ANALISIS TINGKAT PENGANGURAN TERBUKA DAN   
TINGKAT KEMISKINAN DI INDONESIA

Andre Yusfian  
[andrehanggi@gmail.com](mailto:andrehanggi@gmail.com)

**LATAR BELAKANG**

Permasalahan pengangguran terbuka dan kemiskinan merupakan dua isu klasik yang terus menjadi perhatian dalam pembangunan nasional Indonesia. Kedua fenomena ini bersifat multidimensional, saling berkaitan, dan memiliki implikasi langsung terhadap stabilitas sosial, politik, dan ekonomi negara. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), tingkat pengangguran terbuka (TPT) Indonesia mengalami fluktuasi yang signifikan dalam satu dekade terakhir. Pandemi COVID-19 memperburuk kondisi ketenagakerjaan, menambah jumlah penduduk miskin, serta memperlebar kesenjangan sosial. Meskipun pemerintah telah meluncurkan berbagai kebijakan, mulai dari program bantuan sosial, peningkatan investasi, hingga penciptaan lapangan kerja melalui sektor padat karya, fakta empiris menunjukkan bahwa pengangguran dan kemiskinan tetap menjadi tantangan utama dalam pembangunan nasional.

Dari perspektif pembangunan ekonomi, pengangguran terbuka dan kemiskinan seringkali mencerminkan ketidakseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan distribusi kesejahteraan. Todaro dan Smith (2015) menyebut bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak selalu berbanding lurus dengan penurunan kemiskinan apabila tidak disertai pemerataan distribusi pendapatan. Fenomena ini juga terjadi di Indonesia, di mana pertumbuhan ekonomi tahunan rata-rata di atas 5 persen belum cukup menurunkan kemiskinan secara signifikan di berbagai daerah. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan kemiskinan bukan semata-mata persoalan ekonomi, melainkan juga persoalan kebijakan publik, struktur sosial, serta tata kelola pemerintahan.

Dalam konteks administrasi publik, isu pengangguran dan kemiskinan berkaitan erat dengan fungsi negara dalam penyediaan kesejahteraan (public welfare). Pemerintah memiliki tanggung jawab utama untuk menjamin terpenuhinya hak dasar warga negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya alinea keempat yang menegaskan tujuan negara untuk “memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Oleh karena itu, analisis terhadap pengangguran terbuka dan kemiskinan tidak dapat dilepaskan dari peran kebijakan publik sebagai instrumen strategis dalam mencapai tujuan kesejahteraan.

Struktur ekonomi Indonesia menunjukkan pergeseran dari sektor pertanian menuju industri dan jasa, namun transisi ini tidak sepenuhnya diiringi oleh penciptaan lapangan kerja yang memadai. Perubahan struktur tenaga kerja yang tidak seimbang menimbulkan kesenjangan antarwilayah, terutama antara kawasan perkotaan dan pedesaan. Urbanisasi yang cepat menyebabkan tingginya tingkat pengangguran di kota-kota besar, sementara daerah pedesaan masih bergantung pada sektor informal dan pertanian subsisten yang rentan terhadap kemiskinan. Fenomena ini mengindikasikan bahwa pembangunan ekonomi belum sepenuhnya inklusif.

Dari sisi demografi, Indonesia menghadapi bonus demografi yang secara teoritis dapat menjadi peluang besar untuk pertumbuhan ekonomi. Namun, tanpa kebijakan ketenagakerjaan yang efektif, bonus demografi justru dapat menjadi beban apabila jumlah penduduk usia produktif tidak terserap oleh pasar kerja. Hal ini diperparah oleh adanya ketimpangan kualitas pendidikan, rendahnya keterampilan kerja, dan kurangnya akses terhadap pelatihan vokasional yang relevan dengan kebutuhan industri.

Dalam teori Human Capital (Becker, 1964), peningkatan kualitas sumber daya manusia menjadi faktor utama dalam menurunkan pengangguran dan kemiskinan. Namun, investasi pada pendidikan dan pelatihan di Indonesia belum optimal. Banyak tenaga kerja berpendidikan rendah yang bekerja di sektor informal dengan pendapatan tidak tetap, sehingga berpotensi menjadi working poor — kelompok yang bekerja tetapi tetap hidup dalam kemiskinan. Fenomena ini mempertegas bahwa penurunan kemiskinan tidak cukup hanya dengan menyediakan pekerjaan, tetapi juga perlu memastikan pekerjaan yang layak (decent work).

Lewis (1954) melalui Dual Sector Model menjelaskan bahwa dalam ekonomi berkembang, terdapat dualisme antara sektor tradisional dan sektor modern. Sektor tradisional dicirikan oleh produktivitas rendah dan surplus tenaga kerja, sedangkan sektor modern lebih efisien namun terbatas dalam menyerap tenaga kerja baru. Kondisi ini menyebabkan munculnya pengangguran terselubung serta tekanan terhadap upah buruh di sektor informal. Di Indonesia, struktur ekonomi yang masih didominasi oleh sektor informal menunjukkan bahwa transisi menuju ekonomi industri belum sepenuhnya berhasil. Hal ini memperkuat argumen bahwa pengangguran bukan hanya masalah individu, melainkan persoalan struktural.

Ketimpangan struktural tersebut juga menjadi penyebab utama kemiskinan. Dalam teori Dependency (Frank, 1967), ketergantungan ekonomi terhadap negara maju dan investasi asing dapat memperparah ketimpangan internal di negara berkembang. Indonesia, sebagai bagian dari ekonomi global, masih menghadapi tantangan dalam memperkuat kemandirian ekonomi domestik dan meningkatkan nilai tambah produk dalam negeri. Ketika ketergantungan terhadap impor dan investasi eksternal tinggi, ketahanan ekonomi nasional menjadi rentan terhadap krisis global yang berimplikasi langsung pada naiknya angka pengangguran dan kemiskinan.

Selain itu, faktor kelembagaan juga memiliki peran penting dalam memperkuat atau melemahkan kemampuan negara mengatasi masalah sosial ekonomi. Menurut North (1990), institusi yang kuat akan menentukan efektivitas kebijakan publik. Lemahnya koordinasi antar lembaga, tumpang tindih regulasi, serta birokrasi yang tidak efisien sering kali menghambat implementasi program penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu, penguatan tata kelola pemerintahan (good governance) menjadi syarat utama agar kebijakan publik dapat berjalan efektif.

Dye (2013) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (what governments choose to do or not to do). Dalam konteks pengangguran dan kemiskinan, kebijakan publik dapat berbentuk regulasi ketenagakerjaan, program sosial, serta intervensi fiskal yang bertujuan mengurangi kesenjangan pendapatan. Di Indonesia, pemerintah telah menerapkan sejumlah kebijakan strategis, seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Kartu Prakerja, serta berbagai skema subsidi dan bantuan usaha mikro.

Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa kebijakan tersebut belum sepenuhnya efektif menurunkan kemiskinan secara berkelanjutan. Banyak program yang bersifat jangka pendek dan belum menyentuh akar struktural permasalahan. Misalnya, bantuan sosial sering kali hanya bersifat charity-based tanpa memperkuat kapasitas produktif masyarakat. Padahal, dalam perspektif empowerment, pengentasan kemiskinan memerlukan strategi pemberdayaan ekonomi berbasis masyarakat, bukan sekadar distribusi bantuan.

Selain itu, pengangguran terbuka juga menuntut respons kebijakan yang adaptif terhadap perubahan pasar kerja global. Perkembangan teknologi digital dan otomatisasi menciptakan tantangan baru dalam bentuk skill mismatch, di mana keterampilan tenaga kerja tidak sesuai dengan kebutuhan industri. Oleh karena itu, kebijakan ketenagakerjaan harus diarahkan pada peningkatan kompetensi, sertifikasi keahlian, serta integrasi antara lembaga pendidikan, pemerintah, dan sektor industri.

Kajian ini menggunakan pendekatan Systematic Literature Review (SLR) untuk menelusuri dan mensintesis hasil penelitian terdahulu mengenai hubungan antara tingkat pengangguran terbuka dan tingkat kemiskinan di Indonesia. Pendekatan ini bertujuan untuk memberikan pemahaman komprehensif berdasarkan bukti ilmiah (evidence-based) yang diambil dari publikasi nasional dan internasional. SLR memungkinkan peneliti mengidentifikasi pola temuan, kesenjangan riset, serta rekomendasi kebijakan yang dapat diadopsi.

Pendekatan ini penting karena selama ini banyak penelitian yang membahas pengangguran dan kemiskinan secara terpisah. Padahal, keduanya memiliki hubungan kausal yang kuat. Tingginya tingkat pengangguran akan meningkatkan risiko kemiskinan, dan sebaliknya, kemiskinan yang parah dapat membatasi akses terhadap pendidikan dan pekerjaan yang layak, sehingga memperkuat lingkaran kemiskinan. Melalui penelusuran literatur yang sistematis, penelitian ini berupaya mengintegrasikan berbagai temuan empiris menjadi kerangka konseptual yang utuh untuk mendukung formulasi kebijakan publik yang efektif.

Dalam ranah administrasi publik, analisis terhadap pengangguran dan kemiskinan memiliki urgensi tinggi karena berkaitan langsung dengan kinerja pemerintah dalam mewujudkan keadilan sosial. Administrasi publik tidak hanya berfokus pada penyusunan kebijakan, tetapi juga pada efektivitas implementasi, evaluasi, dan akuntabilitas kebijakan tersebut. Dengan demikian, studi ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga analitis dalam menilai sejauh mana kebijakan yang telah diterapkan sesuai dengan prinsip good governance dan public accountability.

Lebih jauh, kajian ini juga relevan untuk mendukung pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs), khususnya tujuan ke-1 (no poverty) dan ke-8 (decent work and economic growth). Indonesia sebagai negara berkembang memiliki komitmen untuk menghapus kemiskinan ekstrem dan menyediakan pekerjaan layak bagi seluruh penduduk. Dengan memahami hubungan antara pengangguran dan kemiskinan melalui kajian literatur yang sistematis, diharapkan dapat dirumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih tepat sasaran, inklusif, dan berkelanjutan.

Isu pengangguran dan kemiskinan juga tidak dapat dilepaskan dari persoalan ketimpangan sosial dan ekonomi. Ketimpangan yang tinggi menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak dinikmati secara merata. Dalam teori Kuznets Curve (1955), disebutkan bahwa pada tahap awal pembangunan, ketimpangan cenderung meningkat sebelum akhirnya menurun seiring dengan kemajuan ekonomi. Namun, dalam kasus Indonesia, ketimpangan cenderung bertahan di level tinggi meskipun pertumbuhan ekonomi positif. Hal ini menandakan bahwa kebijakan redistribusi belum berjalan efektif.

ini berdampak langsung pada tingkat kemiskinan relatif dan memengaruhi akses terhadap pekerjaan, pendidikan, dan layanan dasar. Kelompok masyarakat miskin sering kali terperangkap dalam kondisi low-income trap karena tidak memiliki akses terhadap sumber daya ekonomi dan sosial yang memadai. Akibatnya, kebijakan penanggulangan kemiskinan harus mempertimbangkan dimensi ketimpangan agar tidak hanya fokus pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga pemerataan kesejahteraan.

Dalam era globalisasi dan digitalisasi, dinamika ekonomi dunia turut memengaruhi tingkat pengangguran dan kemiskinan di Indonesia. Krisis ekonomi global, fluktuasi harga komoditas, serta perubahan teknologi menuntut adaptasi kebijakan nasional yang cepat dan tepat. Pandemi COVID-19, misalnya, telah menunjukkan betapa rentannya sistem ekonomi terhadap guncangan global. Jutaan tenaga kerja kehilangan pekerjaan, sementara sebagian lainnya mengalami penurunan pendapatan drastis.

Di sisi lain, transformasi digital juga membuka peluang baru melalui ekonomi kreatif, perdagangan elektronik, dan inovasi teknologi. Namun, peluang ini hanya dapat dimanfaatkan apabila pemerintah mampu menyiapkan regulasi dan infrastruktur pendukung yang inklusif. Artinya, kebijakan pengurangan pengangguran dan kemiskinan perlu mengakomodasi perubahan paradigma menuju digital economy dan green economy yang berkelanjutan

Agenda Setting

Agenda setting merupakan tahap awal dalam proses kebijakan publik yang menentukan apakah isu tertentu akan mendapatkan perhatian dan prioritas pemerintah. Dalam konteks ini, isu pengangguran terbuka dan kemiskinan menjadi agenda utama karena berdampak langsung terhadap stabilitas sosial dan ekonomi nasional.

Proses penentuan agenda sering kali dipengaruhi oleh tekanan politik, media massa, kelompok kepentingan, dan kondisi ekonomi makro. Pemerintah menetapkan agenda penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja melalui berbagai program seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Kartu Prakerja, serta Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang menjadi instrumen intervensi sosial.

Teori yang digunakan dalam Agenda Setting:

Teori Agenda Setting (Cobb & Elder, 1971)  
Menjelaskan bagaimana suatu isu sosial dapat naik ke permukaan dan masuk dalam agenda kebijakan melalui proses persepsi publik dan politik.

Kajian Critical Teori :

Analisis Kritis Teori Agenda Setting (Cobb & Elder, 1971) dalam Konteks Pengangguran Terbuka dan Kemiskinan di Indonesia Teori Agenda Setting yang diperkenalkan oleh Cobb dan Elder (1971) menjelaskan bahwa tidak semua isu publik secara otomatis menjadi perhatian pemerintah. Sebaliknya, suatu isu baru dapat masuk ke dalam agenda kebijakan publik apabila melalui proses sosial dan politik tertentu yang melibatkan berbagai aktor—seperti media, kelompok kepentingan, lembaga pemerintah, dan opini publik.

Cobb dan Elder membedakan dua jenis agenda:

Agenda Sistemik (systemic agenda) – yaitu seluruh isu yang dianggap penting oleh masyarakat dan layak dibicarakan di ruang publik.

Agenda Institusional (institutional agenda) – yaitu isu-isu yang secara resmi masuk ke dalam perhatian lembaga pembuat kebijakan (pemerintah, DPR, kementerian, dll).

Perpindahan dari systemic ke institutional agenda ditentukan oleh bagaimana suatu isu dikonstruksikan, dipersepsikan, dan diprioritaskan dalam ruang sosial dan politik. Artinya, proses agenda setting bukan hanya bersifat rasional, tetapi juga politik, simbolik, dan perseptual.

Relevansi dengan Isu Pengangguran Terbuka dan Kemiskinan di Indonesia

Dalam konteks penelitian ini, isu pengangguran terbuka dan kemiskinan dapat dilihat sebagai isu sosial yang telah lama berada di systemic agenda masyarakat Indonesia, tetapi tingkat prioritasnya dalam institutional agenda pemerintah sering berubah-ubah tergantung pada dinamika politik, ekonomi, dan krisis sosial yang terjadi.

Perubahan Persepsi Publik terhadap Isu

Selama beberapa periode, perhatian publik terhadap pengangguran dan kemiskinan meningkat pesat, terutama saat terjadi krisis ekonomi seperti pada 1998, 2008, dan 2020 (masa pandemi COVID-19). Pada masa-masa tersebut, isu pengangguran menjadi isu politik sentral, yang menuntut respons cepat dari pemerintah. Namun, ketika kondisi ekonomi mulai stabil, perhatian terhadap isu ini sering menurun dan bergeser ke isu lain seperti stabilitas fiskal atau inflasi.

Kondisi ini menunjukkan bahwa pengangguran dan kemiskinan tidak selalu dipersepsikan sebagai isu “darurat”, padahal secara struktural, keduanya bersifat kronis. Fenomena ini sesuai dengan kritik terhadap teori agenda setting, di mana isu kronis sering kali diabaikan karena tidak menimbulkan kejut politik (political shock), meskipun dampaknya besar terhadap kesejahteraan masyarakat.

b. Peran Aktor Politik dan Media

Dalam kerangka teori Cobb dan Elder, media massa berperan penting sebagai agen pembentuk persepsi publik. Dalam konteks Indonesia, media sering menyoroti isu pengangguran dan kemiskinan secara sporadis — misalnya saat pengumuman data BPS atau momentum politik seperti kampanye pemilu. Akibatnya, narasi tentang pengangguran dan kemiskinan lebih sering bersifat reaktif dan simbolik, bukan transformatif.

Media jarang mengangkat dimensi struktural seperti ketimpangan pendidikan, rendahnya produktivitas, atau kegagalan sistem jaminan sosial. Akibatnya, isu ini hanya “naik ke permukaan” sesaat, bukan menjadi prioritas kebijakan jangka panjang. Kondisi ini menggambarkan bahwa agenda kebijakan publik di Indonesia masih sangat bergantung pada konstruksi media dan momentum politik, bukan pada urgensi empiris berdasarkan data sosial-ekonomi.

c. Keterlibatan Kelompok Kepentingan

Dalam konteks kebijakan ketenagakerjaan dan kemiskinan, banyak kelompok kepentingan yang terlibat — seperti serikat pekerja, asosiasi pengusaha, lembaga swadaya masyarakat (LSM), serta lembaga internasional (misalnya ILO, World Bank, dan UNDP). Namun, kekuatan politik dan kapasitas advokasi kelompok tersebut sering kali tidak seimbang.

Kelompok pengusaha memiliki akses yang lebih besar terhadap pengambil kebijakan dibandingkan kelompok pekerja atau masyarakat miskin. Hal ini menyebabkan asimetri dalam proses agenda setting, di mana kebijakan yang dihasilkan lebih mengakomodasi kepentingan modal daripada pekerja. Misalnya, reformasi pasar tenaga kerja yang bertujuan “meningkatkan efisiensi” justru berpotensi menurunkan perlindungan pekerja.

Kritik terhadap teori Cobb & Elder di sini adalah bahwa teori ini kurang mempertimbangkan ketimpangan kekuasaan dan kepentingan ekonomi yang sangat menentukan siapa yang berhasil mengangkat isu ke dalam agenda kebijakan. Dalam realitas politik Indonesia, proses agenda setting sering kali didominasi oleh elite birokrasi dan pelaku ekonomi besar.

Analisis Kritis terhadap Penerapan Teori Cobb & Elder

a. Kelebihan

Teori Agenda Setting relevan untuk memahami dinamika kebijakan pengangguran dan kemiskinan di Indonesia karena:

Menjelaskan mengapa isu lama bisa menjadi baru kembali ketika terjadi krisis ekonomi atau tekanan politik.

Memberikan kerangka untuk menelaah bagaimana persepsi publik dibentuk melalui media, opini masyarakat, dan narasi politik.

Menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak semata rasional, tetapi juga hasil dari interaksi sosial dan simbolik.

b. Keterbatasan Teori

Namun, dari perspektif kritis, teori ini memiliki beberapa keterbatasan ketika diterapkan pada konteks Indonesia:

Kurang sensitif terhadap faktor struktural dan kekuasaan  
Cobb & Elder melihat proses agenda setting seolah terjadi di ruang publik yang netral. Padahal dalam kenyataannya, kekuasaan ekonomi dan politik sangat menentukan isu mana yang mendapat perhatian. Dalam konteks Indonesia, elite politik dan ekonomi memiliki kontrol besar terhadap wacana publik, sehingga isu kemiskinan sering hanya dijadikan alat politik elektoral, bukan prioritas kebijakan substantif.

Tidak memperhitungkan budaya birokrasi dan pola patronase politik  
Dalam sistem administrasi publik Indonesia, proses perumusan agenda sering kali dipengaruhi oleh logika birokrasi dan patronase, bukan semata-mata desakan publik. Artinya, meskipun masyarakat menilai pengangguran dan kemiskinan sebagai isu penting, belum tentu isu tersebut masuk ke agenda formal bila tidak menguntungkan secara politik.

Minimnya dimensi etis dan moral  
Teori Cobb & Elder menekankan aspek komunikasi dan persepsi, tetapi kurang mengangkat dimensi moral tentang tanggung jawab negara terhadap warganya yang miskin. Dalam konteks kebijakan sosial, aspek moral ini penting karena berhubungan langsung dengan hak asasi manusia dan keadilan distributif.

Pengayaan Teori: Perspektif Kritis dan Kontekstualisasi

Agar teori Agenda Setting lebih aplikatif dalam menganalisis pengangguran dan kemiskinan di Indonesia, perlu dilakukan critical contextualization dengan menggabungkan beberapa pendekatan:

Pendekatan Struktural-Marxis  
Melihat proses agenda setting sebagai arena konflik kepentingan antara kelas pekerja dan pemilik modal. Dalam konteks ini, isu kemiskinan sering kali tidak naik ke agenda karena tidak mengancam stabilitas ekonomi elite.

Pendekatan Governance (Rhodes, 1996)  
Memperluas konsep agenda setting menjadi lebih partisipatif, di mana kebijakan tidak hanya ditentukan oleh pemerintah, tetapi juga hasil kolaborasi multi-aktor. Dengan model collaborative governance, isu pengangguran dan kemiskinan dapat diprioritaskan melalui partisipasi aktif masyarakat.

Pendekatan Media-Critical (McCombs & Shaw, 1972)  
Menyoroti bagaimana framing media memengaruhi persepsi publik. Dalam kasus Indonesia, media cenderung menyoroti angka statistik tanpa membahas akar struktural kemiskinan. Maka, perlu ada dorongan untuk mengubah narasi media agar lebih edukatif dan berorientasi kebijakan.

Pendekatan Rasionalitas Terbatas (Simon, 1957)  
Menjelaskan bahwa pengambil kebijakan sering kali bekerja dalam kondisi informasi terbatas dan tekanan politik tinggi. Oleh karena itu, prioritas terhadap isu kemiskinan bisa berubah karena keterbatasan kapasitas institusional, bukan semata niat politik.

Multiple Streams Framework (Kingdon, 1984)  
Menguraikan bahwa suatu kebijakan muncul ketika problem stream, policy stream, dan politics stream bertemu pada “policy window”.

Kajian Critical Teori

Multiple Streams Framework (MSF) merupakan teori yang revolusioner dalam studi kebijakan publik karena menawarkan penjelasan alternatif terhadap proses pembuatan agenda yang tidak linier dan rasional. Teori ini berargumen bahwa kebijakan lahir dari kesempatan yang diciptakan oleh pertemuan tiga "aliran" (streams) yang independen dalam "window of opportunity" (jendela kesempatan).

a) Tiga Aliran Utama (The Three Streams):

Aliran Masalah (Problem Stream): Fokus pada bagaimana suatu kondisi ditetapkan sebagai "masalah" yang perlu diatasi oleh pemerintah. Ini bukan tentang objektivitas masalah, tetapi tentang persepsi. Indikator (seperti lonjakan TPT), fokus peristiwa (focusing events seperti krisis ekonomi), atau umpan balik dari kebijakan existing dapat mendorong suatu isu menjadi perhatian.

Aliran Kebijakan (Policy Stream): Merupakan "tahi lalat" atau policy primeval soup tempat para ahli, birokrat, dan analis kebijakan mengembangkan dan memperdebatkan berbagai alternatif solusi. Solusi yang bertahan biasanya memenuhi kriteria teknis feasibilitas, keterjangkauan biaya, dan kecocokan dengan nilai-nilai yang dominan.

Aliran Politik (Politics Stream): Dikondisikan oleh suasana politik nasional (national mood), tekanan dari kelompok kepentingan, dan hasil pergantian pemerintahan atau koalisi (misalnya, pasca-Pemilu 2024). Aliran ini menentukan apakah suatu masalah dan solusinya memiliki dukungan politik yang memadai.

b) Jendela Kesempatan (Policy Window):  
Kebijakan baru cenderung diadopsi ketika ketiga aliran ini bertemu. Jendela kesempatan ini dapat terbuka karena adanya dorongan dari aliran masalah (misalnya, krisis) atau dari aliran politik (misalnya, pergantian pemerintahan).

c) Peran Pengusung (Policy Entrepreneurs):  
Aktor kunci dalam teori ini adalah pengusung kebijakan—individu atau kelompok yang gigih menghubungkan ketiga aliran. Mereka "mengaitkan" solusi yang sudah ada di aliran kebijakan kepada masalah yang sedang mencuat di aliran masalah, lalu memanfaatkan iklim yang kondusif di aliran politik untuk mendorongnya ke agenda pemerintah.

2. Analisis Kritikal: Kekuatan dan Kelemahan Teori

a) Kekuatan Teori (Strengths):

Realisme dalam Proses Kebijakan: MSF secara akurat menggambarkan realitas yang berantakan, tidak linier, dan sarat ketidakpastian dalam pembuatan kebijakan, yang sering kali diabaikan oleh model-model rasional.

Penekanan pada Waktu dan Kesempatan (Timing & Luck): Teori ini mengakui bahwa "keberuntungan" dan waktu yang tepat (serendipity) sering kali menjadi faktor penentu, di samping perencanaan yang matang. Ini sangat relevan untuk menganalisis mengapa suatu isu (seperti TPT dan kemiskinan) tiba-tiba menjadi prioritas di tahun 2025.

Peran Agency yang Dinamis: Konsep policy entrepreneur memberikan ruang bagi agensi individu atau kelompok untuk membuat perubahan, tidak hanya terpaku pada struktur.

Relevansi Tinggi untuk Isu Kompleks: MSF sangat powerful untuk menganalisis isu-isu yang ambigu, multi-dimensi, dan membutuhkan solusi cepat, seperti pengangguran dan kemiskinan.

b) Kelemahan dan Kritik (Weaknesses & Critiques):

Kesulitan Operasionalisasi dan Pengujian Empiris: Konsep-konsep dalam MSF, seperti national mood atau bagaimana tepatnya ketiga aliran "berkait", sulit diukur dan diuji secara empiris. Teori ini lebih bersifat deskriptif dan heuristic daripada prediktif.

Determinisme yang Disamarkan: Kritik menyatakan bahwa MSF mungkin terlalu menyederhanakan dengan menggambarkan tiga aliran yang terpisah. Dalam kenyataannya, aliran kebijakan dan politik sering kali sudah sangat terjalin, dimana solusi tertentu "diciptakan" untuk melayani kepentingan politik tertentu.

Mengabaikan Kekuatan Struktural: MSF dikritik karena kurang memperhitungkan kekuatan struktural yang lebih besar, seperti sistem ekonomi kapitalis atau ketimpangan kekuasaan, yang membentuk ketiga aliran tersebut. Teori ini mungkin terlalu fokus pada "permainan" di tingkat elit tanpa mempertanyakan mengapa "masalah" tertentu (seperti upah rendah) tidak pernah dianggap sebagai masalah.

Minimnya Perhatian pada Implementasi: Seperti banyak teori agenda-setting, MSF berfokus pada bagaimana isu masuk ke agenda, tetapi tidak menjelaskan bagaimana kebijakan tersebut kemudian diimplementasikan dan berhasil atau gagal di lapangan.

3. Aplikasi Teori pada Konteks: TPT & Kemiskinan 2025

Berikut adalah aplikasi MSF untuk menganalisis agenda setting TPT dan Kemiskinan di Indonesia tahun 2025:

Aliran Masalah:

Focusing Event: Laporan BPS yang menunjukkan kenaikan TPT pasca-pemulihan pandemi atau perlambatan ekonomi global.

Indikator: Data kemiskinan yang stagnan atau bahkan naik di tengah pertumbuhan ekonomi, menciptakan paradoks yang menjadi perhatian media.

Umpan Balik: Evaluasi RPJMN 2020-2025 yang menunjukkan bahwa target penurunan pengangguran dan kemiskinan tidak tercapai.

Aliran Kebijakan:

Berbagai solusi telah disiapkan oleh think tank (misalnya, LPEM FEB UI, Bappenas), kementerian (Kemnaker, Kemensos), dan akademisi. Contohnya: program kartu prakerja generasi baru, pelatihan vokasi berbasis ekonomi digital, reformasi sistem jaminan sosial, dan insentif untuk UMKM.

Aliran Politik:

National Mood: Tekanan publik dan media mengenai biaya hidup yang tinggi dan sulitnya mencari pekerjaan layak.

Pergantian/Konsolidasi Kekuasaan: Pemerintah baru atau kabinet hasil Pemilu 2024 yang membutuhkan kebijakan simbolis dan berdampak cepat untuk membangun legitimasi.

Dinamika Kepentingan: Koalisi partai-partai yang memiliki konstituen dari kalangan menengah ke bawah akan mendorong isu ini.

Policy Window & Policy Entrepreneurs:

Jendela Kesempatan akan terbuka pada tahun 2025, dimanfaatkan oleh pengusung kebijakan (contoh: Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional yang baru, tokoh organisasi buruh yang vokal, atau ekonom senior yang dekat dengan pemerintah). Mereka akan mengaitkan solusi-solusi di aliran kebijakan (misalnya, program padat karya tunai) dengan masalah yang memanas di aliran masalah (angka kemiskinan yang tinggi), dan kemudian melobi Presiden atau DPR dalam suasana politik yang mendukung.

Teori Elite vs Pluralis (Dahl, 1961)  
Mengkaji siapa yang berperan dalam menentukan isu mana yang masuk ke agenda publik apakah kelompok elite politik atau masyarakat luas.

Kajian Critical Teori

1. Pendahuluan: Memetakan Medan Perdebatan

Perdebatan antara teori elite dan teori pluralis adalah salah satu kontroversi paling fundamental dalam ilmu politik dan sosiologi. Inti perdebatannya terletak pada pertanyaan: "Siapa yang sebenarnya memerintah dalam masyarakat demokratis?"

Teori Elite menjawab: Segelintir minoritas yang memiliki sumber daya kekuasaan (ekonomi, politik, militer).

Teori Pluralis (yang dipelopori oleh Robert Dahl) menjawab: Berbagai kelompok yang saling bersaing, di mana tidak ada satupun kelompok yang selalu dominan.

Kajian ini akan menguraikan kedua teori, dengan fokus pada kritik Dahl terhadap teori elite, serta kritik-kritik balik yang menerpa teori pluralis.

2. Inti Teori: Dua Pandangan yang Bertolak Belakang

A. Teori Elite (C. Wright Mills, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto)

Premis Dasar: Setiap masyarakat, termasuk yang demokratis, pada akhirnya dikuasai oleh sekelompok kecil elite. Massa rakyat adalah yang dipimpin dan tidak memiliki kekuasaan nyata.

Struktur Kekuasaan: Piramida. Di puncak ada "Elite Kekuasaan" (The Power Elite)—seperti yang digambarkan C. Wright Mills—yang terdiri dari pemimpin korporasi, pejabat militer puncak, dan politisi tingkat tinggi. Mereka saling kenal, bertukar peran (revolving door), dan memiliki kepentingan yang sama untuk mempertahankan status quo.

Sumber Kekuasaan: Berasal dari posisi strategis dalam institusi besar (negara, militer, korporasi), bukan dari pemilihan umum.

Karakteristik:

Homogen: Elite berasal dari kelas sosial yang sama, memiliki pendidikan dan nilai-nilai yang serupa.

Bersatu: Mereka menyadari diri sebagai kelompok dan bekerja sama untuk melindungi kepentingan bersama.

Tidak Dapat Dihindari: Keberadaan elite dianggap sebagai "hukum besi" dalam organisasi masyarakat.

B. Teori Pluralis (Robert Dahl, dalam Who Governs?, 1961)

Premis Dasar: Kekuasaan dalam masyarakat demokratis terfragmentasi dan tersebar di antara banyak kelompok kepentingan yang saling bersaing. Tidak ada satu kelompok pun yang memonopoli kekuasaan.

Konsep Kunci Dahl: "Poliarki" (Polyarchy) – Sebuah sistem di mana berbagai kelompok dapat bersaing untuk mempengaruhi kebijakan publik.

Struktur Kekuasaan: Berlian. Di puncak ada banyak kelompok yang berbeda, di tengah ada kelompok-kelompok kepentingan, dan di dasar ada massa warga negara.

Sumber Kekuasaan: Berasal dari sumber yang berbeda-beda: suara pemilih, uang, keahlian, mobilisasi massa, informasi, dll.

Karakteristik:

Heterogen: Kelompok-kelompok ini memiliki anggota, kepentingan, dan sumber daya yang berbeda.

Bersaing: Mereka saling bersaing dan membentuk koalisi yang selalu berubah (cross-cutting cleavages). Kemenangan dalam satu isu kebijakan tidak menjamin kemenangan dalam isu lainnya.

Akses Terbuka: Melalui pemilu, lobi, dan protes, kelompok mana pun pada prinsipnya dapat mempengaruhi proses politik.

3. Titik Kritik Robert Dahl terhadap Teori Elite

Dalam Who Governs? (studi tentang New Haven, AS), Dahl secara empiris menyerang teori elite dengan beberapa argumen:

Kritik Metodologis: Teori elite bersifat "kesimpulan tanpa bukti". Dahl memperkenalkan metode analisis keputusan (decisional analysis) untuk melacak siapa yang sebenarnya mempengaruhi keputusan kebijakan spesifik. Ia menyimpulkan bahwa partisipan dan pemenangnya berbeda-beda tergantung isunya (misalnya, pendidikan vs. pembangunan kota).

Penyangkalan terhadap Kelas Penguasa yang Homogen: Dahl menemukan bahwa elite bisnis, politisi, dan pemimpin sosial sering kali tidak sepakat dan tidak membentuk blok yang kohesif. Mereka adalah "kelompok-kelompok yang menguasa untuk isu-isu tertentu (multiple minorities)".

Pemilu sebagai Mekanisme Kunci: Bagi Dahl, pemilu adalah instrumen utama yang memaksa politisi untuk responsif terhadap tuntutan berbagai kelompok pemilih. Seorang politisi yang hanya melayani satu elite akan dikalahkan dalam pemilu.

4. Kritik Balik terhadap Teori Pluralis Dahl

Meskipun berpengaruh, teori pluralis Dahl mendapat hantaman kritik yang tak kalah keras:

Kritik dari Teori Neo-Elite (Bachrach & Baratz, 1962):

"Wajah Kekuasaan yang Kedua": Dahl hanya melihat kekuasaan ketika muncul dalam konflik terbuka (Luar 1: Who wins in a visible conflict?).

Bachrach dan Baratz berargumen bahwa kekuasaan yang sesungguhnya justru terletak pada kemampuan untuk mencegah isu tertentu masuk ke dalam agenda publik (Luar 2: Non-decision making). Elite dapat menggunakan nilai-nilai dominan, prosedur, dan ritual untuk menekan tuntutan yang mengancam status quo sejak awal.

Kritik dari Marxis/Teori Klas (Steven Lukes, 1974):

"Wajah Kekuasaan yang Ketiga": Lukes melangkah lebih jauh. Ia berargumen bahwa kekuasaan yang paling hebat adalah kemampuan untuk membentuk keinginan dan persepsi masyarakat sehingga mereka menerima saja tatanan yang ada, bahkan ketika itu merugikan mereka.

Ini dilakukan melalui kontrol atas media, sistem pendidikan, dan budaya. Masyarakat tidak protes karena mereka tidak menyadari bahwa mereka dieksploitasi. Dengan kata lain, "yang terkuat adalah yang tidak perlu menggunakan kekuasaannya".

Bias Sistemik terhadap Kelompok Bisnis:

Kritikus berpendapat bahwa dalam sistem pluralis, kelompok bisnis memiliki posisi istimewa. Mereka tidak perlu lobi yang kuat karena keputusan investasi dan penciptaan lapangan kerja saja sudah memberi mereka pengaruh besar terhadap pemerintah. Pemerintah akan selalu mendengarkan "kelompok pencipta lapangan kerja".

Masalah Ketimpangan Sumber Daya:

Teori pluralis mengasumsikan kesetaraan akses, tetapi kenyataannya, kelompok dengan uang, akses, dan keahlian yang lebih besar (seperti korporasi besar) memiliki kapasitas yang jauh lebih besar untuk mempengaruhi kebijakan daripada serikat buruh atau kelompok masyarakat akar rumput.

5. Kesimpulan dan Relevansi Kontemporer

Perdebatan Elite vs. Pluralis tidak pernah benar-benar selesai, karena keduanya menangkap aspek-aspek berbeda dari realitas politik yang kompleks.

Teori Elite lebih kuat dalam menjelaskan stabilitas struktural dan mengapa kebijakan ekonomi makro cenderung selalu menguntungkan kelas pemilik modal.

Teori Pluralis lebih kuat dalam menjelaskan perubahan kebijakan pada isu-isu tertentu (seperti hak-hak LGBT, lingkungan, konsumen) di mana mobilisasi kelompok berhasil.

Dalam konteks kontemporer, kita melihat sintesis dari kedua teori ini:

State Autonomy Theory: Negara bukan sekadar arena pertarungan kelompok, tetapi juga memiliki kepentingan dan otonominya sendiri.

Teori Jaringan Kebijakan (Policy Network): Kekuasaan terletak pada jaringan yang terdiri dari aktor negara dan non-negara (termasuk korporasi dan LSM) yang menguasai bidang kebijakan tertentu. Dalam jaringan inilah, dinamika elite dan pluralis terjadi secara bersamaan.

Teori Isu Publik (Hilgartner & Bosk, 1988)  
Menggambarkan dinamika bagaimana isu kemiskinan dan pengangguran bersaing dengan isu lain untuk mendapatkan perhatian publik dan pemerintah.

Kajian Critical Teori

1. Pendahuluan: Dari "Apa" yang Menjadi Masalah ke "Mengapa" dan "Bagaimana" Suatu Isu Menjadi Publik

Sebelum Hilgartner dan Bosk, studi masalah sosial sering berfokus pada sifat objektif dari masalah itu sendiri (misalnya, tingkat kemiskinan, angka kejahatan). Teori Isu Publik melakukan pergeseran paradigma dengan berargumen bahwa naik-turunnya suatu isu dalam kesadaran publik tidak semata-mata ditentukan oleh tingkat keparahannya, tetapi oleh proses sosial dan kompetisi di dalam "arena publik".

Inti teori ini adalah: Mengapa beberapa kondisi sosial berhasil ditetapkan sebagai "masalah" yang mendesak dan mendapatkan perhatian luas, sementara yang lain diabaikan?

2. Inti Teori: Arena Publik dan Prinsip Seleksi

Hilgartner dan Bosk mengibaratkan ruang perhatian publik sebagai sejumlah "arena publik" (public arenas) yang terbatas, seperti media massa, parlemen, dunia akademik, dan sistem pengadilan. Setiap arena memiliki daya tampung (carrying capacity) yang terbatas.

Isu-isu saling berkompetisi untuk mendapatkan tempat di arena-arena ini. Kompetisi ini tidak adil, karena seleksinya tidak didasarkan pada "kebenaran" atau "keparahan" objektif, tetapi pada serangkaian prinsip seleksi (principles of selection) yang bersifat struktural dan kultural:

Drama dan Nilai Berita (Drama): Isu yang dapat dibingkai secara dramatis, personal, dan penuh emosi lebih mudah mendapatkan perhatian.

Kultural Resonance (Resonansi Budaya): Isu yang selaras dengan nilai-nilai, keyakinan, dan mitos budaya dominan lebih mudah diterima.

Political Power and Bias (Kekuatan Politik): Isu yang didukung oleh aktor-aktor yang memiliki sumber daya dan kekuasaan politik lebih mungkin untuk terdengar.

Institutional Process (Proses Kelembagaan): Setiap arena (media, kongres) memiliki rutinitas, deadline, dan logika internalnya sendiri yang membentuk bagaimana suatu isu "dikemas".

The Career of Problems (Karir Masalah): Suatu isu memiliki siklus hidup. Isu baru dan "segar" lebih menarik. Isu lama bisa mengalami "kelelahan publik" (public fatigue) dan memudar, meskipun masalahnya belum terselesaikan.

3. Kontribusi Utama dan Kekuatan Teori

Konstruksionis yang Dinamis: Teori ini memperdalam pendekatan konstruksionis sosial dengan tidak hanya melihat "pembangunan" realitas, tetapi juga proses kompetisi dan seleksi di dalamnya.

Penjelasan atas "Irrationality" Agenda: Teori ini brilliantly menjelaskan mengapa isu yang "sepele" bisa mendominasi pemberitaan, sementara isu yang lebih mendesak (seperti perubahan iklim) sering tersisihkan. Ini adalah fungsi dari prinsip seleksi, bukan ukuran objektif masalah.

Relevansi dengan Media Massa: Teori ini sangat powerful untuk menganalisis peran media. Media bukan cermin realitas, tetapi arena yang aktif memilih, membingkai, dan memperkuat isu tertentu berdasarkan logika nilai beritanya.

Memprediksi Kelelahan Publik: Konsep "siklus hidup isu" membantu kita memahami mengapa gerakan sosial atau isu perlu terus-menerus berinovasi dalam strategi komunikasinya untuk tetap relevan.

4. Kritik dan Kelemahan Teori

Meskipun sangat berpengaruh, teori ini tidak luput dari kritik:

Terlalu Deterministis dan Strukturalis?

Kritik: Teori ini menggambarkan isu sebagai bola yang terpental di antara arena-arena yang telah ditentukan. Teori kurang memberikan ruang bagi agen (aktor) individu atau kolektif untuk secara strategis dan kreatif menciptakan arena baru atau mengubah aturan permainan.

Contoh: Gerakan sosial seperti #BlackLivesMatter atau #MeToo tidak hanya bermain di arena media arus utama, tetapi juga menciptakan arena publik baru melalui media sosial, yang pada akhirnya memaksa arena tradisional untuk membahasnya.

Mengabaikan Kekuatan dari "Fakta" dan Bukti Empiris (Material Reality)?

Kritik: Apakah bencana alam besar, resesi ekonomi, atau pandemi global benar-benar hanya "bersaing" berdasarkan dramanya? Kritik dari realis berargumen bahwa kondisi material yang objektif dan dampaknya yang masif tetap memiliki "paksaan" sendiri yang hampir mustahil diabaikan oleh semua arena publik. Teori Hilgartner & Bosk mungkin kurang memberi porsi pada "kekuatan" dari realitas material itu sendiri.

Kurangnya Perhatian pada Kekuasaan dan Ketimpangan yang Sistematis:

Kritik: Meskipun menyebut "political power", teori ini tidak secara mendalam mengkaji bagaimana struktur kekuasaan yang dalam (seperti kapitalisme, patriarki, rasisme) secara sistematis membuat arena publik menjadi bias terhadap isu-isu tertentu.

Teori Kritis (misalnya, dari Mazhab Frankfurt) akan berargumen bahwa arena publik itu sendiri bukanlah ruang netral, tetapi telah terkooptasi oleh kekuatan dominan. Isu-isu yang mengancam fondasi kekuasaan (misalnya, redistribusi kekayaan radikal) akan sangat sulit—jika bukan mustahil—untuk masuk ke agenda utama.

Kesulitan Operasionalisasi dan Prediksi:

Karena teorinya sangat kontekstual dan bergantung pada banyak variabel kualitatif (seperti "drama", "resonansi"), teori ini lebih merupakan kerangka kerja deskriptif dan analitis daripada model yang dapat diuji dengan hipotesis yang ketat. Sulit untuk memprediksi secara pasti isu mana yang akan "menang" dalam kompetisi.

Teori Rasionalitas Terbatas (Herbert Simon, 1957)  
Menunjukkan bahwa pembuat kebijakan tidak selalu rasional sepenuhnya; keputusan ditentukan oleh keterbatasan informasi dan tekanan waktu dalam memilih isu prioritas.

Kajian Critical Teori

1. Pendahuluan: Sebuah Revolusi dalam Pemikiran Decision-Making

Sebelum Herbert Simon, model dominan dalam ilmu ekonomi, administrasi, dan kebijakan publik adalah model "Rasionalitas Komprehensif" (Homo Economicus). Model ini menggambarkan pengambil keputusan sebagai entitas yang sanggup:

Mengetahui semua opsi alternatif.

Memproyeksikan semua konsekuensi dari setiap opsi.

Memiliki preferensi yang jelas dan konsisten.

Memilih satu alternatif yang memaksimalkan (maximizing) utilitas atau keuntungan.

Simon menolak model ini sebagai sesuatu yang tidak realistis dan secara empiris tidak akurat. Sebagai gantinya, melalui karyanya yang monumental seperti Administrative Behavior (1947) dan Models of Man (1957), ia memperkenalkan Teori Rasionalitas Terbatas (Bounded Rationality), yang merevolusi cara kita memahami proses pengambilan keputusan di dunia nyata.

2. Inti Teori: Manusia yang Rasional dalam Batasannya

Simon berargumen bahwa kapasitas rasional manusia dibatasi (bounded) oleh tiga faktor utama:

Keterbatasan Kognitif (Cognitive Limitations): Otak manusia memiliki daya pemrosesan, memori, dan perhatian yang terbatas. Kita tidak dapat memproses semua informasi yang tersedia secara simultan.

Keterbatasan Informasi (Informational Limitations): Informasi yang lengkap dan sempurna jarang tersedia. Mencari informasi memerlukan biaya, waktu, dan usaha.

Keterbatasan Waktu (Time Constraints): Keputusan sering kali harus dibuat di bawah tekanan tenggat waktu, yang mencegah analisis yang mendalam dan menyeluruh.

Karena batasan-batasan ini, manusia tidak mungkin melakukan maximizing. Sebagai gantinya, mereka melakukan SATISFICING.

Konsep Kunci: SATISFICING

Individu atau organisasi akan menetapkan tingkat aspirasi—sebuah standar "cukup baik" yang dapat diterima untuk sebuah solusi.

Mereka kemudian akan mencari dan mengevaluasi alternatif secara berurutan hingga menemukan alternatif pertama yang memenuhi atau melampaui tingkat aspirasi tersebut.

Proses pencarian dihentikan begitu alternatif yang "memuaskan" ini ditemukan.

Contoh: Saat membeli laptop, seorang konsumen dengan rasionalitas terbatas tidak akan membandingkan semua merek dan spesifikasi di pasar (maksimisasi). Ia menetapkan kriteria "memuaskan": harga di bawah Rp 10 juta, RAM 8GB, dan merek ternama. Laptop pertama yang memenuhi kriteria ini akan dibeli.

3. Kontribusi Utama dan Kekuatan Teori

Realisme Psikologis: Simon membawa pemahaman yang lebih manusiawi dan realistis ke dalam ilmu sosial. Ia menggantikan homo economicus yang super-rasional dengan model manusia yang lebih akurat: seorang administrator atau manajer yang berjuang dengan kompleksitas.

Fondasi Ekonomi Perilaku (Behavioral Economics): Karya Simon adalah batu loncatan fundamental bagi para perintis seperti Daniel Kahneman dan Amos Tversky, yang kemudian mengembangkan teori heuristics and biases. Kahneman secara eksplisit menyatakan bahwa Simon adalah inspirasi utamanya.

Dasar Teori Organisasi: Teori ini menjelaskan mengapa organisasi mengandalkan Prosedur Operasional Standar (SOP), rutinitas, dan struktur hierarki. Semua mekanisme ini adalah respons rasional untuk mengatasi keterbatasan kognitif individu dengan menciptakan stabilitas dan pembagian tugas.

Panduan bagi Desain Kebijakan Publik: Teori ini mengajarkan kepada pembuat kebijakan bahwa sistem harus dirancang dengan mempertimbangkan keterbatasan warga dan birokrat. Ini membuka jalan bagi pendekatan seperti nudge (dorongan) dari Thaler dan Sunstein, yang menyederhanakan pilihan kompleks bagi pengambil keputusan yang memiliki rasionalitas terbatas.

4. Kritik dan Kelemahan Teori

Meskipun sangat berpengaruh, teori Simon menghadapi beberapa kritik mendalam:

Terlalu Deskriptif dan Kurang Preskriptif:

Kritik: Teori ini dengan brilian menggambarkan bagaimana keputusan dibuat, tetapi memberikan sedikit panduan normatif tentang bagaimana keputusan yang lebih baik seharusnya dibuat. Apakah "cukup puas" (satisficing) adalah tujuan yang harus kita capai? Para pendukung model rasional komprehensif berargumen bahwa model mereka, meskipun tidak realistis, menyediakan tujuan ideal untuk diperjuangkan.

Dinamika "Tingkat Aspirasi" yang Tidak Jelas:

Kritik: Konsep sentral "tingkat aspirasi" bersifat sangat dinamis dan subjektif. Ia dapat berubah dengan cepat berdasarkan pengalaman sukses atau gagal sebelumnya. Sifatnya yang cair ini menyulitkan pengukuran empiris dan prediksi yang tepat menggunakan teori ini.

Pengabaian terhadap Kekuatan, Politik, dan Ideologi:

Kritik (dari Perspektif Kritis): Teori Simon berfokus pada batasan teknis (kognisi dan informasi) tetapi sering mengabaikan bagaimana kekuasaan, konflik, dan dominasi ideologis membentuk proses pengambilan keputusan.

Teoritisi kritis berargumen bahwa "tingkat aspirasi" dan "informasi yang tersedia" bukanlah hal yang netral. Mereka dibentuk oleh struktur kekuasaan dalam organisasi dan masyarakat. Apa yang dianggap "cukup baik" oleh seorang manajer level bawah mungkin telah dikondisikan oleh kepentingan elite yang mendominasi organisasi. Teori ini bisa digunakan untuk membenarkan status quo yang tidak adil dengan dalih "keterbatasan."

Risiko Membenarkan Kemalasan dan Inersia:

Kritik: Dalam praktiknya, konsep satisficing dapat disalahartikan sebagai pembenaran untuk tidak berinovasi, tidak mencari informasi lebih lanjut, atau bertahan dengan kebiasaan lama ("SOP kita sudah cukup memuaskan"). Teori ini kurang menekankan pada pentingnya pembelajaran organisasi dan perbaikan berkelanjutan yang secara aktif mendorong batas-batas "yang memuaskan".

5. Kesimpulan dan Relevansi Kontemporer

Teori Rasionalitas Terbatas Herbert Simon lebih relevan daripada sebelumnya di dunia modern yang penuh dengan kompleksitas dan informasi yang berlebihan.

Era Digital dan Informasi Overload: Keterbatasan kognitif manusia menjadi sangat menonjol di era banjir data ini. Perilaku kita dalam mengonsumsi berita (membaca headline saja), menggunakan media sosial (mengandalkan algoritma), dan berbelanja online (mengikuti rekomendasi) adalah manifestasi sempurna dari satisficing.

Kecerdasan Buatan (AI) dan Rasionalitas Terbatas: Ironisnya, banyak sistem AI dirancang untuk mengatasi rasionalitas terbatas manusia. Namun, AI sendiri sering kali menggunakan algoritma satisficing atau heuristic untuk memecahkan masalah yang terlalu kompleks untuk dipecahkan secara optimal dalam waktu yang terbatas.

Kritik terhadap Rasionalitas Teknokratik: Dalam kebijakan publik, teori Simon berfungsi sebagai koreksi yang penting terhadap pendekatan teknokratik yang mengandalkan model optimisasi kompleks. Teori ini mengingatkan kita bahwa kesuksesan kebijakan bergantung pada bagaimana kebijakan itu berinteraksi dengan kapasitas pemrosesan yang terbatas dari para pelaksananya dan masyarakat.

Formulasi Kebijakan

Tahap formulasi kebijakan merupakan proses merumuskan alternatif solusi atas masalah publik yang telah masuk agenda. Dalam konteks pengangguran terbuka dan kemiskinan, pemerintah Indonesia telah merancang berbagai kebijakan ekonomi dan sosial mulai dari peningkatan investasi, insentif tenaga kerja, penguatan UMKM, hingga kebijakan jaring pengaman sosial.

Namun, keberhasilan formulasi kebijakan bergantung pada analisis kebijakan yang berbasis bukti (evidence-based policy) dan kolaborasi lintas sektor. Melalui pendekatan Systematic Literature Review, artikel ini menelusuri model dan strategi kebijakan yang terbukti efektif menekan pengangguran dan kemiskinan di berbagai negara serta implikasinya bagi Indonesia. Kelima teori ini saling melengkapi dalam menyediakan perspektif yang holistik. Teori Agenda Setting (Cobb & Elder, 1971) dan Teori Isu Publik (Hilgartner & Bosk, 1988) membantu memahami bagaimana isu pengangguran dapat diangkat menjadi perhatian publik. Multiple Streams Framework (Kingdon, 1984) memberikan insight tentang momentum kebijakan, sementara Teori Elite vs Pluralis (Dahl, 1961) menganalisis dinamika kekuasaan. Teori Rasionalitas Terbatas (Simon, 1957) melengkapi dengan pendekatan realistis terhadap kapasitas implementasi.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis komprehensif terhadap kelima teori kebijakan publik—Teori Agenda Setting (Cobb & Elder, 1971), Multiple Streams Framework (Kingdon, 1984), Teori Elite vs Pluralis (Dahl, 1961), Teori Isu Publik (Hilgartner & Bosk, 1988), dan Teori Rasionalitas Terbatas (Simon, 1957)—dapat disimpulkan bahwa masalah pengangguran terbuka dan kemiskinan di Indonesia merupakan fenomena kompleks yang memerlukan pendekatan multidimensi dalam perumusan kebijakan.

Pertama, dari perspektif agenda setting, isu pengangguran dan kemiskinan seringkali hanya menjadi perhatian publik ketika terdapat momentum tertentu seperti krisis ekonomi atau periode politik, namun jarang menjadi prioritas berkelanjutan dalam agenda institusional pemerintah. Teori Cobb & Elder mengungkap bahwa meskipun isu ini secara konsisten berada dalam agenda sistemik masyarakat, transformasinya menjadi agenda kebijakan formal sangat dipengaruhi oleh faktor politik dan konstruksi media.

Kedua, analisis menggunakan Multiple Streams Framework menunjukkan bahwa "jendela kebijakan" untuk penanganan pengangguran dan kemiskinan sering terbuka akibat krisis, namun pemerintah kerap tidak memiliki solusi yang matang siap pakai. Ketidakmampuan menyinkronkan aliran masalah, kebijakan, dan politik menjadi penyebab utama kegagalan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang bersifat reaktif dan jangka pendek.

Ketiga, pendekatan Elite vs Pluralis mengungkap ketimpangan dalam proses pengambilan keputusan. Kebijakan ketenagakerjaan dan pengentasan kemiskinan cenderung didominasi oleh kepentingan elite ekonomi dan politik, sementara suara kelompok akar rumput sering terabaikan. Hal ini menjelaskan mengapa kebijakan yang dihasilkan kerap lebih mengutamakan stabilitas makroekonomi daripada keadilan distributif.

Keempat, Teori Isu Publik memberikan penjelasan mengapa isu pengangguran dan kemiskinan sering kalah bersaing dengan isu-isu lain yang lebih "seksi" secara politis. Kompetisi di arena publik yang didominasi logika media dan keterbatasan perhatian publik menyebabkan penanganan masalah struktural ini tidak konsisten dan berkelanjutan.

Kelima, Teori Rasionalitas Terbatas menjelaskan mengapa kebijakan yang diambil seringkali bersifat sub-optimal dan incremental. Keterbatasan informasi, kapasitas analitis, dan tekanan waktu menyebabkan pemerintah memilih solusi "cukup baik" daripada solusi optimal yang membutuhkan perubahan struktural mendalam.

**DAFTAR PUSTAKA**

1. *Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. American Political Science Review, 56(4), 947-952.*
2. *Becker, G. S. (1964). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. University of Chicago Press.*
3. *Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. Journal of Politics.*
4. *Dahl, R. A. (1961). Who Governs? Democracy and Power in an American City. Yale University Press.*
5. *Dye, T. R. (2013). Understanding Public Policy (14th ed.). Pearson Education.*
6. *Frank, A. G. (1967). Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Monthly Review Press.*
7. *Hilgartner, S., & Bosk, C. L. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. American Journal of Sociology, 94(1), 53-78.*
8. *Kingdon, J. W. (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Little, Brown.*
9. *Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. American Economic Review, 45(1), 1-28.*
10. *Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. The Manchester School, 22(2), 139-191.*
11. *Lukes, S. (1974). Power: A Radical View. Macmillan.*
12. *McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. Public Opinion Quarterly, 36(2), 176-187.*
13. *Mills, C. W. (1956). The Power Elite. Oxford University Press.*
14. *Mosca, G. (1939). The Ruling Class. McGraw-Hill.*
15. *North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.*
16. *Pareto, V. (1935). The Mind and Society. Harcourt, Brace.*
17. *Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. Political Studies, 44(4), 652-667.*
18. *Simon, H. A. (1947). Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. Macmillan.*
19. *Simon, H. A. (1957). Models of Man: Social and Rational. John Wiley & Sons.*
20. *Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. Yale University Press.*
21. *Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2015). Economic Development (12th ed.). Pearson Education.*
22. *Badan Pusat Statistik (BPS). (2024). Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Indonesia Februari 2024. Jakarta: BPS.*
23. *Kementerian Ketenagakerjaan RI. (2023). Laporan Kinerja Tahun 2023. Jakarta.*
24. *Kementerian Sosial RI. (2023). Evaluasi Program Keluarga Harapan (PKH) dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Jakarta.*
25. *Pemerintah Indonesia. (2020). Peraturan Presiden tentang Kartu Prakerja. Jakarta.*
26. *Bappenas. (2024). \*Laporan Evaluasi RPJMN 2020-2024\*. Jakarta.*
27. *ILO. (2023). World Employment and Social Outlook: Trends 2023. Geneva: International Labour Organization.*
28. *World Bank. (2024). Indonesia Economic Prospects: Towards Sustainable and Inclusive Growth. Washington DC: World Bank.*
29. *UNDP. (2023). Sustainable Development Goals Report: Indonesia. United Nations Development Programme.*
30. *LPEM FEB UI. (2024). Analisis Dampak Kebijakan Ketenagakerjaan di Indonesia. Jakarta: Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Universitas Indonesia.*
31. *SMERU Research Institute. (2023). Kajian Efektivitas Program Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia. Jakarta.*