

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kesejahteraan pegawai merupakan salah satu aspek manajemen kepegawaian yang perlu mendapatkan perhatian. Terkait dengan aspek kesejahteraan bagi pegawai, setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya. Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Selain gaji, PNS di Indonesia juga memperoleh tambahan penghasilan, yang tujuannya untuk lebih meningkatkan motivasi kerja pegawai. Tunjangan atau tambahan penghasilan itu sangat penting karena di dalam organisasi modern ia merupakan sarana yang paling efektif untuk menyatukan kepentingan. Seseorang dapat bekerjasama dengan orang lain secara berkelompok bukan hanya karena mereka suka bersosialisasi tetapi karena pada dasarnya orang-orang tersebut punya kepentingan yang sama, yaitu mendapatkan insentif yang selanjutnya dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Kinerja aparatur pemerintah (*civil servant*) sebagai pelaksana tugas urusan pemerintahan dan pembangunan dapat ditingkatkan melalui upaya manajemen pembinaan aparatur yang berorientasi pada *merit system* secara profesional, adil, serta proporsional sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Salah satu sendi dalam manajemen PNS tersebut yang cukup berperan dalam mengungkit kinerja aparatur adalah melalui pemberian gaji atau kompensasi yang layak dan adil. Untuk itu, pemerintah wajib untuk mengusahakan dan memberikan gaji atau kompensasi yang adil sesuai standar yang layak kepada

Pegawai Negeri. Kenyataannya, kondisi tersebut belum mampu diwujudkan. Hal ini bisa kita lihat pada kondisi pelayanan publik yang disediakan oleh Pemerintah Daerah yang masih disoroti miris oleh masyarakat. Kondisi ini terjadi dikarenakan unsur penyelenggaranya belum mampu menjalankan perannya sebagai pelayan masyarakat secara optimal dan profesional.

Kondisi ini secara umum dianggap terjadi karena kurang memadainya gaji yang diterima, oleh karenanya masih banyak kasus yang ditemukan di daerah terkait kinerja PNS diantaranya, pungutan liar, suap, korupsi, *mark-up*, pengeluaran fiktif, dan berbagai bentuk 'uang pelicin' adalah bentuk-bentuk pelanggaran aturan yang dilakukan untuk tujuan menambah pendapatan (*extra income*) yang dilakukan baik dalam jam kerja atau setelah jam kerja. Kondisi ini menyebabkan kinerja PNS semakin disorot dan dianggap hanya menghabiskan anggaran negara tanpa ada kontribusi yang signifikan (Sulistyo, 2007).

Konsekuensinya, reorientasi dan restrukturisasi manajemen sumberdaya aparatur adalah kebutuhan mendesak untuk dilaksanakan, disamping penataan kelembagaan dan tatalaksana organisasi pemerintahan. Hal ini terutama disebabkan karena beberapa hal diantaranya, tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang lebih baik, efektif dan efisien juga kinerja aparatur daerah yang cenderung masih dinilai rendah. Kinerja aparatur akan berkorelasi positif dengan kinerja organisasi yang secara langsung, dalam konteks organisasi pelayanan publik, akan menghasilkan suatu layanan publik yang berkualitas. Upaya reorientasi dan restrukturisasi sumberdaya aparatur daerah dalam

jangka pendek dapat dilakukan dengan pemberian tambahan penghasilan, terutama dalam mendorong peningkatan kinerja dan memotivasi aparatur daerah dalam melaksanakan tugasnya (Rustan, Wismono, Hidayah, & Luthfi, 2017).

Pemberian tambahan penghasilan bagi PNS ini didasari Permendagri No. 13 Tahun 2006 yang telah dirubah dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 terakhir dengan Permendagri No. 21 tahun 2011 sebagai pelaksanaan dari PP No. 58 tahun 2005 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang intinya menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat meningkatkan motivasi kerja, capaian kinerja, dan kesejahteraan PNSD-nya melalui suatu pemberian tambahan penghasilan yang layak dan proporsional berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah, dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perbaikan penghasilan PNS menjadi isu yang penting seiring dengan tuntutan ekonomi yang terus melambung tanpa dibarengi dengan peningkatan gaji pegawai yang sebanding. Di sisi lain, aparatur pemerintah dituntut totalitas dalam bekerja serta transparan, bersih dan akuntabel dalam mendapatkan sumber penghasilan. Sistem penggajian yang ada saat ini akan menyulitkan PNS dalam mewujudkan keinginannya baik sebagai makhluk individu maupun sosial yang ingin selalu diakui status sosialnya dalam hal ini penghasilan yang baik dapat menentukan eksistensi seseorang dalam kehidupan sosialnya tidak terkecuali PNS.

Tercantum jelas pada Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah khususnya yang tercantum pada pasal 39, yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada PNS berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan dari DPRD. Tambahan

penghasilan dimaksud dalam rangka peningkatan kesejahteraan PNS berdasarkan beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, kelangkaan profesi atau prestasi kerja. Selain itu, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 63 ayat (2) dan peraturan Menteri Dalam Negeri no. 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 tahun 2007 dan Permedagri No. 21 tahun 2011 tentang perubahan ke 2 Permendagri No. 13 tahun 2006, menyatakan bahwa PNS dapat diberikan tambahan penghasilan sesuai kemampuan keuangan daerah.

Secara konseptual dan empiris, pengukuran kinerja individual berhubungan erat dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja, uraian tugas dan standar kinerja PNS. Proses pengukuran kinerja menurut dimulai dari tugas pokok dan fungsi unit kerja pegawai. Selanjutnya dirumuskan uraian tugas baik yang menduduki jabatan struktural maupun tenaga pelaksana termasuk pejabat fungsional dan uraian tugas tersebut menjadi dasar dalam perumusan. Sejalan dengan itu Pegawai Negeri Sipil juga dituntut untuk memiliki kemampuan kerja yang baik untuk meningkatkan kinerjanya. Kemampuan adalah sifat yang dibawa sejak lahir atau dipelajari yang memungkinkan seseorang menyelesaikan tugasnya. Kemampuan menunjukkan potensi orang untuk melaksanakan tugas ataupun pekerjaannya. Kemampuan seorang pegawai dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya merupakan perwujudan dari pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki (Effendi, 2005).

Pemberian Tambahan Penghasilan bagi PNS (TPP) telah dilakukan di beberapa daerah, dan secara umum hasilnya cukup signifikan, minimal dapat meningkatkan kedisiplinan dan kesejahteraan PNS. Namun disisi lain, dasar perhitungan pemberian TPP tersebut kerap dipertanyakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), terutama

pada pembebanannya dalam APBD yang cukup besar, serta dasar dalam penentuan TPP tiap jabatannya. Kondisi inilah yang cenderung terjadi di pemerintahan daerah, termasuk Provinsi Kalimantan Timur yang berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK untuk laporan Keuangan Pemprov. Kaltim Tahun 2014, terdapat permasalahan terhadap pemberian tambahan penghasilan pegawai (TPP), dimana penerapan TPP dipandang belum berdasarkan pada analisis beban kerja (ABK) dan juga belum memenuhi asas kepatutan.

Salah satu daerah yang ingin menerapkan prinsip dan kebijakan tersebut adalah Kabupaten Bantul yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan membuat pedoman tentang pemberian tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja pegawai. Nantinya dengan diterapkannya peraturan tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan dan kinerja pegawai di lingkungan pemerintah Kabupaten Bantul. Tambahan penghasilan berdasarkan Prestasi Kerja adalah tambahan yang bagi pejabat atau pegawai yang dianggap memiliki kinerja yang baik berdasarkan jabatan, kelas jabatan, kehadiran dan capaian kinerja yang terdiri dari tambahan penghasilan statis dan tambahan statis dinamis. Bentuk dari keseriusan Kabupaten Bantul dengan membuat berupa peraturan kebijakan yang telah diterapkan yaitu Peraturan Bupati Bantul Nomor 03 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Prestasi Kerja.

Menelisik lebih dalam tentang agenda setting ini merupakan hal yang menarik ketimbang mengambil aspek lainnya dalam proses pembuatan kebijakan, dari awal yang hanya berupa isu di dalam masyarakat kemudian menjadi sebuah agenda setting tersebut

yang menarik untuk dikaji karena kita dapat mengetahui bagaimana kinerja daerah seharusnya yang memungkinkan hal tersebut berdampak positif bagi peningkatan kinerja yang terwujud pada laporan capaian kinerja yang baik, tetapi dalam kenyataannya masih banyak tugas dan tanggung jawab para pegawai yang belum optimal dan belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Maka dari itu dengan adanya agenda setting ini kita dapat mengetahui apa saja permasalahan yang terjadi sehingga kinerja dari pegawai tersebut belum optimal dan kurang sesuai dengan harapan.

Oleh karena itu penulis mencoba untuk mencari tahu proses yang terjadi pada pembuatan kebijakan tersebut dengan metode *agenda setting*, dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan *agenda setting* adalah bagaimana membentuk opini publik terhadap suatu persoalan sehingga persoalan tersebut dianggap sebagai suatu permasalahan penting bagi masyarakat luas termasuk bagi pemerintah. Dengan terbentuknya opini publik maka hal ini akan mendorong lahirnya kebijakan publik atau *output* yang diharapkan dari orang yang merancang setting tersebut. *Agenda setting* atau agenda permasalahan ini kemudian akan berlanjut pada fase-fase selanjutnya termasuk memunculkan alternatif kebijakan dan menentukan kebijakan yang diambil.

Dalam setiap fase, aktor pemilik kepentingan tentu melakukan usaha-usaha untuk mempengaruhi setiap kebijakan publik yang akan disusun. Setidaknya ada tiga hal yang dilakukan oleh aktor kepentingan untuk melakukan *agenda setting* yaitu pertama membangun persepsi dikalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah, kemudian kedua membuat batasan masalah, dan terakhir adalah memobilisasi dukungan agar masalah tersebut masuk dalam agenda pemerintah. Sehingga dari berbagai usaha yang dilakukan sebagai bagian dari *agenda setting* aktor-aktor yang berkepentingan mampu mempengaruhi kebijakan publik.

Proses penyusunan agenda kebijakan (*policy agenda*) menurut Anderson, seperti di kutip Joko Widodo bahwa secara beruntun terdiri dari beberapa tahapan berikut antara lain: *private problems*, *public problems* dan *institutional agenda* yang diuraikan sebagai berikut (Widodo, 2009):

1. *Privat problems*, penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah yang muncul di masyarakat, akan tetapi masalah tersebut diartikan sebagai suatu masalah pribadi atau tidak berdampak luas bagi masyarakat, masalah pribadi sendiri didefinisikan sebagai suatu masalah yang mempunyai akibat yang terbatas atau hanya menyangkut satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat secara langsung.
2. *Public problems*, ketika masalah yang ada di masyarakat yang pada mulanya hanya sebagai *privat problems* terus bergulir dan melibatkan banyak orang, maka tahap selanjutnya *privat problems* tersebut berubah menjadi *public problems*. *Public problems* diartikan sebagai suatu masalah yang mempunyai akibat yang luas, termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang terlibat secara tidak langsung.
3. *Institutional agenda*, didefinisikan sebagai serangkaian masalah yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/otoritas.

Oleh sebab itu bisa disimpulkan bahwa *agenda setting* pada intinya berusaha untuk memunculkan masalah kepada publik sehingga publik menganggap penting terhadap suatu masalah yang sedang bergulir dimasyarakat dan dianggap sebagai suatu permasalahan yang membutuhkan tindakan kebijakan publik. Untuk membuat suatu masalah menjadi suatu masalah publik yang kemudian berakhir pada lahirnya kebijakan

publik, tentu membutuhkan *agenda setting* untuk membangun opini dan menggerakkan elemen- elemen masyarakat atau aktor-aktor yang berkepentingan sehingga lahir kebijakan publik sebagai mana yang diharapkan. Sementara itu, aktor dalam proses pembuatan kebijakan publik adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik. Walaupun dalam kenyataannya, beberapa aktor yang mempunyai wewenang sah untuk bertindak dikendalikan oleh orang lain seperti pimpinan parpol atau kelompok penekan (Maman, 2016).

Maka dari itu penulis mengambil topik tentang *agenda setting* sehingga dapat mengetahui bagaimana sistematika penyusunan yang ada pada Peraturan Bupati Nomor 03 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Prestasi Kerja, proses penyusunan kebijakan tersebut kemudian layak untuk diangkat kedalam skripsi mahasiswa Ilmu Pemerintahan karena Ilmu Pemerintahan akan meninjau permasalahan, keterlibatan aktor didalam dan diluar pemerintah menjadi suatu hal yang tidak dapat dihindarkan. Ketika topik yang diangkat adalah kebijakan publik pemerintah maka akan menjadi sebuah kajian ilmiah dalam Ilmu Pemerintahan maka akan berimpitan dengan beberapa prinsip dalam *good governance* bahkan menjadi kebijakan pemerintah akan menjadi cerminan bagi pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik.

Prinsip-prinsip yang dimaksud yaitu partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Sehingga selain membahas organisasi pemerintah itu sendiri juga harus mengkaji bagaimana kondisi masyarakat yang diperintah dan bagaimana dukungan oleh pihak lain. Sehingga agenda kebijakan publik dapat dimaknai sebagai proses politisi yang mengandung kepentingan banyak aktor, baik pemerintah, maupun non pemerintah termasuk masyarakat.



## **B. Rumusan Masalah**

Dalam asumsi umum, masalah biasanya selalu diartikan suatu kondisi ketidaksesuaian antara apa yang diinginkan dengan kenyataan yang diperoleh. Oleh karena itu berdasarkan asumsi umum dan latar belakang masalah telah dikemukakan, maka yang menjadi rumusan pada penelitian ini, yaitu:

“Bagaimana Agenda Setting Peraturan Bupati Bantul Nomor 03 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Prestasi Kerja?”

## **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah dan tujuan yang hendak dicapai antara lain adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana *agenda setting* Peraturan Bupati Bantul Nomor 03 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Prestasi Kerja.
2. Untuk mengetahui bagaimana tahap-tahap dalam *agenda setting* Peraturan Bupati Bantul Nomor 03 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Prestasi Kerja.
3. Untuk mengetahui siapa saja pihak yang terlibat dalam setiap tahapan *agenda setting* Peraturan Bupati Bantul Nomor 03 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Prestasi Kerja.

## **D. Manfaat Penelitian**

Dengan dilakukannya penelitian ini, penulis mendapatkan dan mempunyai beberapa manfaat daam penelitian ini, diantaranya yaitu:

1. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan nantinya dapat bermanfaat bagi pemerintah, agar kedepannya nanti dapat melakukan penyusunan agenda kebijakan di tingkat daerah, kota dan juga provinsi lebih baik, sehingga menjadi tolak ukur dalam penyusunan dan pembuatan kebijakan agar dapat mencegah terjadinya peraturan kebijakan yang tidak tumpang tindih.

2. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini, nantinya masyarakat dapat mengetahui bagaimana proses pembuatan regulasi yang terjadi dalam pembuatan kebijakan publik dan memberikan kesadaran bagi masyarakat agar sadar akan hukum dan kebijakan yang dibuat sehingga dapat ikut serta mengontrol bagaimana *agenda setting* pada Peraturan Bupati saat ini dan lainnya.

3. Bagi Mahasiswa

Diharapkan nantinya penelitian ini dapat menambah pengetahuan bagaimana pengelolaan regulasi pembuatan kebijakan sehingga dapat menganalisis dan mengetahui proses *agenda setting* dan juga menjadi referensi untuk penelitian serupa.

**E. Literature Review**

**Table 1.1**  
**Literature Review**

No.	Judul	Penulis	Tahun	Isi
1.	<i>Agenda Setting</i> Dalam Proses Pembentukan Kabupaten Bandung Barat	Maman	2016	Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa pembentukandan pemekaran pada Kabupaten Bandung Barat tak lepas dari proses politik yang terjadi dan juga isu-isu subjektif pemekaran itu sendiri. Dalam proses pembentukannya Kabupaten Bandung Barat

				pada tahun 2007, terdapat agenda setting yang dilakukan oleh beberapa aktor yang terlibat dalam proses pembentukannya (Maman, 2016).
2.	Analisis Penyusunan Agenda Kebijakan Publik (Studi Kajian Agenda Penyusunan Kebijakan Penyelesaian Pelanggaran RTRW Oleh Industri CV. EVERGREEN INDOGARMENT)	Ratih Indah Puspita	2016	Hasil penelitian ini mendapatkan bahwa proses penyelesaian pelanggaran RTRW yang dilakukan oleh CV. Evergreen Indogarmen Tunang, dengan menggunakan analisis pengaturan agenda kebijakan. Penelitian ini juga menganalisis bagaimana interaksi antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian pelanggaran (Puspita, 2016).
3.	Relevansi Teori <i>Agenda Setting</i> Dalam Dunia Tanpa Batas	Kharisma Nasionalita	2015	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa teknologi dapat mengubah <i>landscape</i> media yang ada secara berkelanjutan dan beralih basis <i>online</i> dimana pesan atau informasi didiseminasikan secara instan. Pembentukan agenda media da agenda publik kemudian berubah, memunculkan sebuah pertanyaan mengenai relevansi agenda setting dikaitkan dengan transformasi teknologi dan perubahan di masyarakat yang semakin luas (Nasionalita, 2015).
4.	Analisis <i>Agenda Setting</i> Dalam Proses Perumusan Program Desa Layak Anak	Nabila Choirunisa	2018	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Kabupaten Pringsewu merupakan Kabupaten Kedua setelah Lampung Tengah yang memiliki kasus kekerasan yang tertinggi se-Provinsi Lampung. Merespon hal tersebut kemudia Kabupaten pringsewu membuat kebijakan berupa Peraturan Daerah mengenai Kabupaten Layak Anak atau disingkat KLA. Hasil penelitian lain juga menunjukkan bahwa proses <i>agenda setting</i> terkait program DLA di Desa Panggungrejo ini memiliki sumber isu yaitu untuk melaksanakan program nasional berupa kebijakan mengenai KLA (Choirunisa, 2018)
5.	Peran <i>Agenda Setting</i> Media Massa Dalam Kebijakan Penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) Beras Oleh Pemerintah	Tri Agustina, Irwansyah	2017	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa di dalam kehidupan sehari-hari media massa menyajikan berbagai macam informasi yang kita butuhkan seperti berita, isu, peristiwa yang terjadi di masyarakat dan juga perkembangan teknologi yang memudahkan masyarakat menerima informasi dengan sangat cepat menjadikan masyarakat semakin terbuka dengan berbagai macam informasi. Agenda setting menggambarkan kekuatan,

				pengaruh, media yang sangat kuat terhadap pembentukan opini masyarakat karena media yang sangat kuat terhadap pembentukan opini masyarakat (Agustina & Irwansyah, 2017).
6.	<i>Agenda Setting</i> Kebijakan Publik (Studi Kajian Perda Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan di Provinsi Nusa Tenggara Barat	Kusuma	2007	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kegagalan yang terjadi pada pengelolaan sumberdaya hutan yang ada selama ini oleh orientasi warga negara yang terfokus pada pergeseran paradigma masyarakat ke arah pengelolaan bisnis yang ada pada masyarakat melahirkan kebijakan pada kehutanan kemasyarakatan sebagai tawaran solusi untuk mengurangi kegagalan tersebut. Pengelolaan HKm di provinsi Nusa Tenggara Barat adalah dinamika dan fenomena yang unik (Kusuma & Tirta, 2007).
7.	<i>Agenda Setting</i> Berita Pedofilia di Samarinda POS	Melta Natalia	2017	Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa agenda setting berita tentang pedofilia di Samarinda Pos sudah sesuai dengan kode etik yang berlaku pada jurnalistik. Samarinda pos lebih mengutamakan kecermatan, ketelitian, kejujuran dan keseimbangan dalam setiap berita yang mereka buat. Kemudian pemerintah juga telah menetapkan Undang-undang tentang hak perlindungan anak, dimana para pelaku pedofilia akan diberikan hukuman penjara seumur hidup atau 20 tahun penjara (Natalia, 2017)
8.	Peran Oprah Winfrey dalam Proses <i>Agenda Setting</i> Pembuatan kebijakan “No Texting while Driving” di Negara Bagian Michigan , Amerika Serikat tahun 2010	Glori Kezia Loupatty dan Meidi Kosandi	2015	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa bagaimana sebuah proses agenda setting dalam pembuatan kebijakan “no texting while driving” di Negara Bagian Michingan, Amerika utara pada tahun 2010, penelitian ini juga menjelaskan bagaimana hubungan antara opini public dalam proses pembuatan kebijakan tersebut. Kemudian opini-opini tersebut dibangun dan dipengaruhi oleh media, dimana Oprah Winfrey berperan sebagai media yang memiliki pengaruh opini public dari masyarakat Michingan (Loupatty & Kosandi, 2015)
9.	<i>Analisis Agenda Setting</i> Terhadap Kebijakan Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) (Studi Kasus Perencanaan	Helva Rahmi	2018	Hasil dari penelitian ini menjeaskan bahwa tahapan kebijaka yang terjadi pada pembentukan daerah otonomi baru di Kabupaten Bungo merupakan tahapan yang sangat rumit dan sudah memakan waktu yang sangat lama dimana dari sebhuh kesepakatan bersama kemudian menjadi sebuah kebijakan publik. Sangat banyak persyaratan yang

	Pemekaran di Kabupaten Bungo)			harus diselesaikan dengan kondisi dan kemampuan daerah Kabupaten Bungo itu sendiri (Rahmi, 2018)
10.	<i>Agenda Setting</i> Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 12 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Tahun 2011-2015	Muhammad Syafei	2016	Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa Perwal Yogyakarta No 12 Tahun 2015 tentang kawasan tanpa rokok dibagi menjadi tiga tahapan, yaitu pertama adalah mengenali dulu permasalahan yang ada, kemudian tahapan kedua banyak melakukan advokasi yang salah satunya dengan Muhammadiyah Tobacco Control Center (MTCC), yang dimana itu dilakukan untuk mendorong terbentuknya perwal tersebut. Pada tahapan terakhir yaitu dengan memasukkan isu ke perlindungan masyarakat terhadap aspek rokok melalui Raperwal (Syafei, 2016).

Berdasarkan *literature review* diatas terdapat perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini, pada penelitian terdahulu cenderung lebih berfokus pada permasalahan yang terjadi di sekitar masyarakat dan biasanya antara masyarakat dan pihak swasta yang terlibat konflik kemudian di anggap penting untuk dibuatkan sebuah *agenda setting* yang kemudian berakhir pada pembuatan kebijakan yang dimana kebijakan tersebut di anggap dapat menyelesaikan konflik tersebut. Sedangkan perbedaan yang terdapat pada penelitian ini adalah hanya berfokus pada permasalahan yang sebenarnya ada pada anggota instansi tersebut dan kemudian menyebar luas menjadi masyarakat juga, tidak ada konflik yang terjadi disini dan kemudian dibuatkan juga sebuah *agenda setting* yang akhirnya menghasilkan sebuah kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

## **F. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan pemerintah atau kebijakan publik merupakan hasil interaksi intensif antara para aktor pembuat kebijakan berdasarkan pada fenomena yang harus dicarikan solusinya. Menurut pendapat subarsono kebijakan publik dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kota/Kabupaten, dan Keputusan Walikota/Bupati. Selain itu partisipasi masyarakat diikuti sertakan agar dapat menghasilkan keputusan yang terbaik. Konsep kebijakan publik banyak dikemukakan oleh beberapa ahli, berbagai definisi tersebut mengarah pada satu pemahaman bahwa kebijakan pada umumnya diartikan sebagai keputusan yang diambil oleh pemerintah guna mengatasi masalah publik dan mencapai suatu cita-cita atau tujuan tertentu. Menurut Dye dalam (Sugandi, 2011) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Definisi ini memfokuskan kebijakan kepada tindakan atau keputusan apa yang akan dipilih pemerintah dalam mengatasi permasalahan publik.

Pendapat yang diutarakan oleh Dye dalam (Nugroho, 2003) dinilai sudah cukup menggambarkan dan mendeskripsikan apa yang dimaksud dengan kebijakan publik sebab ada kemungkinan terdapat perbedaan yang cukup besar terhadap apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik juga merupakan suatu arahan tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya, yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut di dalam rangka mencapai cita-cita ataupun mewujudkan suatu kehendak serta suatu tujuan tertentu. Hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan merupakan sebuah tindakan yang diambil pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu.

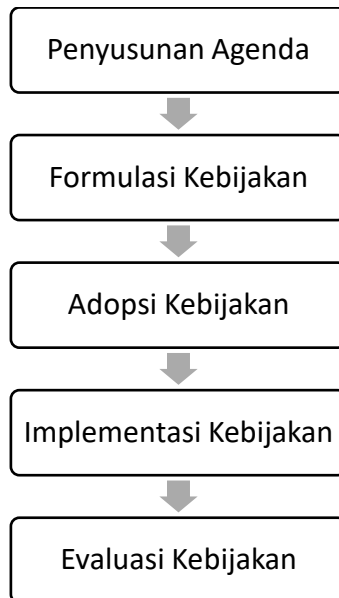
Proses pembuatan kebijakan publik juga merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Seperti misalnya, tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum dalam bagian di bawah ini bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan. Tahap-tahap kebijakan publik menurut Dunn dalam (Winarno, 2012) adalah sebagai berikut:

**a. Tahap Penyusunan Agenda**

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

## Bagan 1.1

### Tahap Penyusunan Kebijakan



#### b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi di definisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternative/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

#### c. Tahap Adopsi Kebijakan



Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

#### **d. Tahap Implementasi Kebijakan**

Satu program dimana kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

#### **e. Tahap Evaluasi Kebijakan**

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya kebijakan dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah

ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkannya.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa istilah kebijakan dalam kehidupan sehari-hari sering digunakan untuk menunjuk suatu kegiatan yang mempunyai maksud berbeda. Para ahli mengembangkan berbagai macam definisi untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan publik. Masing-masing definisi memberi penekanan yang berbeda-beda, namun suatu definisi yang dianggap telah tepat dalam buku ini adalah suatu definisi yang menekankan tidak hanya pada apa yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan pemerintah, tetapi juga mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan pemerintah. Sementara itu para ilmuwan dalam mengkaji kebijakan publik dapat menempatkan ilmu politik sebagai ilmu yang “bebas nilai” atau sebaliknya, ia dapat terlibat aktif dalam memecahkan persoalan-persoalan masyarakat.

## **2. Agenda Setting**

Teori *Agenda Setting* menciptakan salah satu teori yang cukup populer dikalangan peneliti media guna membedah apa yang dilakukan media terhadap khalayak. *Agenda Setting* menempatkan besarnya pengaruh media massa dalam mempengaruhi khalayak mengenai prioritas kepentingan sebuah isu. Media disebutkan mampu mengarahkan isu dalam masyarakat dan mampu membuat agenda dimana isu diramu untuk menjadi sebuah diskursus di masyarakat. *Agenda Setting* merupakan teori komunikasi massa yang pertama kali diuji secara empirik oleh Maxwell Combs dan Donald L Shaw di tahun 1968 pada pemilihan presiden Amerika Serikat. Mereka menemukan bahwa prioritas isu kampanye dalam media massa dianggap khalayak sebagai isu-isu yang penting (Natalia, 2017)

Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan *agenda setting* adalah bagaimana membentuk opini publik terhadap suatu persoalan sehingga persoalan tersebut dianggap sebagai suatu permasalahan penting bagi masyarakat luas termasuk bagi pemerintah. Dengan terbentuknya opini publik maka hal ini akan mendorong lahirnya kebijakan publik atau *output* yang diharapkan dari orang yang merancang *agenda setting* tersebut. *Agenda setting* atau agenda permasalahan ini kemudian akan berlanjut pada fase-fase selanjutnya termasuk memunculkan alternatif kebijakan dan menentukan kebijakan yang diambil. Dalam setiap fase, aktor pemilik kepentingan tentu melakukan usaha-usaha untuk mempengaruhi setiap kebijakan publik yang akan disusun. Setidaknya ada tiga hal yang dilakukan oleh aktor kepentingan untuk melakukan agenda setting; *pertama* membangun persepsi dikalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah, *kedua* membuat batasan masalah, dan *ketiga* memobilisasi dukungan agar masalah tersebut masuk dalam agenda pemerintah (Widodo, 2009).

Sehingga dari berbagai usaha yang dilakukan sebagai bagian dari *agenda setting* aktor-aktor yang berkepentingan mampu mempengaruhi *agenda setting* tersebut, kemudian aktor-aktor yang dapat mempengaruhi dari *agenda setting* tersebut berasal dari pemerintah, partai, media, masyarakat dan bahkan Lembaga Swadaya Masyarakat (LMS), serta kelompok-kelompok berkepentingan lainnya. Tanpa ada *agenda setting* proses kebijakan publik tidak akan berjalan seutuhnya, (Solahuddin, 2010) kemudian menjelaskan bahwa *agenda setting* merupakan tahap awal dari keseluruhan kebijakan dimana dalam tahapan tersebut diputuskan masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat kebijakan. Selain itu, *agenda setting* adalah faktor penjas dalam tahapan-tahapan kebijakan yang lain. Itu sebabnya banyak sekali pendapat menyebutkan bahwa *agenda setting* merupakan tahap yang cukup krusial dari keseluruhan tahapan kebijakan.

*Agenda setting* merupakan bagian formasi dari kebijakan dan kemudian tidak lepas dari tangan-tangan para aktor-aktor yang baik dari internal pemerintah maupun eksternal.

*Agenda setting* oleh (Parsons, 2005) diartikan sebagai proses bagaimana persoalan dan agenda dibentuk kedalam sebuah settingan institusional yang meliputi bagaimana pemerintah, media, partai, kelompok kepentingan dan pihak berkepentingan lainnya saling berinteraksi menentukan segala macam yang dianggap sebagai isu politik dan yang tidak masuk dalam wilayah politik. Sebelum masuk dalam tahapan kebijakan, biasanya para aktor yang memiliki kepentingan akan mencari persoalan dan membuat sebuah isu-isu untuk dijadikan sebuah agenda. Masalah kebijakan adalah kondisi yang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat sehingga perlu dicarikan penyelesaiannya. Salah satu fungsi pemerintah adalah membentuk kebijakan publik yang berisi pedoman-pedoman yang harus ditempuh untuk mengatasi masalah-masalah yang ada pada masyarakat (Solahuddin, 2010).

Dimana sebuah isu tersebut adalah sebuah masalah, dan masalah tersebut menjadi sebuah agenda pemerintah. Isu yang diangkat merupakan suatu *agenda setting* dari sebuah proses kebijakan sebelum kebijakan ditetapkan. Namun tidak semua masalah menjadi perhatian pemerintah untuk diselesaikan di dalam agenda. Peran aktor dan mekanisme politik dalam tahap tersebut akan sangat menentukan nasib suatu itu dan upaya-upaya untuk mendorongnya menjadi sebuah kebijakan yang merupakan bagian dari pembentukan agenda, atau biasa disebut *agenda setting* kebijakan. *Agenda setting* kebijakan memuat berbagai macam kepentingan dari isu atau masalah yang akan di angkat untuk dijadikan kebijakan publik.

Oleh sebab itu bisa disimpulkan bahwa *agenda setting* pada intinya berusaha untuk memunculkan masalah kepada publik sehingga publik menganggap penting terhadap

suatu masalah yang sedang bergulir dimasyarakat dan dianggap sebagai suatu permasalahan yang membutuhkan tindakan kebijakan publik. Untuk membuat suatu masalah menjadi suatu masalah publik yang kemudian berakhir pada lahirnya kebijakan publik, tentu membutuhkan *agenda setting* untuk membangun opini dan menggerakkan elemen-elemen masyarakat atau aktor-aktor yang berkepentingan sehingga lahir kebijakan publik sebagai mana yang diharapkan.

### **3. Tahapan-tahapan Agenda Setting**

Tahapan-tahapan dalam penyusunan agenda merupakan sebuah proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Didalamnya terdapat ruang dimana terjadi pemaknaan apa yang disebut dengan masalah publik dan prioritas di dalam agenda politik dipertarungkan, membahas mengapa beberapa persoalan muncul sebagai agenda pemerintah, sedangkan yang lain tidak. Membahas tentang siapa saja yang mempengaruhi agenda pemerintah, dan mengapa mereka melakukan itu. Jika sebuah isu mampu mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapat prioritas dalam agenda, maka isu tersebut mendapat alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu yang lainnya.

Agenda merupakan pola-pola tindakan pemerintah yang spesifik sifatnya. Dapat diartikan sebagai analisis tentang bagaimana suatu masalah dikembangkan, didefinisikan, diformulasikan, dan dibuat pemecahannya. Apabila penyusunan agenda dilakukan secara terbuka maka akan menguntungkan kelompok- kelompok yang kuat. Akan tetapi apabila dilakukan secara tertutup akan menimbulkan bias-bias atau kelemahan-kelemahan. Sebagaimana telah diketahui bahwa kebijakan publik adalah suatu upaya yang diambil untuk memecahkan masalah-masalah publik, maka sudah

seharusnya proses penyusunan kebijakan publik diawali dari penyusunan agenda yang disusun berdasarkan partisipasi publik juga. Penyusunan agenda kebijakan selalu dipengaruhi oleh kondisi politik.

Sedangkan proses penyusunan agenda kebijakan menurut (Widodo, 2009) secara runtun terdiri atas:

### *1. Private problems*

Penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah yang muncul di masyarakat. Masalah ini dapat diungkapkan oleh seseorang sebagai masalah pribadi. Masalah pribadi merupakan masalah-masalah yang mempunyai akibat terbatas atau hanya menyangkut satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat langsung. Kemudian berkembang lebih lanjut menjadi masalah publik.

### *2. Public problems*

Masalah publik diartikan sebagai masalah yang mempunyai akibat yang luas, termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang terlibat secara tidak langsung. Masalah publik tersebut kemungkinan akan berkembang menjadi isu kebijakan (*Policy issues*).

### *3. Agenda pemerintah*

Agenda pemerintah merupakan sejumlah daftar masalah di mana para pejabat publik menaruh perhatian yang serius pada waktu tertentu. Agenda pemerintah menurut Cobb dan Elder dalam (Widodo, 2009) dibedakan menjadi 2 macam; (a) *Systemic agenda*, agenda sistemik merupakan semua isu yang pada umumnya dirasakan oleh para anggota masyarakat politik yang patut mendapat perhatian

publik dan isu tersebut memang berada dalam yurisdiksi kewenangan pemerintah;

(b) Institusional agenda, sementara agenda institusional merupakan serangkaian masalah yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/otoritas.

Dalam *agenda setting* juga terdapat isu-isu kebijakan sebagai hasil dari silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang akan ditempuh oleh pemerintah. Isu kebijakan ada karena telah terjadi konflik atau “perbedaan persepsional” diantara para aktor atau suatu situasi problematik yang dihadapi oleh masyarakat pada suatu waktu tertentu. Terdapat tiga aliran di dalam tahapan agenda setting menurut (Klingdon, 2003) yaitu aliran masalah (*problem stream*), aliran kebijakan (*policy stream*), dan aliran politik (*political stream*). Melalui ketiga aliran tersebut isu-isu berproses sehingga menjadi kebijakan publik. Melalui aliran masalah (*problem steam*) isu-isu diintrepresentasikan dan diseleksi oleh pemerintah sebagai suatu masalah yang baru dibuat penyelesaiannya.

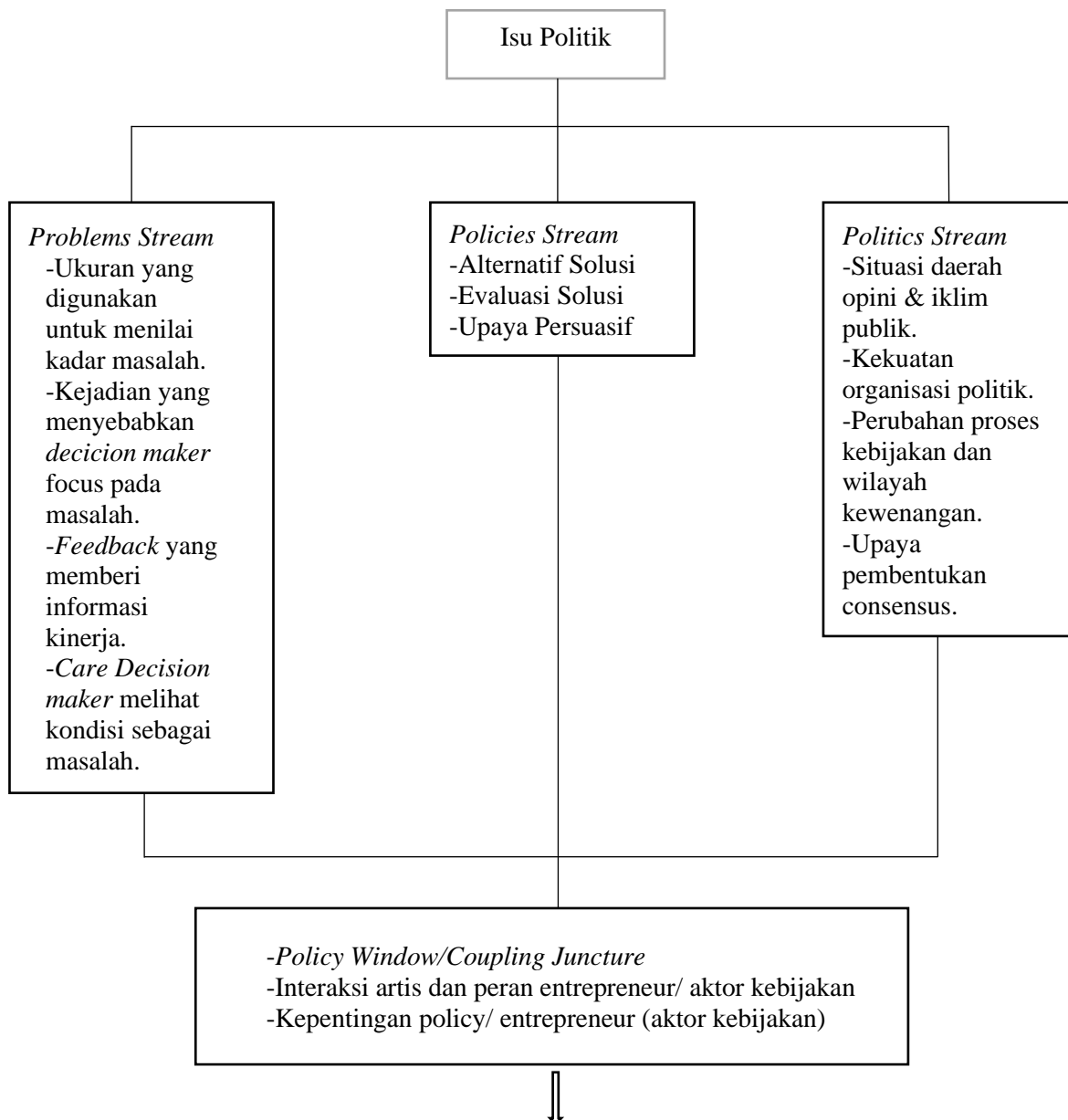
Melalui aliran kebijakan (*policy stream*) dibuat alternatif penyelesaiannya atau solusi atas masalah. Pada aliaran yang terakhir yaitu aliran politik (*political stream*), permasalahan –permasalahan tersebut kemudian diproses oleh kekuatan – kekuatan politik untuk ditetapkan sebagai agenda kebijakan. Ketiga aliran saling bertemu ketika terbukanya jendela kebijakan (*policy window*) dan pertemuan itu dikelola oleh pihak – pihak yang mempunyai kemampuan dan sumber daya (*policy entrepreneur*).

Ringkasan Alur Proses dan Tahapan-tahapan *Agenda Setting*

(Klingdon, 2003):

**Bagan 1.2**

**Ringkasan Alur *Agenda Setting***





## Agenda Kebijakan

### **a. Aliran Masalah (*Problem Stream*)**

Pada dasarnya pembuat kebijakan publik tidaklah berhadapan dengan masalah yang diberikan, akan tetapi para pembuat kebijakan harus mencari dan menemukan masalah yang ada di masyarakat untuk dibuatkan solusinya. Pembuat kebijakan harus mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan dengan benar. Pengenalan terhadap masalah-masalah akan menjadi faktor yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Mengenali dan mengidentifikasi masalah publik menjadi faktor krusial dalam proses kebijakan publik. Isu akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah- masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka akan dapat masuk ke dalam agenda kebijakan.

Akan tetapi karena isu terlalu banyak dan mempunyai dimensi yang sangat luas, maka tidak secara otomatis isu masuk kedalam agenda kebijakan. Isu-isu yang beredar akan saling bersaing mendapatkan perhatian dari para elit politik sehingga isu tersebut dapat diperjuangkan untuk menjadi agenda kebijakan. Oleh karena itu masing- masing aktor akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan suatu isu agar masuk ke dalam agenda kebijakan. Tidak semua isu masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu –isu tersebut harus berkompetisi antara satu sama lain dan akhirnya hanya masalah- masalah tertentu yang mendorong suatu isu masuk menjadi agenda kebijakan.

### **b. Aliran Kebijakan (*Policy Stream*)**

Setelah masalah – masalah publik didefinisikan dengan baik oleh para pembuat kebijakan, dan diseleksi oleh pemerintah kemudian menjadi sebuah masalah yang harus diselesaikan. Maka langkah selanjutnya adalah para aktor penyusun kebijakan publik membuat solusi pemecahan masalah. Aktor – aktor yang terlibat dalam menyumbangkan solusi terhadap masalah antara lain terdiri dari sumber – sumber di dalam pemerintahan dan di luar pemerintahan. Sumber –sumber dari dalam pemerintahan antara lain aktor eksekutif dan legislatif seringkali juga terlibat dalam menyumbangkan alternatif pemecahan masalah. Bahkan ,mendekati kebenaran bahwa ruang lingkup kerja ini adalah dibuat oleh seluruh orang – orang legislatif lainnya mislakan bagian penelitian kongres, kantor penilaian teknologi, dan kantor akuntan publik.

Dalam sistem politik kita memperbolehkan keterlibatan sumber non pemerintah. Kepentingan pribadi, lembaga umum dan badan – badan dari semi pemerintahan lainnya dapat memberikan usulan pemecahan masalah. Sumber non lembaga-lembaga yang memberikan pelayanan publik dan mendukung lembaga masyarakat misal yayasan. Mereka dapat menyumbangkan ide, rekomendasi, data, analisis, dan bahkan bantuan tenaga. Aktor lain adalah lembaga penelitian swasta dan nir laba, pemerintah pusat dan daerah, kelompok profesionalitas, badan penelitian universitas, organisasi penelitian swasta, dan kelompok-kelompok konsultan.

### **c. Aliran Politik (*Political Stream*)**

Meskipun isu-isu publik memenuhi berbagai macam kriteria seperti pada aliran masalah diatas, akan tetapi pada prakteknya tidak secara otomatis isu dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu isu masuk menjadi agenda kebijakan sangat dipengaruhi oleh proses politik dimana terjadi distribusi kekuasaan. Tidak jarang beberapa kelompok atau organisasi ternyata tidak mampu menembus pintu akses kekuasaan sama sekali,

sementara kelompok lain relative dapat menembus pintu akses itu namun tidak memiliki daya resonansi dan dampak cukup besar pada diri pembuat kebijakan, sedangkan sekelompok kecil orang lainnya terbukti bukan hanya mampu menembus pintu akses melainkan juga mampu mempengaruhi secara nyata tahap proses penyusunan agenda kebijakan dan akhirnya menjadi kebijakan publik yang sebenarnya.

Dalam aliran politik terdapat orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik yang diorganisasikan secara politik oleh sekelompok kepentingan dan berusaha mencoba mempengaruhi pembuat kebijakan untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan yang biasa mengangkat kepentingannya dan mengesampingkan kepentingan kelompok lain. Kepentingan politik merupakan sesuatu yang berasal dari nilai seseorang atau sekelompok orang yang bisa diperoleh atau bisa pula hilang dari apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Kelompok-kelompok kepentingan menuntut pembuat keputusan untuk menerima solusi atas suatu permasalahan. Terkadang jika tuntutan tersebut tidak terpenuhi, kemudian timbul kekecewaan dan pada akhirnya konflik pun terjadi.

#### **4. Aktor-aktor Agenda Setting**

Analisis terhadap proses kebijakan harus terfokus pada aktor-aktor. Jika politik diartikan sebagai “siapa, melakukan apa, untuk memperoleh apa”, maka aktivitas yang terjadi dalam proses kebijakan adalah satu bentuk kegiatan yang dilakukan aktor politik untuk memperoleh nilai-nilai politik. Peran aktor-aktor sangat menentukan dalam pelaksanaan, menentukan, merumuskan dan juga sebagai pertimbangan dalam konskuensi kebijakan yang akan dibuat. Para aktor-aktor dalam pembuatan kebijakan

yang terlibat dalam perumusan kebijakan berbeda antara negara maju dengan negara yang sedang berkembang. Di negara-negara yang sedang berkembang seperti India, Vietnam dan juga Indonesia, dalam perumusan kebijakannya lebih dikendalikan oleh elit-elit politik yang ada dengan pengaruh massa rakyat yang relatif lebih sedikit. Proses pembuatan kebijakan pada negara-negara berkembang juga cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan negara-negara maju.

Menurut Anderson dalam (Winarno, 2012) mengatakan bahwa aktor-aktor atau pemeran yang ikut serta di dalam proses pembentukan dan pembuatan kebijakan dapat dibagi kedalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi (*official actors*) dan para pemeran serta tidak resmi (*unofficial actors*).

a. *Official Actors*

Aktor yang terlibat karena diberi tanggung jawab oleh undang-undang dan peraturan lainnya, sehingga mereka mempunyai legalitas untuk membuat dan melaksanakan suatu kebijakan. *Official actors* kemudian terdiri dari:

1. Lembaga Legislatif berperan dalam membantu masyarakat (konstituen) dalam memecahkan masalahnya yang terkait dengan pelayanan pemerintah (*casewor*), dan kegiatan mengawasi implementasi kebijakan. Mereka berhubungan dengan tugas politik sentral dalam pembuatan peraturan dan pembentukan kebijakan dalam suatu sistem politik. Hal ini tidak berarti bahwa hanya karena

legislative ditunjuk secara formal, maka mempunyai fungsi memutuskan keputusan-keputusan politik secara bebas.

2. Lembaga Eksekutif Terdiri dari : Presiden, staff langsung presiden, dan aktor-aktor lain yang diangkat oleh presiden dalam formulasi kebijakan, presiden mempunyai hak veto untuk membatalkan atau menolak usulan dari legislatif.
3. Lembaga Yudikatif Lembaga peradilan yang melakukan pengawasan terhadap legislatif dan eksekutif. Perannya melakukan *judicial review*.

*b. Unofficial actors*

Aktor yang terlibat dalam proses kebijakan namun tidak secara eksplisit memiliki kewenangan legal untuk ikut berpartisipasi. Kelompok ini terlibat karena mereka memiliki hak untuk terlibat. Selain itu *interest group* adalah cara yang efektif untuk menyampaikan aspirasi agar diakomodir dalam bentuk kebijakan publik. Unofficial actors meliputi:

*1. Individual citizens*

Dalam pembahasan mengenai pembuatan kebijakan, warganegara secara individu sering diabaikan. Kelompok kepentingan dan bahkan kelompok penekan justru lebih terkemuka. Hal ini kurang baik karena menyisakan perbedaan-perbedaan dalam mekanismenya. Meskipun tugas untuk membuat kebijakan biasanya diberikan pada pejabat publik, namun dalam beberapa kejadian sejatinya warganegara sebagai individu masih mempunyai peluang untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan keputusan.

## 2. *Interest group*

Kelompok kepentingan muncul untuk memainkan tugas yang penting dalam pembuatan kebijakan di hampir semua Negara. di Negara maju atau Negara berkembang, yang dapat dibedakan pada bagaimana kelompok kepentingan diatur oleh undang-undang dan bagaimana keabsahannya. Kelompok kepentingan semakin banyak bermunculan dan bertindak semakin terbuka serta bebas. Hampir disemua sistem politik di dunia kelompok kepentingan mempunyai fungsi mempertemukan kepentingan “warga tertentu” yang tidak hanya mengemukakan tuntutan dan dukungan mereka tetapi juga memberikan alternatif bagi tindakan kebijakan.

## 3. *Political parties*

Berperan penting dalam menggalang opini publik yang bermanfaat dalam melontarkan isu-isu yang nantinya dikembangkan dalam tahap agenda setting. Partai politik juga menjalankan fungsi-fungsi politik yang penting dalam proses kebijakan.

## 4. *Think tanks dan lembaga-lembaga riset*

Kemunculan think tanks dan lembaga riset yang bertujuan untuk memengaruhi agenda kebijakan melalui publikasi riset dan advokasikebijakan. Think tanks nonpemerintah menganggap diri mereka berperan dalam membentuk konteks untuk debat isu dan kebijakan, dan bertujuan untuk memengaruhi proses isu menjadi “problem”.

## 5. Media komunikasi

Merupakan aktor yang terlibat dalam semua tahap kebijakan karena berfungsi sebagai komunikator antara pemerintah dan masyarakat. Media komunikasi mempunyai kekuatan yang khas, yaitu kemampuannya menjangkau audiens lebih luas dibandingkan kelompok manapun. Kekhasan itu menjadikan media komunikasi merupakan agen yang efektif dalam membentuk opini publik. Selain itu, media komunikasi juga berperan dalam agenda kebijakan.

Berdasarkan uraian diatas dapat kita simpulkan bahwa dalam proses pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan harus penting memerhatikan siapa saja yang terkait dalam hal tersebut. Lingkugan dalam mengambil keputusan dapat terdiri dari individu itu sendiri, kelompok, organisasi, dan agen yang biasa mempengaruhi hasil dan juga keputusan mereka atau mempengaruhi dengan cara mengontrol sumber daya atau kepentingan-kepentingan orang yang dapat dipengaruhi dengan oleh keputusan *stakeholders*. Kekuatan model yang disampaikan oleh Kaufman adalah untuk memampukan kita menggunakan berbagai teori untuk menganalisis pembuatan keputusan yang berlangsung di dalam kondisi konflik antara *stakeholder*, informasi, persepsi, dan lingkungan yang berbeda-beda (Parson, 2001).

Proses *agenda setting* memang tidak lepas dari aktor-aktor yang berkepentingan berada dibelakangnya dalam perumusan dan penetapan kebijakan untuk menarik suatu isu yang kemudian dijadikan suatu agenda kebijakan. Masing-masing aktor tentu memiliki pemikiran yang berbeda dari aktor-aktor yang lainnya dalam perumusan kebijakan. Peran aktor-aktor sangat menentukan dalam merumuskan, melaksanakan, mempertimbangkan konsekuensi kebijakan yang dibuatnya, kemudian tidak heran

apabila terjadi konflik yang biasa terjadi pada internal bahkan eksternal dalam perumusan kebijakan yang dibuat. Oleh karena itu, hubungan antara aktor dalam *agenda setting* bias jadi sangat kompetitif, dimana masing-masing berusaha untuk mempertahankan prespektif dan kepentingan masing-masing.

## **G. Definisi Konseptual**

### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik adalah suatu aturan yang dibuat suatu instansi atau lembaga yang digunakan untuk mengatur kehidupan dalam bermasyarakat yang harus ditaati dan berlaku untuk semua warga negara dan kemudian apabila melanggar maka akan dikenakan sanksi.

### **2. Agenda Setting**

Agenda Setting adalah tahapan dalam proses penentuan di dalam membuat sebuah kebijakan yang melewati proses pencarian dan penyaringan isu yang akan semakin mudah apabila mayoritas memiliki masalah yang sama. Agenda Setting juga merupakan fase yang sangat strategis karena dalam proses ini ruang untuk memaknai apa yang menjadi masalah publik dan menjadi prioritas dalam agenda publik dipertarungkan sehingga akan menghasilkan agenda kebijakan.

### **3. Tahap-tahapan Agenda Setting**

Tahapan-tahapan dalam agenda setting adalah tahapan penting dalam proses pembuatan sebuah kebijakan publik yang dimana proses ini yang menentukan berhasil atau tidaknya penyusunan agenda kebijakan yang telah dibuat yang nantinya akan ditetapkan menjadi sebuah kebijakan.



#### 4. Aktor-aktor Agenda Setting

Aktor-aktor agenda setting adalah suatu proses kebijakan yang dibuat yang membutuhkan pemeran dalam pembentukan kebijakan tersebut dan aktor-aktor tersebut sangat menentukan dalam melaksanakan dan mempertimbangkan konsistensi kebijakan yang telah dibuat. Aktor-aktor yang biasa ada dibelakang sebuah agenda setting adalah pemerintah dan masyarakat.

#### H. Definisi Operasional

**Table 1.2**  
**Definisi Operasional**

No.	Variable	Indikator	Parameter
	<i>Agenda Setting</i>	Problems Stream	➤ Kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) Daerah
		Policies Stream	➤ Pembuatan Pedoman Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Prestasi Kerja
		Politics Stream	➤ Masyarakat ➤ Media
		Aktor-aktor <i>Agenda Setting</i>	➤ Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Kabupaten Bantul (BKPP) ➤ Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Bantul

			<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD)</li> <li>➤ Bagian Organisasi</li> </ul>
--	--	--	--

## **I. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Berdasarkan pertimbangan pada faktor-faktor yang berkaitan dengan topik penelitian, informasi yang diperlukan, persepsi tentang realitas dan ketersediaan bahan serta didasarkan pula pada prinsip-prinsip teoritis dan metodologis maka peneliti ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif menurut Moleong adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena yang dialami oleh subjek penelitian, perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain, secara holistic dan dengan cara deskriptif dalam kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2014). Tujuan daripada penelitian kualitatif adalah untuk memperoleh gambaran yang utuh dari objek penelitian dan juga mengetahui fenomena perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain yang terjadi dalam proses penelitian.

Dalam penelitian yang menyangkut Agenda Setting maka penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Dengan melalui metode tersebut, peneliti berusaha untuk mendeskripsikan bagaimana proses agenda setting kebijakan mengenai pedoman pemberian tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja yang terkait dengan Peraturan Bupati, serta mendeskripsikan siapa saja aktor-aktor yang terkait dan apa saja peran dari masing-masing aktor tersebut.

### **2. Unit Analisis**

Unit Analisis adalah satuan yang diteliti yang biasa berupa individu, kelompok, benda atau satu latar peristiwa sosial sosial seperti misalnya aktivitas individu, kelompok sebagai subjek penelitian. Dari cara mengungkap unit analisis data dengan menetapkan kriteria responden tersebut, peneliti dengan sendirinya akan memperoleh siapa dan apa yang menjadi subjek penelitiannya. Maka unit analisis dalam penelitian ini akan difokuskan dengan peraturan tersebut, yang hanya diperuntukan di wilayah Kabupaten Bantul itu sendiri. Pada pencarian data dan informasi difokuskan kepada dinas-dinas yang ada di Kabupaten Bantul yang berkaitan langsung dengan peraturan pedoman pemberian tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja.

### **3. Jenis Data**

Dalam melakukan penelitian suatu objek, memerlukan data sebanyak mungkin. Karena data memberikan kekuatan dan kelancaran dalam penelitian tersebut. Ada dua macam jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder, seperti berikut:

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber utama. Terkait peraturan yang akan dikaji agenda settingnya maka data yang dimaksud diperoleh dari beberapa kalangan birokrat SKPD terkait seperti Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Kabupaten Bantul (BKPP), Organisasi Perangkat Daerah (OPD), dan organisasi terkait lainnya.

b. Data Sekunder

Adapun untuk data sekunder sudah tentu peneliti mengambil referensi lain dari berbagai macam sumber seperti buku, jurnal, internet, media massa dan juga elektronik yang berhubungan dengan topik penelitian yang akan dibahas.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam mengumpulkan data-data dalam penelitian ini, Teknik yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

a. Dokumentasi

Teknik dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal atau variable yang berupa catatan, buku, transkrip, surat kabar, majalah, prasasti, notulen, rapat, lengger, agenda dan sebagainya. Teknik ini digunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan cara mempelajari arsip-arsip atau catatan-catatan yang terdapat di Dinas dan Lembaga yang terkait seperti Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Kabupaten Bantul (BKPP), Organisasi Perangkat Daerah (OPD), dan orang terkait dalam *agenda setting* lainnya.

b. Wawancara

Dengan melakukan kegiatan wawancara dapat mengumpulkan data dilakukan dengan komunikasi sesuai dengan persoalan yang diteliti. Peneliti akan melakukan wawancara langsung berhadap-hadapan (*face to*

*face interview*) dengan subjek penelitian. Pada kegiatan wawancara nanti akan mengambil narasumber pada Instansi Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bantul dan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Bantul.

## **5. Teknik Analisis Data**

Semua data yang sudah terkumpul baik hasil wawancara, maupun dokumentasi ditelaah secara detail dengan menggunakan tiga tahapan sebagaimana dikemukakan oleh Sarkantos dalam (Alhamdi, 2012):

### **a. Reduksi Data**

Dalam tahapan ini digunakan untuk memilih dan memilah data yang sudah terkumpul secara cermat dan teliti sesuai dengan kebutuhan penelitian. Tahapan ini dilakukan secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung.

### **b. Penyajian Data**

Setelah proses pemilihan dan pemilahan data selesai dilakukan, tahapan selanjutnya yaitu menyajikan data penelitian secara deskriptif dan detail sesuai dengan sistematika yang telah ditentukan sebelumnya.

### **c. Interpretasi Data**

Proses yang terakhir yang tidak bias dipisahkan adalah analisis interpretatif terhadap uraian yang telah disajikan sesuai dengan metode yang berlaku, lalu diuji validitasnya, sehingga mendapatkan temuan yang kemudian ditarik kesimpulan sebagai hasil dari jawaban atas rumusan masalah. Kesimpulan itulah yang disebut sebagai temuan baru.