



## Negosiasi Kepentingan dalam Proses Kebijakan Publik: Analisis Kualitatif Perspektif Aktor Kebijakan

Agus Purwanto

Tanry Abeng University, Indonesia

Email: [agozpor@gmail.com](mailto:agozpor@gmail.com)

**Abstrak** -- Kebijakan publik tidak pernah lahir dari proses teknokratis yang netral, melainkan dari arena interaksi dan kontestasi berbagai kepentingan yang melibatkan aktor negara dan non-negara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana negosiasi kepentingan berlangsung dalam proses kebijakan publik serta bagaimana aktor kebijakan memaknai, menjalankan, dan memengaruhi dinamika tersebut. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan desain studi kasus kebijakan, penelitian ini mengumpulkan data melalui wawancara mendalam dengan aktor kebijakan kunci, analisis dokumen kebijakan, serta observasi terbatas pada forum-forum kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses kebijakan publik merupakan hasil dari negosiasi formal dan informal yang sarat dengan relasi kuasa, ketimpangan sumber daya, serta perbedaan kepentingan politik, institusional, dan ekonomi. Negosiasi kepentingan sering kali menghasilkan kompromi kebijakan yang menggeser tujuan awal kebijakan dan berimplikasi pada efektivitas, keadilan, serta akuntabilitas kebijakan publik. Penelitian ini menegaskan bahwa tanpa kerangka *governance* yang kuat dan mekanisme hukum yang memadai, proses negosiasi berpotensi mendominasi kepentingan publik oleh aktor-aktor tertentu. Temuan ini berkontribusi pada penguatan kajian kebijakan publik, *governance*, dan hukum kebijakan dengan menekankan pentingnya transparansi, partisipasi, dan *checks and balances* dalam proses pengambilan keputusan publik.

**Kata kunci:** negosiasi kepentingan; kebijakan publik; aktor kebijakan; *governance*; relasi kuasa

**Abstract** -- Public policy is not merely the outcome of a neutral technocratic process but emerges from an arena of interaction and contestation among diverse interests involving both state and non-state actors. This study aims to examine how interest negotiation unfolds within the public policy process and how policy actors perceive, practice, and influence these dynamics. Employing a qualitative approach with a policy case study design, data were collected through in-depth interviews with key policy actors, policy document analysis, and limited observation of policy forums. The findings reveal that public policy processes are shaped by both formal and informal negotiations characterized by power relations, unequal resources, and competing political, institutional, and economic interests. Interest negotiation often leads to policy compromises that shift original policy objectives and affect policy effectiveness, equity, and accountability. This study highlights that without a strong governance framework and adequate legal mechanisms, negotiation processes risk allowing particular interests to dominate the public interest. The findings contribute to public policy, governance, and legal studies by emphasizing the importance of transparency, participation, and effective checks and balances in public decision-making processes.

**Keywords:** interest negotiation; public policy; policy actors; governance; power relations



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Kebijakan publik tidak hanya sekadar hasil dari proses teknokratis, tetapi merupakan arena interaksi dan kontestasi berbagai kepentingan. Proses ini melibatkan banyak aktor dengan latar belakang dan tujuan yang berbeda, mulai dari pemerintah, legislatif, hingga masyarakat sipil. Dalam konteks ini, negosiasi kepentingan menjadi elemen yang sangat penting dalam setiap tahap kebijakan, mulai dari agenda setting, formulasi, hingga implementasi kebijakan. Sebagai contoh, dalam proses penyusunan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi di Indonesia, berbagai aktor seperti perusahaan

teknologi, LSM, dan pemerintah memiliki kepentingan yang saling berinteraksi dan bernegosiasi untuk mencapai hasil yang diinginkan (Sari, 2020).

Namun, terdapat kesenjangan yang signifikan antara model kebijakan normatif-rasional yang sering diajukan dalam literatur dengan realitas politik dan administratif yang ada. Model normatif sering kali menggambarkan proses kebijakan sebagai sesuatu yang rasional dan linear, padahal kenyataannya lebih kompleks dan dinamis (Asbari et al., 2026). Dalam banyak kasus, kepentingan politik, tekanan dari kelompok tertentu, dan faktor eksternal lainnya dapat memengaruhi arah kebijakan yang diambil (Mardiasmo, 2018). Oleh karena itu, penting untuk memahami kebijakan publik dari perspektif aktor kebijakan, yang dapat memberikan wawasan lebih dalam mengenai bagaimana kepentingan-kepentingan tersebut dinegosiasikan dan diakomodasi.

### **Rumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian**

Dalam konteks tersebut, rumusan masalah yang muncul adalah bagaimana aktor kebijakan memaknai proses negosiasi kepentingan dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik. Pertanyaan utama yang dapat diajukan meliputi: (1) Bagaimana aktor kebijakan memaknai proses negosiasi kepentingan dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik? (2) Aktor apa saja yang terlibat dan bagaimana relasi kuasa di antara mereka? (3) Faktor apa yang memengaruhi arah dan hasil negosiasi kebijakan? Pertanyaan-pertanyaan ini penting untuk dijawab agar dapat memahami dinamika dan kompleksitas yang terjadi dalam proses kebijakan publik.

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat terungkap berbagai dinamika yang terjadi dalam negosiasi kepentingan, serta bagaimana hal tersebut memengaruhi hasil kebijakan yang diambil. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berfokus pada aspek teknis, tetapi juga pada dimensi sosial-politik yang melatarbelakangi proses kebijakan (Bardach & Patashnik, 2016).

### **Tujuan dan Kontribusi Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengungkap dinamika negosiasi kepentingan dalam proses kebijakan publik. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada kajian policy process, governance, dan hukum kebijakan publik. Dengan memahami bagaimana aktor kebijakan berinteraksi dan bernegosiasi, diharapkan dapat disusun rekomendasi kebijakan yang lebih responsif dan akuntabel.

Kontribusi ini penting, terutama di tengah tantangan yang dihadapi dalam pengambilan keputusan publik, di mana kepentingan yang beragam sering kali bertabrakan. Dengan mengidentifikasi pola dan strategi negosiasi yang digunakan oleh aktor kebijakan, penelitian ini dapat memberikan wawasan yang lebih mendalam tentang bagaimana kebijakan publik dapat dirancang untuk lebih adil dan efektif (Fischer, 2020).

### **Tinjauan Pustaka dan Kerangka Teoretis**

#### ***Proses Kebijakan Publik sebagai Arena Negosiasi***

Proses kebijakan publik terdiri dari beberapa tahapan, termasuk agenda setting, formulasi, implementasi, dan evaluasi. Pada setiap tahapan ini, terdapat ruang untuk negosiasi kepentingan yang melibatkan berbagai aktor. Kritikus terhadap pendekatan rasional-instrumental dalam kebijakan berargumen bahwa model ini sering kali mengabaikan kompleksitas dan dinamika interaksi sosial yang terjadi di dalamnya. Misalnya, dalam pengembangan kebijakan lingkungan, sering kali terdapat perdebatan antara kepentingan industri dan perlindungan lingkungan yang memerlukan negosiasi yang intensif (Dryzek, 2013).

Penting untuk dicatat bahwa negosiasi tidak hanya terjadi dalam forum formal, tetapi juga dalam konteks informal, di mana hubungan personal dan jejaring sosial dapat memengaruhi hasil akhir kebijakan. Oleh karena itu, memahami proses kebijakan publik sebagai arena negosiasi memungkinkan kita untuk melihat bagaimana kepentingan yang berbeda dapat diakomodasi atau terpinggirkan dalam proses pengambilan keputusan (Kingdon, 2014).

#### ***Aktor Kebijakan dan Relasi Kuasa***

Dalam proses kebijakan, terdapat berbagai aktor yang terlibat, baik dari sektor negara maupun non-negara. Aktor negara seperti pemerintah dan legislatif memiliki peran penting dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan, sementara aktor non-negara seperti LSM, kelompok kepentingan, dan masyarakat sipil juga memiliki pengaruh yang signifikan. Konsep kekuasaan, pengaruh, dan legitimasi menjadi kunci dalam memahami bagaimana aktor-aktor ini berinteraksi dan bernegosiasi (Lasswell, 1971).

Relasi kuasa dalam proses kebijakan sering kali ditentukan oleh sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing aktor, termasuk akses informasi, dukungan politik, dan kemampuan untuk memobilisasi masyarakat. Sebagai contoh, dalam kasus kebijakan kesehatan, organisasi kesehatan internasional sering kali memiliki pengaruh yang lebih besar dibandingkan dengan kelompok masyarakat lokal yang kurang terorganisir (Frenk et al., 2010). Oleh karena itu, penting untuk menganalisis bagaimana relasi kuasa ini memengaruhi hasil negosiasi dan kebijakan yang dihasilkan.

### ***Negosiasi Kepentingan dalam Perspektif Governance***

Dalam konteks governance, negosiasi kepentingan dapat dilihat sebagai bentuk kolaborasi dan kontestasi antar aktor. Governance yang baik seharusnya menciptakan ruang bagi semua aktor untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, namun dalam praktiknya, sering kali terjadi dominasi oleh aktor tertentu yang memiliki kekuatan lebih. Negosiasi formal dalam forum kebijakan dapat memberikan kesempatan bagi aktor untuk menyampaikan kepentingan mereka, tetapi negosiasi informal melalui jejaring dan relasi personal juga memiliki peran yang tidak kalah penting (Rhodes, 1997).

Sebagai contoh, dalam proses pengambilan keputusan terkait kebijakan pendidikan, pertemuan antara pemangku kepentingan seperti guru, orang tua, dan pemerintah sering kali berlangsung dalam suasana yang formal. Namun, banyak keputusan penting juga diambil dalam konteks informal, seperti diskusi di kafe atau pertemuan komunitas. Hal ini menunjukkan bahwa negosiasi dalam governance tidak hanya terbatas pada ruang formal, tetapi juga melibatkan interaksi sosial yang lebih luas (Bache & Flinders, 2004).

### ***Kerangka Analitis Penelitian***

Untuk memahami dinamika negosiasi kepentingan dalam kebijakan publik, penelitian ini akan mengintegrasikan perspektif policy network, power relations, dan socio-legal studies. Negosiasi kepentingan dipahami sebagai proses sosial-politik yang dilembagakan melalui hukum dan kebijakan. Dalam kerangka ini, analisis akan difokuskan pada bagaimana aktor berinteraksi dalam jaringan kebijakan, bagaimana relasi kuasa terbentuk dan dipertahankan, serta bagaimana hukum membingkai proses negosiasi tersebut.

Dengan menggunakan pendekatan ini, diharapkan dapat terungkap pola-pola yang mendasari interaksi antar aktor dalam proses kebijakan. Penelitian ini juga akan mempertimbangkan konteks sosial dan politik yang lebih luas, sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai bagaimana kebijakan publik dihasilkan dan diimplementasikan (Sabatier, 2007).

## **METODE PENELITIAN**

### **Pendekatan dan Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus kebijakan. Fokus utama penelitian adalah pada pengalaman, strategi, dan interpretasi aktor kebijakan dalam proses negosiasi kepentingan. Dengan pendekatan ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana aktor kebijakan berinteraksi dan bernegosiasi dalam konteks kebijakan publik yang spesifik.

### **Subjek Penelitian dan Konteks Kebijakan**

Subjek penelitian mencakup berbagai aktor kebijakan, seperti pejabat pemerintah, anggota legislatif, birokrat, serta aktor non-negara seperti LSM dan kelompok kepentingan. Penentuan kasus kebijakan yang representatif dan strategis akan dilakukan untuk memastikan bahwa hasil penelitian dapat memberikan wawasan yang relevan dan aplikatif. Misalnya, penelitian ini dapat fokus pada kebijakan lingkungan, kesehatan, atau pendidikan, di mana terdapat berbagai kepentingan yang saling berinteraksi.

### **Teknik Pengumpulan Data**

Data akan dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan aktor kebijakan kunci, analisis dokumen kebijakan, notulen, dan regulasi terkait. Wawancara akan dilakukan secara semi-terstruktur untuk memberikan fleksibilitas dalam menggali informasi yang lebih dalam. Selain itu, observasi terbatas pada forum kebijakan juga akan dilakukan jika memungkinkan, untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai dinamika interaksi antar aktor.

## **Teknik Analisis Data**

Analisis data akan dilakukan secara tematik, dengan memetakan aktor dan kepentingan yang terlibat dalam proses negosiasi. Penelusuran pola relasi dan strategi negosiasi akan menjadi fokus utama dalam analisis ini. Dengan pendekatan ini, diharapkan dapat teridentifikasi pola-pola yang mendasari interaksi antar aktor serta bagaimana hal tersebut memengaruhi hasil kebijakan yang diambil.

## **Pertimbangan Etis Penelitian**

Pertimbangan etis dalam penelitian ini mencakup kerahasiaan informan dan sensitivitas politik yang mungkin muncul. Peneliti akan menjaga kerahasiaan identitas informan dan memastikan bahwa data yang diperoleh digunakan hanya untuk tujuan penelitian. Selain itu, posisi peneliti dan reflektivitas akan diperhatikan untuk menghindari bias dalam analisis dan interpretasi data.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Hasil**

#### ***Ragam Aktor dan Kepentingan dalam Proses Kebijakan***

Identifikasi aktor utama dan kepentingan yang dibawa dalam proses kebijakan akan menjadi fokus utama dalam analisis ini. Dalam konteks kebijakan publik, kepentingan yang terlibat dapat berupa kepentingan publik, institusional, politik, dan ekonomi. Misalnya, dalam kebijakan energi terbarukan, kepentingan pemerintah untuk mengurangi emisi karbon dapat bertabrakan dengan kepentingan industri yang ingin mempertahankan penggunaan bahan bakar fosil (Gonzalez, 2021).

#### ***Pola dan Strategi Negosiasi Kepentingan***

Pola dan strategi negosiasi kepentingan yang teridentifikasi dalam penelitian ini akan mencakup negosiasi formal dalam forum kebijakan serta negosiasi informal melalui jejaring dan relasi personal. Dalam banyak kasus, strategi yang digunakan oleh aktor kebijakan akan sangat bergantung pada konteks dan dinamika yang ada, sehingga penting untuk menganalisis bagaimana hal ini memengaruhi hasil akhir kebijakan.

#### ***Relasi Kuasa dan Ketimpangan dalam Proses Negosiasi***

Analisis mengenai relasi kuasa dan ketimpangan dalam proses negosiasi akan menjadi bagian penting dari temuan penelitian. Akan diidentifikasi aktor-aktor dominan dan marjinal, serta bagaimana pengaruh sumber daya, legitimasi, dan akses informasi dapat memengaruhi posisi masing-masing aktor dalam negosiasi. Hal ini penting untuk memahami bagaimana kebijakan yang dihasilkan dapat mencerminkan kepentingan yang lebih luas atau justru mengabaikan kepentingan kelompok tertentu.

#### ***Dampak Negosiasi terhadap Substansi Kebijakan***

Dampak negosiasi terhadap substansi kebijakan juga akan dianalisis dalam penelitian ini. Kompromi kebijakan yang dihasilkan dari proses negosiasi sering kali membawa perubahan pada tujuan awal yang diinginkan. Implikasi terhadap efektivitas dan keadilan kebijakan akan menjadi fokus utama dalam analisis ini, untuk memberikan wawasan mengenai bagaimana proses negosiasi dapat memengaruhi hasil akhir kebijakan publik.

### **Pembahasan**

#### ***Negosiasi Kepentingan dan Rasionalitas Kebijakan***

Dalam pembahasan ini, akan dibahas bagaimana kebijakan sering kali merupakan hasil dari kompromi antara berbagai kepentingan, bukan pilihan optimal tunggal. Hal ini memiliki implikasi signifikan bagi teori kebijakan publik, yang sering kali menganggap bahwa kebijakan dihasilkan melalui proses yang rasional dan terstruktur. Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam praktiknya, banyak faktor yang memengaruhi proses negosiasi, termasuk tekanan politik dan kepentingan ekonomi.

#### ***Governance, Kekuasaan, dan Akuntabilitas***

Tantangan akuntabilitas dalam kebijakan berbasis negosiasi juga akan dibahas. Dalam banyak kasus, kepentingan sempit dapat mendominasi proses negosiasi, sehingga mengabaikan kepentingan publik yang lebih luas. Oleh karena itu, penting untuk mempertimbangkan bagaimana mekanisme akuntabilitas dapat diperkuat dalam konteks kebijakan yang melibatkan banyak aktor dengan kepentingan yang beragam.

### ***Implikasi Hukum dan Kelembagaan***

Pembahasan ini juga akan mencakup peran hukum dalam membingkai dan membatasi negosiasi kepentingan. Kebutuhan untuk memperkuat mekanisme checks and balances akan menjadi fokus utama, sehingga proses negosiasi dapat berlangsung dengan lebih transparan dan akuntabel. Hal ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan tidak hanya mencerminkan kepentingan kelompok tertentu, tetapi juga kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

## **KESIMPULAN**

### **Kesimpulan**

Negosiasi kepentingan merupakan elemen inheren dalam proses kebijakan publik. Relasi kuasa antara berbagai aktor menentukan arah dan hasil kebijakan yang diambil. Tanpa kerangka governance yang kuat, negosiasi berpotensi mengaburkan kepentingan publik dan menghasilkan kebijakan yang tidak adil.

### **Rekomendasi Kebijakan**

Rekomendasi kebijakan yang dapat diusulkan meliputi penguatan transparansi dan partisipasi publik dalam proses kebijakan, serta desain forum kebijakan yang inklusif dan akuntabel. Selain itu, peningkatan kapasitas etis dan analitis aktor kebijakan juga diperlukan untuk memastikan bahwa proses negosiasi berlangsung dengan baik.

### **Agenda Penelitian Lanjutan**

Untuk penelitian selanjutnya, disarankan untuk melakukan studi komparatif lintas sektor kebijakan, serta pendekatan etnografi kebijakan dan policy network analysis. Hal ini dapat memberikan wawasan yang lebih mendalam mengenai dinamika negosiasi kepentingan dalam berbagai konteks kebijakan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Asbari, M., Purwanto, A., Setiawan, T., & Hutagalung, D. (2026). Rekonstruksi Peran Hukum dalam Perumusan Kebijakan Publik : Menjembatani Legal formalism dan Policy Effectiveness. *Journal of Law, Policy, and Governance (JLPG)*, 1(1), 1–8. <https://ejournal.ayasophia.org/index.php/jlpg/article/view/203/101>
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford University Press.
- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2016). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. CQ Press.
- Dryzek, J. S. (2013). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford University Press.
- Fischer, F. (2020). *The Argumentative Turn in Policy Analysis*. Duke University Press.
- Frenk, J., et al. (2010). Health System Reform in Mexico: The Challenge of Universal Coverage. *The Lancet*, 375(9720), 1220-1230.
- Gonzalez, A. (2021). Renewable Energy Policy in Indonesia: The Role of Stakeholder Negotiation. *Energy Policy*, 149, 112-120.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier.
- Mardiasmo, D. (2018). *Kebijakan Publik: Teori dan Praktik*. Andi.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Sari, A. (2020). Kebijakan Perlindungan Data Pribadi di Indonesia: Sebuah Analisis Kebijakan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 15(2), 123-145.