan kompleks. Namun, kelemahannya adalah risiko lambatnya inovasi dan perubahan mendasar dalam menghadapi krisis yang membutuhkan tindakan cepat.

3. Political Bargaining Theory (Graham T. Allison, 1971)

Teori ini menjelaskan bahwa formulasi kebijakan merupakan hasil negosiasi, kompromi, dan tarik-menarik kepentingan antaraktor politik. Kebijakan yang dihasilkan tidak selalu optimal secara teknis, tetapi mencerminkan hasil kesepakatan politik. Penerapan pada kebijakan Karhutla: Dalam penyusunan Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2016 tentang BRG, terjadi perdebatan antara kementerian teknis (KLHK, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Dalam Negeri) tentang kewenangan dan alokasi anggaran. Pemerintah pusat dan daerah sering bernegosiasi dalam pembagian tanggung jawab penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran lahan. Perusahaan perkebunan kelapa sawit dan pulp & paper juga memiliki kekuatan politik dan ekonomi yang mempengaruhi isi kebijakan (misalnya dalam mekanisme restorasi lahan gambut).

Teori ini menyoroti realitas politik di balik kebijakan publik, di mana kepentingan aktor bisa saling bertentangan. Dalam konteks Karhutla, keberhasilan kebijakan tidak hanya bergantung pada bukti ilmiah, tetapi juga pada kemampuan negosiasi dan koordinasi antar lembaga.

4. Institutional Theory (Douglass North, 1990)

Teori ini berfokus pada pentingnya lembaga (*institutions*)—baik formal (aturan, undang-undang, struktur birokrasi) maupun informal (norma sosial, nilai, budaya)—dalam mempengaruhi perilaku dan keberhasilan kebijakan. Penerapan pada kebijakan Karhutla: Pembentukan lembaga khusus seperti Badan Restorasi Gambut (BRG) menjadi wujud institusionalisasi kebijakan restorasi ekosistem. KLHK dan BNPB memiliki mandat kelembagaan yang jelas dalam koordinasi pengendalian Karhutla. Penguatan regulasi melalui Inpres No. 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Karhutla menunjukkan upaya membangun kerangka kelembagaan yang lebih solid.

Institutional Theory membantu menjelaskan mengapa kebijakan yang baik di atas kertas kadang gagal di lapangan — karena struktur kelembagaan belum adaptif, koordinasi antar instansi lemah, dan budaya birokrasi masih sektoral. Reformasi kelembagaan menjadi kunci keberhasilan kebijakan lingkungan seperti Karhutla.

5. Adaptive Governance Theory (Carl Folke, 2005)

Teori ini lahir dari pendekatan *social-ecological systems*, menekankan bahwa kebijakan publik harus bersifat adaptif terhadap perubahan sosial dan lingkungan. Governance yang adaptif mengedepankan kolaborasi multi-aktor, fleksibilitas, pembelajaran sosial, serta penggunaan data lapangan yang dinamis. Penerapan pada kebijakan Karhutla: Pemerintah mendorong sinergi lintas sektor antara KLHK, BNPB, TNI, Polri, dan pemerintah daerah dalam pengendalian Karhutla. Keterlibatan masyarakat melalui program Desa Peduli Gambut (DPG) dan Masyarakat Peduli Api (MPA) mencerminkan pendekatan kolaboratif. Sistem pemantauan berbasis early warning system dan dronisasi patroli lapangan menunjukkan adaptasi teknologi dan kebijakan berbasis data real-time.

Teori ini paling relevan untuk konteks Indonesia karena mengakomodasi kompleksitas sosial-ekologis dan mendorong kebijakan yang responsif terhadap perubahan. Tantangannya adalah memastikan setiap aktor memiliki kapasitas dan kepercayaan untuk berkolaborasi secara berkelanjutan.

Dari lima teori tersebut, terlihat adanya dua paradigma besar:

1. Paradigma teknokratis (*Rational dan Incremental Theory*) yang menekankan rasionalitas dan efisiensi.
2. Paradigma institusional-politik (*Political Bargaining dan Institutional Theory*) yang menekankan kekuasaan dan struktur sosial.

3. Paradigma adaptif-kolaboratif (*Adaptive Governance Theory*) yang menggabungkan keduanya melalui pendekatan fleksibel, partisipatif, dan dinamis.

Dalam konteks kebijakan Karhutla di Indonesia yang kompleks dan lintas sektor, *Adaptive Governance Theory* dianggap paling aplikatif karena: Menyelaraskan data ilmiah dengan kondisi sosial lapangan. Mengakomodasi dinamika politik dan koordinasi antar Lembaga Mendorong pembelajaran berkelanjutan dan keterlibatan Masyarakat

2.4 Kesimpulan dan Analisis Kritis terhadap Teori dan Gagasan Agenda Setting dan Formulasi Kebijakan Penanggulangan Karhutla

Proses agenda setting dan formulasi kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) di Indonesia menunjukkan bahwa masalah lingkungan tidak dapat dilepaskan dari dinamika politik, ekonomi, dan kelembagaan.

Berdasarkan kajian teori, Multiple Streams Theory (Kingdon) paling menggambarkan bagaimana isu Karhutla masuk ke agenda pemerintah, karena faktor *problem stream* (bencana asap dan kerugian besar), *policy stream* (solusi teknis seperti restorasi gambut), dan *politics stream* (tekanan publik dan internasional) bertemu pada saat yang sama—khususnya tahun 2015.

Sementara pada tahap formulasi kebijakan, Rational Comprehensive Model (Simon) dan Incremental Theory (Lindblom) menjelaskan bahwa keputusan kebijakan Karhutla bersifat kombinatorik: ada unsur perencanaan rasional berbasis data (hotspot, luas kebakaran, curah hujan), tetapi implementasinya berjalan bertahap dan adaptif.

Kebijakan penanganan Karhutla juga memperlihatkan pergeseran dari pendekatan reaktif (pemadaman) ke preventif (pencegahan dan restorasi ekosistem), yang menandai perubahan paradigma menuju Adaptive Governance (Folke, 2005).

a. Keterbatasan Teori Multiple Streams

Teori Multiple Streams efektif menjelaskan bagaimana isu Karhutla *naik ke agenda nasional* pada 2015, tetapi teori ini kurang menggambarkan dinamika politik ekonomi di balik isu tersebut. Dalam praktiknya, keputusan pemerintah tidak hanya karena tekanan publik, melainkan juga karena tekanan diplomatik regional (ASEAN Haze Agreement) dan risiko ekonomi sektor perkebunan. teori ini terlalu normatif dan kurang mempertimbangkan konflik kepentingan ekonomi antaraktor.

b. Kelemahan Teori Elite dan Bureaucratic Politics

Teori Elite (Cobb & Elder) dan Bureaucratic Politics (Allison) menjelaskan dominasi aktor pemerintah pusat, tetapi cenderung mengabaikan partisipasi masyarakat sipil dan daerah. Dalam konteks Karhutla, pendekatan top-down menyebabkan lemahnya koordinasi antar level pemerintahan, padahal pengendalian api di lapangan bergantung

pada kapasitas lokal. Pendekatan elitis ini perlu dikoreksi dengan model *collaborative governance* agar kebijakan lebih partisipatif.

c. Evaluasi terhadap Incremental Theory

Teori Incrementalism menjelaskan evolusi kebijakan dari reaktif ke preventif, tetapi lambatnya perubahan (path dependency) sering menyebabkan kebijakan bersifat tambal-sulam, tidak menyentuh akar masalah seperti konflik lahan dan korporasi. [nkrementalisme cocok untuk stabilitas, tetapi tidak efektif menghadapi krisis lingkungan yang bersifat darurat seperti Karhutla.

d. Keterbatasan Rational Comprehensive Model

Model rasional memberikan kerangka sistematis, namun terlalu idealis. Dalam konteks Indonesia, data lapangan tidak selalu akurat, koordinasi antar instansi lemah, dan pengambilan keputusan sering dipengaruhi faktor politik dan ekonomi. Perlu pendekatan *bounded rationality* — keputusan rasional dalam keterbatasan waktu, data, dan sumber daya.

e. Keunggulan Adaptive Governance

Teori Adaptive Governance dinilai paling relevan bagi konteks kebijakan Karhutla masa kini (2020–2025) karena: menekankan fleksibilitas dan pembelajaran sosial, mendorong kolaborasi multi-aktor (pemerintah, swasta, masyarakat, akademisi), serta mengintegrasikan teknologi pemantauan real-time (satellite hotspot, drone, early warning system). Meskipun secara teoritis adaptif, penerapan di Indonesia masih terkendala oleh fragmentasi kelembagaan dan kepentingan sektoral. Namun, arah kebijakan yang diambil melalui *Rencana Aksi Nasional Karhutla 2020–2030* menunjukkan pergeseran menuju model adaptif yang lebih berkelanjutan.

Secara kritis dapat disimpulkan bahwa:

1. Agenda setting Karhutla di Indonesia bersifat reaktif, muncul setelah tekanan publik dan bencana besar, bukan karena sistem perencanaan dini yang matang.
2. Formulasi kebijakan Karhutla masih cenderung top-down dan sektoral, sehingga efektivitas di lapangan sering terhambat oleh tumpang tindih kewenangan.
3. Teori adaptif dan kolaboratif (Adaptive Governance, Collaborative Policy Network) paling relevan untuk menjawab tantangan kontemporer, karena menekankan *learning process*, *shared responsibility*, dan penggunaan teknologi.
4. Arah kebijakan nasional pasca-2019 menunjukkan evolusi menuju sistem adaptif dan kolaboratif, ditandai dengan pemanfaatan data real-time dan partisipasi masyarakat melalui program *Desa Peduli Gambut*.

DAFTAR PUSTAKA

- Anis, R., Septiana, S., Suprpto, M. B., Alalsan, A., Mustanir, A., Wandan, H., & others. (2023). *Kebijakan publik: Teori, formulasi dan aplikasi*. Jakarta: PT Global Eksekutif Teknologi. https://www.researchgate.net/profile/Amtai-Alaslan/publication/370581195_Anis_Ribcalia_Septiana_Suprpto/links/64569dd25762c95ac378d294/Anis-Ribcalia-Septiana-Suprpto.pdf
- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2016). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (5th ed.). Los Angeles; London; New Delhi; Singapore; Washington DC: SAGE Publication & CQPress.
- Farouq Mulku Zahari, A., Melumpi, M. H., Syamsuadi, A., Putri, R. A., Pakpahan, R. R., Pujilestari, Y., & others. (2025). *Kebijakan publik: Teori dan praktik*. Jakarta: CV. Eureka Media Aksara.
- Nugroho, R. (2014). *Public policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Prabawati, R., & Kurniawan. (2017). *Analisis kebijakan publik*. Yogyakarta: https://www.researchgate.net/profile/Andi-Nur/publication/350619992_ANALISIS_KEBIJAKAN_PUBLIK/links/60849bfc8ea909241e224e4a/ANALISIS-KEBIJAKAN-PUBLIK.pdf

Jurnal Ilmiah

- Siregar, A., & Ardiansyah, R. (2023). *Collaborative Governance dalam Penanganan Kebakaran Hutan di Indonesia*. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 9(2), 145–158.
- Sabatier, P. A. (1988). *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. *Policy Sciences*, 21(2–3), 129–168.
- Muhamad Wahyudi. (2021). *Analisis Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Kebakaran Hutan dan di Kalimantan Tengah*. *Anterior Jurnal*, 20(2), 153–159. <https://journal.umpr.ac.id/index.php/anterior/article/view/2223>
- Andry Heriady. (2021). *Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Kebakaran Lahan di Kota Palangka Raya*. *Journal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan*, 4(2), 1–11. <https://doi.org/10.37304/jispar.v4i2.384>
- Hatta Azzuhri, E. Darmawan, & R. Apriani. (2025). *Implementasi Kebijakan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Banyuasin*. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 11(3), 796–806. <https://doi.org/10.25157/moderat.v11i3.3927>
- Chandra Puspita Kurniawati, E. A. Muhtar, & R. Pancasilawan. (2024). *Mengkritis*

Proses Formulasi RUU tentang Penanggulangan Bencana dari Perspektif Kebijakan Publik. Jurnal Legislasi Indonesia, 21(3), 377–390.
<https://doi.org/10.54629/jli.v21i3.1188>

Sumber Resmi Pemerintah dan Lembaga Nasional

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). (2025). *Laporan Titik Panas dan Luas Kebakaran Hutan dan Lahan Indonesia 2025*. Jakarta: BNPB.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2025). *RPJMN 2025–2029: Pembangunan Rendah Karbon dan Ketahanan Iklim*. Jakarta: Bappenas.

BMKG. (2024). *Laporan Iklim Indonesia dan Fenomena El Niño 2024*. Jakarta: BMKG.
<https://www.bmkg.go.id>

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). (2020). *Laporan Statistik Kebakaran Hutan dan Lahan Nasional 2019*. Jakarta: KLHK.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). (2023). *Statistik Kebakaran Hutan dan Lahan 2015–2023*. Jakarta: KLHK.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). (2025). *Sistem Informasi Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (SIPONGI)*. <https://sipongi.menlhk.go.id>

KLHK. (2025). *Press Release: Apel Kesiapsiagaan Penanganan Karhutla Nasional 2025 di Pontianak*. <https://www.menlhk.go.id>

World Resources Institute (WRI) Indonesia. (2023). *Data Terbaru: Kebakaran Hutan dan Emisi Karbon di Indonesia*. <https://www.wri-indonesia.org>

Media dan Portal Berita Online

Antaranews. (2024). *KLHK catat penurunan titik panas hingga 55,6 persen pada 2024*. <https://www.antaranews.com>

Mongabay Indonesia. (2023). *Karhutla 2023: Tantangan penegakan hukum dan restorasi gambut*. <https://www.mongabay.co.id>

Mongabay Indonesia. (2024). *Pembukaan lahan dengan cara bakar masih jadi pilihan murah*. <https://www.mongabay.co.id>