

Definisi Kebijakan Publik: Pengertian, Unsur-Unsur Dan Perkembangan

Adrian Permana¹, Ayu Maulida², Fahri Husaeni³, Hawa Mujadidah⁴, Salsabila Ruhimasari⁵, Paris Pajar Surya⁶

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung

e-mail:¹adrianpermana907@gmail.com, ²ayumaulida9233@gmail.com, ³fahriajah468@gmail.com, ⁴hawamujaddidah13@gmail.com, ⁵salsabilaruhimasari401@gmail.com, ⁶parispajarsurya@gmail.com

ABSTRAK

Kebijakan publik merupakan konsep sentral dalam studi ilmu pemerintahan, administrasi publik, dan hukum konstitusi yang mempengaruhi dinamika hubungan antara negara dan masyarakat. Artikel ini bertujuan untuk memperjelas pemahaman tentang definisi kebijakan publik melalui tiga pokok bahasan utama. Pertama, artikel ini menguraikan makna kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan atau keputusan yang diambil oleh pemerintah untuk menyelesaikan persoalan publik. Kedua, dibahas pula unsur-unsur utama yang membentuk definisi kebijakan publik, meliputi adanya tujuan kolektif, pelaku yang berwenang, instrumen kebijakan, dan keterkaitan dengan kepentingan masyarakat luas. Ketiga, artikel ini menelusuri perkembangan teori kebijakan publik yang mengalami transformasi signifikan. Melalui tinjauan ini, diharapkan pembaca memperoleh pemahaman yang komprehensif tentang konsep, unsur, dan dinamika teoritis dalam studi kebijakan publik, khususnya dalam kerangka hukum konstitusi.

Kata kunci: kebijakan publik, unsur kebijakan, teori kebijakan, hukum konstitusi

PENDAHULUAN

Kebijakan publik merupakan instrumen penting yang digunakan oleh pemerintah untuk merespons berbagai permasalahan dan kebutuhan masyarakat (Nugroho, 2017). Sebagai bagian dari proses pemerintahan, kebijakan publik mencerminkan upaya sistematis dalam merumuskan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi tindakan-tindakan yang bertujuan mencapai kesejahteraan bersama. Dalam konteks ini, kebijakan publik tidak hanya berfungsi sebagai pedoman tindakan pemerintah, tetapi juga sebagai cerminan dari nilai-nilai dan aspirasi masyarakat yang dilayani. Banyak definisi yang ditawarkan dalam literatur tentang kebijakan publik. Kebijakan publik adalah apa pun yang diputuskan pemerintah, menurut Dye. Ini menunjukkan bahwa semua tindakan pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung, dianggap sebagai kebijakan (Indiahono, 2009). Ada dua hal penting yang harus diperhatikan saat menginterpretasikan kebijakan: pertama, kebijakan harus dibuat oleh badan pemerintah; kedua, kebijakan mengandung keputusan yang dibuat oleh pemerintah.

Untuk menjadi efektif, kebijakan publik harus mengikuti prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, seperti partisipasi, akuntabilitas, transparansi, efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan. Prinsip-prinsip ini memastikan bahwa kebijakan yang dibuat tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga diterima dan didukung oleh masyarakat secara keseluruhan (Sri et al., 2024). Selain itu, kebijakan publik yang baik harus dilaksanakan secara terbuka dan transparan (Isak Bonai, 2023), dengan informasi yang dapat diakses oleh publik dan melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Kebijakan dapat didefinisikan secara luas sebagai tindakan yang diusulkan oleh individu, kelompok, atau lembaga pemerintahan untuk mewujudkan tujuan dan lingkungan tertentu (Agustino, 2008). Karena lingkup kebijakan publik mencakup segala jenis urusan pemerintahan, definisi kebijakan publik tidak selalu dapat didefinisikan dengan tepat. Thomas R. Dye juga mengatakan bahwa pencarian definisi kebijakan publik dapat berubah menjadi permainan kata-kata yang akhirnya menawarkan sedikit lebih banyak pemahaman.

Perlu digaris bawahi bahwa kebijakan yang dibuat oleh organ negara, seperti putusan pengadilan, tidak selalu dapat dianggap sebagai kebijakan publik. Meskipun pengadilan adalah lembaga negara yang bersifat publik, tidak semua keputusan atau keputusan yang dibuat oleh mereka dapat disebut sebagai kebijakan publik dalam proses pemerintahan. Ini karena selama proses membuat putusan, putusan pengadilan hanya ditujukan kepada individu daripada publik secara keseluruhan. Selain itu, keputusan yang dibuat oleh organ pemerintahan sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan publik dapat digugat ke pengadilan. Tidak sama dengan putusan pengadilan yang tidak dapat digugat ke pengadilan ini disebut "*gugat gugatan pengadilan*" selama tidak dianggap sebagai gugatan kasasi atau tingkat banding.

Kebijakan publik, termasuk metode analisis kebijakan, telah menjadi salah satu bidang ilmu sosial yang paling cepat berkembang selama beberapa dekade terakhir. Analisis kebijakan membantu orang memahami proses pembuatan kebijakan (Nugroho, 2017). Ini juga membantu para pembentuk kebijakan menyelesaikan masalah ekonomi dan sosial, kebijakan publik pada dasarnya harus jelas dan khusus, kelembagaan organisasi pelaksana, kelompok sasaran yang tepat, dan lingkungan di mana mereka diterapkan (Kristian, 2023). Kebijakan tersebut akan menghadapi masalah implementasi jika tidak mempertimbangkan komponen-komponen penting ini.

Diferensiasi ini menunjukkan bahwa kebijakan publik lebih dari keputusan pemerintah karena mencakup aktor, proses, tujuan, dan dampak sosial yang lebih kompleks. Oleh karena itu, penelitian lebih lanjut diperlukan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang apa yang dimaksud dengan kebijakan publik, bagaimana bagian-bagiannya berkembang, dan bagaimana mereka berkembang dalam penelitian akademik. Sangat penting untuk memahami konsep ini agar semua pihak, termasuk akademisi, masyarakat umum, dan pemerintah, dapat berpartisipasi secara aktif dalam proses pembuatan dan evaluasi kebijakan secara lebih kritis dan konstruktif.

METODE

Penulisan artikel ini menggunakan studi pustaka, yaitu metode pengumpulan data melalui penelaahan mendalam terhadap literatur dan teori yang relevan. Studi pustaka, menurut Zed dalam Nufus, mencakup serangkaian tindakan seperti pengumpulan, pembacaan, pencatatan, dan pengolahan literatur (M Zed, 2020). Data dikumpulkan dengan mencari dan mengumpulkan informasi dari berbagai sumber, termasuk buku, jurnal, dan temuan penelitian sebelumnya. Selanjutnya, bahan pustaka yang diperoleh dianalisis secara kritis dan menyeluruh. Ini dilakukan untuk mendukung proposal dan mendukung ide-ide yang dibahas dalam artikel.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Studi ini membahas tiga poin utama yang didasarkan dari referensi-referensi yang relevan dari Definisi Kebijakan Publik, Tiga poin tersebut yaitu: 1. Pengertian Kebijakan Publik, 2. Unsur yang Membentuk Definisi Kebijakan Publik, 3. Perkembangan Teori Kebijakan Publik.

Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan instrumen strategis yang digunakan pemerintah untuk mengatasi berbagai permasalahan sosial, ekonomi, dan politik yang dihadapi masyarakat. Definisi kebijakan publik telah berkembang seiring waktu, mencerminkan kompleksitas dan dinamika dalam proses pembuatan keputusan pemerintahan.

Kebijakan publik adalah keputusan strategis yang diambil oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan publik. Menurut Indra Kristian, kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang saling berhubungan yang diambil oleh aktor atau kelompok aktor politik terkait pemilihan sasaran dan cara pencapaiannya dalam konteks tertentu (Kristian, 2023). Definisi ini menekankan pentingnya proses pembuatan keputusan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan dan konteks spesifik. James Anderson menambahkan bahwa kebijakan publik adalah arahan tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang ditetapkan oleh satu aktor atau beberapa aktor dalam menangani suatu persoalan. Pendekatan ini menyoroti tujuan spesifik yang ingin dicapai melalui kebijakan publik.

Implementasi kebijakan publik di Indonesia menghadapi berbagai tantangan yang kompleks. Menurut Nursalim, pandemi Covid-19 telah membawa dampak pada kehidupan masyarakat, dunia usaha swasta, dan pemerintahan. Dampak pandemi Covid-19, khususnya bagi birokrasi pemerintah daerah, berupa munculnya permasalahan adanya kelemahan pada aspek kelembagaan dan perilaku aparatur birokrasi (Nursalim, 2023). Namun di samping itu juga terdapat tantangan dan peluang yang dapat dimanfaatkan dengan baik dalam pembuatan kebijakan untuk mengatasi masalah yang muncul pasca pandemi. Dalam konteks tersebut, penanganan pandemi akan dapat diatasi dengan baik jika didukung oleh adanya good governance dan birokrasi digital. Pendekatan reformasi kelembagaan dan perilaku birokrasi pemerintah daerah akan menjadi baik. Pendekatan reformasi kelembagaan pemerintah daerah baik perbaikan bentuk dan misi organisasi, regulasi (kebijakan), prosedur, metode, maupun mekanisme kerja pelayanan publik akan menjadikan birokrasi pemerintah daerah mampu menjalankan tugasnya dengan baik dalam mengatasi pandemi. Adapun reformasi melalui perbaikan perilaku aparatur birokrasi (ASN) baik melalui pendidikan dan latihan, kebijakan remunerasi, pengembangan karier ataupun lainnya akan menjadikan birokrasi pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pelayanan publik pasca pandemi Covid-19 dengan baik.

Selain itu, menurut Bayu Adinegoro dkk kebijakan Satu Data Indonesia menemui hambatan dan kendala dalam pelaksanaannya, khususnya terkait program Satu Data Indonesia. Secara khusus, artikel ini membahas kebijakan program Satu Data Indonesia tersebut, di mana implikasi yang diharapkan atas implementasi teknologi informasi guna mengakselerasi pengelolaan data yang sentralistik dan teruji validitasnya justru menambah beban anggaran pemerintah dan tumpang tindih pengelolaannya antara satu instansi dengan instansi lainnya (Adinegoro, B., Ruhuputy, M. F. A., Pambudi, I., & Arrahman, 2023). Hal ini menimbulkan permasalahan baru yaitu interoperabilitas data yang sulit diwujudkan sehingga pada akhirnya justru menjadi kontradiktif dengan semangat transformasi digital governansi publik untuk menyederhanakan birokrasi di Indonesia.

Perkembangan teknologi informasi juga memfasilitasi proses deliberasi dan konsultasi publik yang lebih luas dalam perumusan kebijakan. M. Arif Fahmi NST menyatakan bahwa teknologi informasi dapat meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan publik di Indonesia. Namun, tantangan seperti minimnya oposisi dan apatisnya individu terhadap kebijakan tetap menjadi isu yang perlu diatasi untuk memastikan efektivitas kebijakan publik (Fahmi NST, 2024).

Unsur yang Membentuk Definisi Kebijakan Publik

Ada lima elemen politik yang terkait dengan struktur kebijakan (Aidin, 2004):

- a. Tujuan kebijakan-kebijakan dibuat untuk mencapai tujuan khusus. Tidak ada kebijakan yang tidak memiliki tujuan; oleh karena itu, tujuan merupakan bagian penting dari kebijakan. Tidak semua kebijakan memberikan penjelasan yang sama tentang tujuan tersebut. Tidak hanya jumlah waktu yang diperlukan untuk mencapai tujuan, tetapi juga posisi, gambaran, orientasi, dan dukungan yang diperlukan untuk mencapainya. Kebijakan yang berhasil memiliki tujuan yang ditetapkan dengan jelas. Tujuan yang baik harus memenuhi empat persyaratan, yaitu: harus dicapai, rasional atau realistis, jelas, dan berorientasi ke depan.

- b. Masalah merupakan bagian dari kebijakan yang sangat penting. Jika masalah tidak ditentukan dengan benar, seluruh proses kebijakan dapat gagal. Solusi masalah kebijakan yang baik tidak berguna ketika digunakan untuk masalah yang salah.
- c. Tuntutan (*Demand*) sudah diketahui bahwa partisipasi, tuntutan, merupakan tanda masyarakat maju. Partisipasi dapat berbentuk dukungan, tuntutan, atau kritik. Tuntutan dapat moderat atau radikal. Bergantung pada seberapa penting permintaan tersebut.
- d. Dampak adalah tujuan lanjutan yang muncul sebagai hasil dari pencapaian suatu tujuan.
- e. Alat atau tujuan kebijakan adalah cara suatu kebijakan diterapkan. Kekuasaan, insentif, pengembangan, simbolis, dan perubahan kebijakan adalah beberapa metode ini.
Namun, menurut Dunn (dalam Wibawa, 1999) ada lima komponen utama yang membentuk kebijakan secara umum:
 - a. Masalah publik (*public issue*): ini adalah masalah utama yang akan ditangani oleh kebijakan. Seperti yang disebutkan sebelumnya, kebijakan selalu dibuat untuk mengatasi atau mencegah masalah, terutama masalah yang bersifat publik. Masalah yang menjadi perhatian masyarakat luas dan berdampak pada kebutuhan hidup masyarakat luas disebut sebagai isu publik.
 - b. Nilai Kebijakan (*nilai*): Setiap kebijakan memiliki nilai tertentu dan bertujuan untuk menciptakan standar baru bagi organisasi. Seringkali, pemerintah memiliki prinsip yang berbeda dari organisasi atau masyarakat. Oleh karena itu, partisipasi yang intens dan komunikasi penting selama proses pembuatan kebijakan.
 - c. Siklus Kebijakan: Proses penetapan kebijakan adalah proses yang siklis dan berkelanjutan yang terdiri dari tiga tahap: perumusan kebijakan (*policy formulation*), penerapan kebijakan (*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan (*policy review*). Ketiga tahap ini saling bergantung, kompleks, dan tidak linear, dan dikenal sebagai analisis kebijakan.
 - d. Pendekatan dalam Kebijakan: Setiap tahap siklus kebijakan harus menerapkan pendekatan yang tepat. Banyak pendekatan normatif, valuatif, prediktif, dan empirik digunakan pada tahap formulasi; pada tahap implementasi, pendekatan struktural (*organisasional*) atau manajerial digunakan, dan metode yang sama digunakan pada tahap formulasi untuk tahap evaluasi. Pemilihan pendekatan yang digunakan sangat memengaruhi efektivitas dan keberhasilan sebuah kebijakan.
 - e. Konsekuensi Kebijakan: Pertimbangkan konsekuensi dari penerapan kebijakan. Keluaran (*output*) dan dampak adalah dua kategori akibat yang berbeda. Pada umumnya, bentuk dan isi kebijakan memiliki efek atau konsekuensi. Efek kebijakan dapat berbeda-beda tergantung pada tempat dan waktu. Konsekuensi lain yang harus diperhatikan adalah penolakan, atau resistensi, serta perilaku negatif.
Namun, membuat keputusan berarti memilih antara berbagai opsi. Menurut Nurcholis (2005), kebijakan mencakup aturan yang dapat digunakan sebagai standar perilaku dalam hal ini:
 - a. Pengambilalihan keputusan tambahan yang harus dilakukan oleh kelompok sasaran dan unit organisasi pelaksanaan kebijakan.
 - b. Penerapan atau pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan dengan kelompok sasaran dan unit organisasi pelaksana.

Perkembangan Teori Kebijakan Publik

Studi kebijakan publik telah mengalami transformasi penting sejak awal kemunculannya pada pertengahan abad ke-20. Evolusi konseptual ini merefleksikan pergeseran cara pandang terhadap fungsi negara, proses politik, dan kerumitan penerapan kebijakan dalam konteks masyarakat kontemporer.

Cikal bakal kajian kebijakan publik bermula dengan pendekatan rasionalis yang menitikberatkan aspek teknokratis dan maksimalisasi keputusan. Model rasional komprehensif yang digagas Herbert Simon pada dekade 1950-an (Nugroho, 2023) menjadi fondasi pemikiran bahwa pengambil kebijakan beroperasi secara rasional dalam mencapai sasaran melalui telaah menyeluruh terhadap pilihan-pilihan kebijakan. Namun demikian, pendekatan ini segera menuai kritik karena mengabaikan batasan kognitif manusia dan kompleksitas lingkungan pengambilan keputusan (Wibawa et al., 2021). Merespons kritik tersebut, Charles Lindblom memperkenalkan model inkrementalisme yang memandang kebijakan sebagai proses penyesuaian gradual melalui negosiasi politik (Purwanto & Sulistyastuti, 2022). Pendekatan ini mengakui keterbatasan rasionalitas dan menekankan proses "meraba-raba" dalam formulasi kebijakan. Di konteks Indonesia, pendekatan inkremental kerap tercermin dalam praktik kebijakan pembangunan bertahap sejak masa Orde Baru hingga era reformasi (Wibawa et al., 2021).

Periode 1970-an dan 1980-an menghadirkan kemajuan teori implementasi kebijakan dengan munculnya model top-down dan bottom-up (Purwanto & Sulistyastuti, 2022; Wibawa et al., 2021). Diskursus kedua pendekatan ini memperkaya pemahaman tentang kerumitan penerapan kebijakan dan urgensi mempertimbangkan peran pelaksana di tingkat lapangan serta jaringan implementasi. Dalam konteks Indonesia, ketegangan antara pendekatan sentralistik dan desentralisasi dalam implementasi kebijakan menggambarkan dinamika kedua model tersebut (Purwanto & Sulistyastuti, 2015).

Periode 1970-an dan 1980-an menghadirkan kemajuan teori implementasi kebijakan dengan munculnya model top-down dan bottom-up (Purwanto & Sulistyastuti, 2022; Wibawa et al., 2021). Diskursus kedua pendekatan ini memperkaya pemahaman tentang kerumitan penerapan kebijakan dan urgensi mempertimbangkan peran pelaksana di tingkat lapangan serta jaringan implementasi. Dalam konteks Indonesia, ketegangan antara pendekatan sentralistik dan desentralisasi dalam implementasi kebijakan menggambarkan dinamika kedua model tersebut (Purwanto & Sulistyastuti, 2015).

KESIMPULAN

Kebijakan publik adalah sekumpulan keputusan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah atau lembaga berwenang untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat dan mencapai tujuan yang dianggap penting oleh masyarakat. Kebijakan publik terdiri dari beberapa unsur penting yang saling berkaitan, seperti tujuan yang ingin dicapai, aktor yang terlibat dalam proses perumusan dan pelaksanaan, pilihan tindakan yang tersedia, dan dampak nyata terhadap kehidupan masyarakat.

Komponen ini menunjukkan bahwa kebijakan publik adalah hasil dari persetujuan yang kompleks dari berbagai kepentingan dan sumber daya yang terlibat dalam sistem politik. Teori kebijakan publik juga berkembang.

Pada awalnya, metodologi studi kebijakan publik lebih berfokus pada top-down, birokratis, dan rasionalitas yang mendominasi proses perumusan kebijakan. Namun, seiring berjalannya waktu, telah muncul pendekatan baru yang lebih terlibat, bekerja sama, dan beradaptasi. Menurut teori kebijakan modern, keterlibatan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*), penggunaan data dan bukti dalam pengambilan keputusan (*policy based on evidence*), dan kemampuan kebijakan untuk beradaptasi dengan dinamika dan kompleksitas masalah sosial. Oleh karena itu, untuk memahami kebijakan publik modern, kita harus mempertimbangkan hubungan yang kompleks antara aktor, institusi, dan masyarakat secara keseluruhan yang berkontribusi pada pembuatan kebijakan yang efisien, adil, dan berkelanjutan.

UCAPAN TERIMAKASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua orang yang telah membantu kami menyusun artikel ini. Bapak Dr. Dian Hendriana, S.I.P., M.A.P., dosen pengampu mata kuliah Kebijakan Publik, atas bimbingan, arahan, dan pengetahuan yang dia berikan selama kuliah dan selama penulisan artikel ini. Selain itu, penulis berterima kasih kepada rekan-rekan kelompok 6 yang telah memberikan kontribusi dan berkolaborasi untuk mengembangkan gagasan dan materi artikel ini. Jangan lupa bahwa penulis mengapresiasi dukungan moral dan dorongan yang diberikan oleh keluarga tercinta. Semoga tulisan ini bermanfaat dan membantu pengembangan ilmu pengetahuan di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Adinegoro, B., Ruhputy, M. F. A., Pambudi, I., & Arrahman, T. (2023). Kebijakan Satu Data Indonesia: Sebuah Antitesis Semangat Keterbukaan dan Informasi Publik. *Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi*, 16.
- Aidin, Z. (2004). *Analisis Kebijakan Publik*. Bumi Aksara.
- Fahmi NST, M. A. (2024). Peran Teknologi Informasi dalam Meningkatkan Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik di Indonesia. *Paradoksal Article*, 3.
- I, Kristian. (2023). Kebijakan Publik dan Tantangan Implementasi di Indonesia. *Jurnal Dialektika: Jurnal Ilmu Sosial*, 21(2).
- Kristian, I. (2023). Kebijakan Publik dan Tantangan Implementasi Di Indonesia. *Jurnal DIALEKTIKA: Jurnal Ilmu Sosial*, 21(2), 88–98. <http://thejournalish.com/ojs/index.php/thejournalish/article/view/7>
- Nugroho, K. (2017). *Ilmu Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi*. Rajawali Press.
- Nursalim, N. (2023). Strategi Penguatan Kapasitas Birokrasi Pemerintah Daerah Pasca Pandemi Covid-19. *Mimbar Administrasi FISIP UNTAG Semarang*, 18(1).
- Zamrodah, Y. (2016). *Kebijakan Politik* (Mustrose (ed.); Vol. 15, Issue 2). Widya Karya.
- Wibawa, S., Purbokusumo, Y., & Pramusinto, A. (2021). *Analisis Kebijakan Publik: Dari Teori ke Praktik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2022). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Praktik di Indonesia*. Jakarta: Grasindo.
- Nugroho, R. (2023). *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, dan Manajemen Politik Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Budi Winarno.(2008) *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*. Yogyakarta: Medpress.
- Erwin Zubair Gobel, Yosef P. Koton.(2012) *Pengelolaan Danau Limboto Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Yogyakarta:Deepublish.
- Yuhanin Zamrodah, (2016) *Kebijakan Politik*, ed. Mustrose, vol. 15 Semarang: Widya Karya.