**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI**

**2.1. Kajian Pustaka**

Kajian pustaka merupakan suatu proses penelaahan atau pengkajian secara mendalam mengenai berbagai istilah, fakta, definisi konsep, variabel dan teori yang dijadikan pegangan atau landasan untuk meneliti agar penelitian tersebut mendapat kebenaran yang kuat.

Kajian pustaka juga menelaah mengenai relevansi antara literatur teori atau kepustakaan dengan fokus penelitian yang sedang diteliti. Maka dari itu, kajian pustaka juga perlu diperhatikan tingkat kevalidan dan keabsahan literaturnya, sehingga diharapkan dapat menemukan literatur yang benar-benar berkualitas.

Adapun esensi dari kajian pustaka antara lain meliputi: lingkup administrasi, konsep administrasi, konsep administrasi publik, kebijakan publik, konsep kebijakan publik, implementasi kebijakan publik dan konsep implementasi kebijakan.

**2.1.1. Lingkup Administrasi**

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan baru berkembang sejak akhir abad yang lalu (abad XIX), tetapi administrasi sebagai suatu seni atau administrasi dalam praktek, timbul bersamaan dengan timbulnya peradaban manusia. Sebagai ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat yang baru, karena baru timbul sebagai suatu cabang daripada ilmu-ilmu sosial, termasuk perkembangannya di Indonesia, dengan membawa prinsip-prinsip yang universal. Akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi sebagai disiplin ilmiah yang berdiri sendiri.

Administrasi berasal dari bahasa Latin, terdiri dari kata *“ad”* artinya intensif dan “*ministrare*” artinya melayani. Jadi, seara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif.

Oleh karena itu penulis hendak memaparkan beberapa definisi dari para ahli mengenai Administrasi. Menurut **Silalahi** dalam bukunya yang berjudul **“Studi tentang Ilmu Administrasi” (2011:11)** memberikan definisi:

“**Administrasi yaitu kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumberdaya-sumberdaya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien”.**

Selanjutnya definisi lain mengenai Administrasi seperti yang dikemukakan oleh **Gie** yang di yang dikutip oleh **Silalahi** dalam bukunya yang berjudul **“Studi tentang Ilmu Administrasi” (2011:9)** sebagai berikut, “Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”.

Definisi diatas dapat dikatakan bahwa kegiatan administrasi pada dasarnya merupakan suatu kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang, baik dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kegiatan administrasi menjadi sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat karena manusia merupakan makhluk sosial yang mana tidak dapat hidup sendiri dan saling melengkapi antara individu satu dengan individu lainnya.

Setelah mengetahui beberapa definisi administrasi, maka **Silalahi** mengemukakan ciri-ciri administrasi dalam bukunya **“Studi tentang Ilmu Administrasi” (2011:10)** yaitu:

1. **Kerja sama dilakukan oleh sekelompok orang.**
2. **Kerja sama dilakukan berdasarkan pembagian kerja secara terstruktur.**
3. **Kerja sama dimaksudkan untuk mencapai tujuan.**
4. **Untuk mencapai tujuan memanfaatkan sumberdaya-sumberdaya.**

**2.1.2. Lingkup Administrasi Publik**

Administrasi Negara (*Public Administration)* merupakan usaha-usaha atau kegiatan-kegiatan dibidang kenegaraan. Administrasi Negara (*Public Adminstration*) menurut **Siagian** dalam bukunya yang berjudul **“Filsafat Administrasi” (2014:7)** memberikan definisi sebagai berikut “Administrasi Negara secara singkat dan sederhana dapat didefiniskan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam mencapai tujuan negara.” Pendapat tersebut menyatakan bahwa administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh aparatur (Aparatur Sipil Negara) untuk mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan sebelumnya berdasarkan kebijakan-kebijakan yang berlaku.

**Rosenbloom** yang dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya yang berjudul **“Teori Administrasi Publik” (2014:8),** menunjukkan bahwa:

**“Administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian”.**

Administrasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektivitas, dan lebih menguntungkan bagi pemerintah manakala dapat mencerahkan masyarakat. Sehingga dapat dipahami bahwa administrasi publik menunjuk adanya proses yang digerakkan oleh beberapa faktor yaitu kegiatan, kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

 **Waldo** yang dikutip oleh **Irawan** dalam bukunya yang berjudul **“Dasar-Dasar Administrasi Publik” (2017:223)** mengemukakan bahwa “Administrasi publik adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah”. Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa administrasi publik merupakan proses dimana sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya seperti modal, sarana dan prasarana, teknologi diorganisir dan dikelola sesuai dengan fungsi manajemen guna mencapai tujuan yang ada.

**2.1.3. Lingkup Kebijakan Publik**

Pengertian kebijakan publik menurut **Anderson** yang dikutip **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:17)** menyebutkan:

**“*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan.**

 Pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijkan publik mereupakan keputusan yang diambil pemerintahan melalui kepala negara, daerah, kab/kota dalam memecahkan fenomena yang ada di masyarakat sekaligus menjawab keresahan masyarakat atas fenomena yang ada.

Peneliti juga menuagkan definisi kebijakan publik menurut **Dye** yang dikutip **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijkan Publik (2017:15)** menyebutkan: ***“anything government chooses to do or not to do”* (semua pilihan-pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu adalah kebijakan publik).**

Pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah sesuatu yang dipilih atau tidak dipilih, dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

**2.1.4. Lingkup Formulasi Kebijakan Publik**

 Formulasi kebijakan pada dasarnya tahapan inti dari proses implementasi kebijakan publik. Tahapan ini membutuhkan keseriusan dari pelaksana yang terlibat dalam formulasi kebijakan. Kesalahan dalam formulasi kebijakan akan berdampak pada proses implementasi.

 **Sidney** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:97)** menyatakan bahwa **“Formulasi kebijakan merupakan bagian dari tahap awal pembuatan keputusan kebijakan”.** Dari Pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa Formulasi Kebijakan adalah bagian dari tahap pertama dalam membuat keputusan kebijakan dan merupakan proses inti dari kebijakan publik.

Adapun pengertian dari ahli lain yang peneliti ambil mengenai Formulasi Kebijakan Publik yaitu **dari Linder & Peters** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:98)** menyatakan bahwa:

***“is a process of identifying and assesing possible solutions to policy problems or, to put it another way, exploring the various options or alternatives avalaible for addresing a problem throught policy analysis”* (adalah proses mengidentifikasi dan menilai solusi yang mungkin untuk masalah kebijakan atau, dengan kata lain, mengeksplorasi berbagai pilihan atau alternatif yang tersedia untuk menambah masalah melalui analisis kebijakan).**

 Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Formulasi kebijakan publik adalah suatu proses mengidentifikasi suatu masalah kebijakan yang akan dihadapi dalam menghadapi maslah kebijakan di masa yang akan datang dan memberi berbagai pilihan atau alternatif untuk mengatasi masalah melalui analisis kebijkan.

 Ada pula pengertian Formulasi Kebijakan dari **Nugroho** dalam bukunya ***Public Policy*** **(2017:547**) mendifinisikan, sebagai berikut: **“Perumusan Kebijakan Publik adalah inti dari kebijakan publik karena di sini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri”.** Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa Formulasi Kebijakan merupakan inti dari kebijkan publik karena di sini dapat dirumuskan batas-batas dari kebijakan yang akan ditentukan.

 Menurut **Jones** yang dikutip **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:100)** bahwa untuk menghasilkan formulasi kebijakan yang komperhensif ada beberapa hal yang perlu dicermati, seperti:

1. Jumlah masalah yang ditangani. Apakah usulan kebijakan akan menyelesaikan seluruh masalah dalam suatu lingkup masalah? Ataukah perhatiannya hanya ditujukan pada kasus tertentu saja?
2. Lingkup analisis. Apakah lingkup analisis usulan kebijakan akan melayani aspek-aspek tertentu?
3. Memperkirakan dampak. Apakah usulan kebijakan yang diformulasi sudah diuji semua dampaknya? Ataukah pengujian dibatasi pada dampak langsung dalam suatu lingkup isu tertentu saja?

Kriteria-kriteria tersebut di atas menyarankan suatu kemungkinan yang luas serta komperhensif dalam pengambilan keputusan.

**2.1.5. Model-Model Formulasi Kebijakan**

 Formulasi atau perumusan kebijakan menjadi masalah kritikal yang pertama. Setidaknya jika kita menyepakati premis dari **Peters** yang dikutip **Nugroho** dalam bukunya ***Public Policy*** **(2017:553),** bahwa:

 ***“a great deal of policy formulation is done by inertia, by analogy, by intuition. (banyak perumusan kebijakan dilakukan dengan inersia, dengan analogi, dengan intuisi)”.***

Jadi, karena begitu (merasa) ahli-nya si pejabat pembuat kebijkan, sehingga tidak perlu melakukan proses analisis kebijakan yang sepatutnya dan dapat dipertanggungjawakan. Artinya, tidak sedikit birokrat profesional yang mempunyai misi membuat kebijakan publik tanpa melaui perumusan kebijakan. Mereka sebenarnya telah berubah , dari “profesional kebijakan” menjadi “dukun kebijakan publik”.

 Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.



**Gambar 2.1 Model Perumusan Kebijakan**

Sumber: **Nugroho** dalam bukunya ***Public Policy*** **(2017:557)**

 Pada dasarnya ada empat belas macam model perumusan kebijakan, dan keempat belas model tersebut dikelompokkan kedalam dua model yaitu model elite dan model pluralis. Model elite merupakan model yang dipengaruhi kontinentalis yang terdiri dari model kelembagaan (*institutional*), model proses (*process*), model kelompok (*group*), model elit (*elite*), model rasional (*rational*), model inkremental (*incremental*) dan model pengamatan terpadu (*mixed scanning*). Sementara model pluralis yaitu model yang dipengaruhi oleh anglo-saxonis yaitu model teori permainan (*game theory*), model pilihan publik (*public choice*), model sistem (*system*), model demokratis (*democratic*), model deliberatif (*deliberative*), model strategis (*strategic*), dan model tong sampah (*garbage can*).

 Berikur empat belas macam model Perumusan Kebijakan menurut **Nugroho** dalam bukunya ***Public Policy*** **(2017:556),** yaitu:

1. Model kelembagaan *(institutional)*
2. Model proses *(process)*
3. Model kelompok *(group)*
4. Model elite *(elite)*
5. Model rasional *(rational)*
6. Model inkremental *(incremental)*
7. Model teori permainan *(game theory)*
8. Model pilihan publik *(public choice)*
9. Model sistem *(system)*
10. Model pengamatan terpadu *(mixed scanning)*
11. Model demokratis
12. Model strategis
13. Model deliberatif
14. Model “tong sampah” *(garbage can)*

Dari model-model diatas, berikut penjelasan modelnya:

1. Model Kelembagaan *(Institutional)*

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi, apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apa pun adalah kebijakan publik. Model ini mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, di dalam formulasi kebijakan. Disebutkan **Dye** yang dikutip **Nugroho** dalam bukunya ***Public Policy*** **(2017:558)**, ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu bahwa pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersi) dalam kehidupan bersama.

1. Model Proses *(Process)*

Di dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Model proses biasanya dimulai dari pendefinisian masalah atau isu kebijakan, analasisi permasalahan, merumuskan alternatif, melakukan asesmen alternatif kebijakan dan mengembangkan kriteria evaluasi kinerja, dan kemudian merumuskan kesimpulan. Simpulan ini kemudian dilaksanakan untuk memberikan hasil yang diharapkan. Salah satu model proses adalah model klasik Patton-Savicky, yang banyak menjadi acuan dari sebagian besar pengambil kebijakan. Di sini dianjurkan agar sidang pembaca mencermati proses formulasi kebijakan seperti itu karena pada dasarnya memang formulasi kebijakan seperti itu apa pun modelnya.

1. Model Kelompok *(Group)*

Model pengambilan kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (equilibrium). Inti gagasan adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah terbaik. Di sini individu di dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutannya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan.

1. Model Teori Elite *(Elite)*

Model teori elite berkembang dari teori politik elite-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elite dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bais dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elite-tidak lebih.

1. Model Rasionalis *(Rational)*

Model ini dikenal sebagai “rasional komperhensif”, yang mengedepankan gagasab bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memebrikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini dikembangkan dari model cost-benefit analysis, sebuah model yang diawali di *US Corps and Engine* (semacam Departemen Pekerjaan Umum) pada tahun 1930an dalam rangka membangun bendungan dan jembatan. Tidak dipungkiri, model ini adalah model yang paling banyak diikuti dalam paraktek formulasi kebijakan publik di seluruh dunia.

1. Model Inkremental *(Incremental)*

Model inkremental pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Dikatakannya, para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik.

1. Model Pengamatan Terpadu *(Mixed-scanning)*

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dengan model inkremental. Inisiatornya adalah pakar sosiolog organisasi, Amitai Atzioni pada tahun 1967. Ia memperkenalkan model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses, yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Model ini ibaratnya pendekatan dengan dua kamera: kamera dengan *wide angle* untuk melihat keseluruhan, dan kamera dengan *zoom* untuk melihat detailnya.

1. Model Demokratis

Model ini berkembang khususnya di negara-negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi, seperti indonesia. Gambaran sederhananya dapat diandaikan dalam sebuah proses pengambilan keputusan demokratis dalam teori politik. Model ini biasanya diperkaitakan dengan implementasi good governance bagi pemerintah yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat *(beneficiaries)* diakomodasi keberadaannya. Model yang dekat dengan model “pilihan publik” ini baik, namun kurang efektif dalam mengatasi masalah-masalah yang kritis, darurat, dan dalam kelangkaan sumebr daya. Namun, jika dapat dilaksanakan model ini sangat efektif dalam implementasiannya, karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan, karena setiap pihak bertanggung jawab atas kebijakan yang dirumuskan.

1. Model Strategis

Meskipun disebut “strategis”, pendekatan ini tidak mengatakan bahwa pendekatan lain “tidak strategis”. Intinya adalah bahwa pendekatan ini menggunakan rumusan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan.

1. Model Permainan *(Game Theory)*

Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif di dalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya model ini mendasarkan kepada formulasi kebijakan yang rasional namun di dalam kondisi kompetisi di mana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor-aktor lain. Salah satu contoh adalah proses pemulihan ekonomi Indonesia. Apabila pembuat kebijakan mempergunakan teori permainan, maka asumsinya adalah tidak jaminan penuh keberhasilan setiap kebijakan publik Indonesia untuk melakukan pemulihan ekonomi Indonesia, karena keberhasilannya juga ditentukan oleh kebijakan-kebijakan publik negara-negara lain.

1. Model Pilihan Publik *(Public Choice)*

Model *public choice* ini juga dinamai sebagai *social choice* atau juga *rational choice*, yang intinya melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan publik (*ecomonic of public choice*) yang mengadaikan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan.

1. Model Sistem (*System*)

Formulasi kebijakan dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Seperti dipelajari dari ilmu politik, maka sistem politik terdiri *input*, *troughput*, dan *output.* Model ini merupakan model paling sederhana namun komperhensif, meski tidak memadai lagi untuk dipergunakan sebagai landasan pengambilan keputusan atau formulasi kebijakan publik.

1. Model Deliberatif

Pada intinya, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan keputusan dari publik yang menjadi pengguna. Proses formulasi kebijakan publik dengan demikian melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan. Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang yang luas kepada publik untuk mengkontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebeleum diambil keputusan.

1. Model Keranjang Sampah *(Garbage Can)*

Model kebijakan “keranjang sampah” adalah model kebijakan yang paling sulit dipertanggungjawabkan kebaikannya, tetapi paling banyak digunakan dan dilaksanakan oleh hampir semua negara berkembang, tidak terkecuali Indonesia. Jadi, ada keinginan mempunyai kebijakan tertentu, yang berasal dari perasaan pemegang kekuasaan politik eksekutif, dan untuk itu ia mencari-cari penyebab untuk membenarkan keinginannya.

**2.1.6. Aktor-Aktor Yang Terlibat Dalam Perumusan Kebijakan**

 Menurut **Anderson** yang dikutip **Winarno** dalam bukunya **Kebijakan Publik Era Globalisasi Teori, Proses, dan Studi Kasus Komparatif (2016:126)**, aktor perumus dibagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi.

 Para pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah, yakni :

1. Eksekutif, aktor eksekutif yang dimaksud di sini adalah presiden. Keterlibatan presiden dalam perumusan kebijakan dapat secara langsung maupun tidak langsung. Keterlibatan presiden secara langsung dapat kita lihat dengan kehadirannya dalam rapat-rapat kabinet. Keterlibatan 27 presiden secara tidak langsung kita temukan ketika presiden membentuk komisi-komisi penasihat. Jika kebijakan merupakan produk yang dibuat untuk daerah tertentu dan oleh daerah itu sendiri maka aktor eksekutif dipegang oleh kepala daerah.
2. Lembaga Yudikatif, menurut undang-undang dasar lembaga yudikatif memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan. Artinya lembaga yudikatif ini memiliki wewenang untuk mensahkan atau membatalkan suatu perundang-undangan maupun peraturan.
3. Lembaga Legislatif, memiliki peran yang krusial dalam perumusan kebijakan. Setiap undang-undang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif ini. Legislatif adalah lembaga yang orang-orangnya merupakan pilihan langsung masyarakat, maka lembaga ini diharapkan betul-betul menjadi wakil rakyat sehingga mereka dapat mengakomodir segala kebutuhan atau kepentingan masyarakat.

 Para pemeran serta tidak resmi, yakni mereka-mereka yang tidak dilibatkan dalam proses perumusan dan tidak memiliki wewenang yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat. Adapun yang termasuk aktor tidak resmi, yakni:

* 1. Kelompok-kelompok kepentingan Peran kelompok kepenting dalam sistem politik negara berbeda.Bagi negara demokratis peran kelompok ini sangat terbuka.Khususnya dalam perumusan kebijakan mereka memiliki peran/ fungsi artikulasi 28 kepentingan, yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan.Tindakan yang diberikan mereka ini dapat membantu para perumus kebijakan untuk kembali mempertimbangkan alternatif mereka atau merasionalisasikan kembali. Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada ukuran-ukuran keanggotaan kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain, kepaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut. Selain itu pandangan orang lain terhadap kelompok tersebut akan mempengaruhi juga dalam perumusan kebijakan. Artinya jika kelompok tersebut baik di mata mereka, maka akan timbul kepercayaan orang lain terhadap kelompok tersebut.
	2. Partai-partai politik Peran partai politik sarat akan kepentingan kelompok tertentu, atau suatu partai akan berusaha untuk membawa alternatif partainya untuk menjaga kepercayaan orang-orang yang telah mendukung mereka. Peran partai politik pada perumusan kebijakan yakni, partai-partai tersebut berusaha untuk mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif-alternatif kebijakan.
	3. Warga negara individu Peran warga negara individu terlihat pada saat proses pemilihan umum. Peran mereka dalam sistem politik yakni, dengan menggunakan hak suaranya untuk menentukan para legislatif dan eksekutif. Artinya ketika mereka menentukan pilihan mereka, secara otomatis mereka berharap 29 bahwa yang mereka pilih dapat mewujudkan keinginan mereka. Oleh karena itu menurut Lindblom, keinganan para warganegaranya perlu mendapat perhatian oleh para pembentuk kebijakan.

**2.2. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran merupakan suatu bentuk proses dari keseluruhan dan proses penelitian dimana kerangka pemikiran harus menerangkan pemikiran intinya berusaha menjelaskan konstelasi hubungan antar variabel yang akan diteliti. Konstelasi hubungan tersebut idealnya dilakukan oleh teori atau penelitian sebelumnya.

Pandangan **Nugroho** dalam bukunya ***Public Policy*** **(2017:559)** bahwa formulasi kebijakan model proses (*process*) menerima asumsi bahwa politik merupakan sebua aktivitas sehingga mempunyai proses. Model ini biasanya dimulai dari pendefinisian masalah atau isu kebijakan, analisis permasalahan, merumuskan alternatif, melakukan asesmen alternatif kebijakan dan mengembangkan kriteria evaluasi kinerja, dan kemudian merumuskan kesimpulan. Simpulan ini kemudian menjadi kebijakan publik untuk kemudian dilaksanakan untuk memberikan hasil yang diharapkan.

Sedangkan menurut **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:110)** bahwa dalam model proses ini, kebijkan publik dimaknai sebagai suatu aktivitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian kegiatan (yang berproses) yang berujung evaluasi kebijakan publik. Secara singkat model ini hendak menyatakan bahwa dalam memformulasi kebijakan ada standar-standar yang seharusnya dilakukan oleh para aktor kebijakan agar kebijakan yang dihasilkan minimal sesuai dengan apa yang hendak dicapai.

Berdasarkan formulasi kebijakan melalui model proses tersebut dapat diketahui berjalan atau tidaknya suatu formulasi tergantung prosesnya yang sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh **Nugroho**. Berikut gambar perumusan atau formulasi kebijakan model proses:

**Gambar 2.2**

Perumusan kebijakan menurut **Nugroho** dalam bukunya ***Public Policy*** model proses **Patton-Savicky (2017:559)**

Dimodifikasi oleh peneliti

**2.3. Proposisi**

Berdasarkan uraian dan teori yang telah peneliti uraikan pada kerangka pemikiran, maka peneliti memberikan kesimpulan sementara bahwa formulasi kebijakan Bandung Creative Hub Kota Bandung di Kota Bandung ditentukan dengan 1. Pendefinisian masalah atau isu kebijakan 2. Analisis permasalahan 3. Merumuskan alternatif 4. Melakukan asesmen alternatif kebijakan 5. Mengembangkan kriteria evaluasi kinerja 6. Merumuskan kesimpulan.