



GRAHA ILMU

# Rasionalitas dan Pembuatan Keputusan Kebijakan

**Dr. Novita Tresiana, M.Si.**

# Rasionalitas dan Pembuatan Keputusan Kebijakan

**Dr. Novita Tresiana, M.Si.**



GRAHA ILMU

**RASIONALITAS DAN PEMBUATAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN**, oleh *Dr. Novita Tresiana, M.Si.*

Hak Cipta © 2015 pada penulis



GRAHA ILMU

Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283

Telp: 0274-889398; Fax: 0274-889057; E-mail: [info@grahailmu.co.id](mailto:info@grahailmu.co.id)

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

ISBN: 978-602-262-513-1

Cetakan Pertama, tahun 2015

Semua informasi tentang buku ini, silahkan scan QR Code di cover belakang buku ini



## KATA PENGANTAR

Perspektif rasionalitas dalam pembuatan keputusan kebijakan bertujuan agar lahir sebuah keputusan lebih baik (*heuristic*). Hasil atau output yang pembuatan keputusan kebijakan adalah sebuah keputusan kebijakan yang berdimensi rasional substantive, dan diharapkan dapat menyelesaikan persoalan kepublikan secara cerdas, bijaksana dan memberikan harapan. Rasionalitas atau irasionalitas sebuah kebijakan kapasitasnya ditentukan oleh sejauhmana model dan teknik yang tepat digunakan dalam analisis keputusan serta mengedepankan dimensi-dimensi yang cukup potensial untuk menghasilkan sebuah keputusan yang mampu memecahkan persoalan kepublikan. Perspektif rasionalitas akan menjadikan sebuah keputusan dapat dipertanggungjawabkan dan dapat diterima oleh semua pihak, dikarenakan telah terpenuhinya instrumen-instrumen penunjang dan disusun secara sistematis melalui tahapan serta memiliki kriteria melibatkan publik dalam setiap tahapan penyusunannya, transparan, jelas tolak ukur keberhasilannya, jelas target dan juga jelas sasaran.

Buku ini dimaksudkan sebagai referensi untuk mengkaji permasalahan yang berkaitan dengan perspektif rasionalitas dalam pembuatan keputusan kebijakan. Point-point penting dari perspektif rasionalitas dapat dijadikan rujukan dalam memperkuat pembuatan keputusan kebijakan yang ada pada siklus-siklus kebijakan publik. Keseluruhan bab dalam buku ini akan berisi uraian fakta-fakta empiris yang diambil dari hasil-hasil penelitian dan diperkuat melalui kajian teoritik yang relevan. Melalui hasil-hasil penelitian yang disajikan dalam buku ini, penulis mengajak para pembaca untuk mendeskripsikan, mengelaborasi kegagalan dan keberhasilan pembuatan keputusan kebijakan selama ini, terutama dari kacamata masyarakat, stakeholders. Harus diakui tujuan pembuatan keputusan adalah menyelesaikan persoalan kepublikan melalui opsi-opsi yang rasional substantif.

Kehadiran buku ini dihadapan para pembaca diharapkan dapat membuka wawasan tentang pentingnya membangun sebuah *networking* (jejaring) yang lebih mendalam dalam bentuk

kemitraan antara segenap elemen masyarakat, stakeholder dan pembuat kebijakan. Dengan demikian keputusan kebijakan adalah hasil keputusan bersama dan berperspektif deliberatif, multipihak.

Pemerintah, masyarakat, stakeholders menyadari pentingnya keputusan kebijakan sebagai hasil jalinan *networking* (jejaring) bersama yang dilakukan secara deliberatif (musyawarah). Akan tetapi, jika hal tersebut tidak terlaksana, maka hasil keputusan kebijakan akan menemui kegagalan dalam implementasinya. Wujud *networking* (jejaring) antara lain dengan dilibatkannya segenap komponen masyarakat dalam proses pembuatan keputusan kebijakan.

Akhir kata, semoga berguna bagi para pembaca, khususnya yang menaruh minat pada pembuatan keputusan kebijakan, khususnya sektor publik.

Penulis,

Dr. Novita Tresiana, M.Si

**LEMBAR PENGESAHAN**

ikan  
gan  
atif,  
gai  
kan  
ga-  
ge-  
ada

Judul Tulisan : Rasionalitas dan Pembuatan Keputusan Kebijakan  
Penulis :  
Nama : Dr. Novita Tresiana, M.Si  
NIP : 197209182002122002  
NIND : 0018087205  
Jabatan Fungsional/Pangkat : Lektor/III D  
Unit Kerja : Tenaga Pendidik (Dosen) Jurusan Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Lampung  
Publikasi : Buku Referensi  
: Penerbit: Graha Ilmu Yogyakarta  
: ISBN : 978-602-262-513-1  
: Cetakan Pertama, Tahun 2015  
: Website :www.grahailmu.co.id

ilis,  
M.Si

Bandar Lampung, 17 Januari 2017

Dr. Novita Tresiana, M.Si  
NIP.197209182002122002

Mengetahui,  
Dekan Fisip  
Universitas Lampung

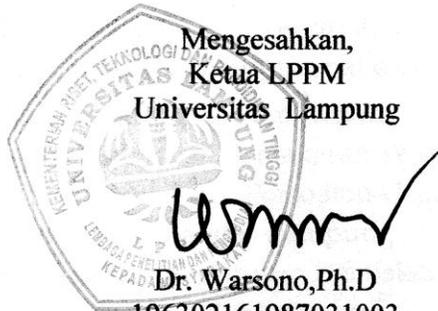


Dr. Syarif Makhya  
NIP. 195908031986031003

Ketua Jurusan Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Lampung

Dr. Dedy Hermawan, S.Sos, M.Si  
NIP. 1975070202003121002

Mengesahkan,  
Ketua LPPM  
Universitas Lampung



Dr. Warsono, Ph.D  
196302161987031003

UNIVERSITAS LAMPUNG	
NO	20-01-2017
REKAMASI	0004/B/B/N/FISIP/2017
JENIS	BUKU
KASUS	st



# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1 Pembuatan Keputusan Kebijakan Sebagai Bagian Siklus Kebijakan Publik	2
1.2 Gambaran Umum Isi Buku	8
Daftar Pustaka	10
<b>BAB 2 RASIONALITAS DALAM PEMBUATAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN</b>	<b>13</b>
2.1 Berbagai Kerangka Pendekatan dalam Pembuatan Keputusan	14
2.1.1 Kerangka Kekuasaan dalam Pembuatan Keputusan	14
2.1.2 Kerangka Pendekatan Rasionalitas dalam Pembuatan Keputusan	16
2.1.3 Kerangka Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Keputusan	19
2.1.4 Kerangka Pendekatan Institusional dalam Pengambilan Keputusan	21
2.2 Rasionalitas dalam Pembuatan Keputusan	23
2.3 Kajian Rasionalitas Kebijakan Pemekaran Wilayah di Propinsi Lampung	29
2.3.1 Empirikal Fenomena dan Persoalan Urgensi Keputusan Kebijakan Pemekaran di Kota Bandar Lampung	29
2.3.2 Kajian Rasionalitas Keputusan Kebijakan Pemekaran Kecamatan dan Kelurahan di Kota Bandar Lampung	35
2.4 Kesimpulan	48
Daftar Pustaka	49

<b>BAB 3</b>	<b>PEMBUATAN KEPUTUSAN YANG RASIONAL:</b>	
	<b>MODEL DAN TEKNIK ANALISIS KEPUTUSAN ALTERNATIF (<i>DELIBERATIF</i>)</b>	<b>51</b>
3.1	Metodologi dalam Rasionalisasi Keputusan Kebijakan	51
3.2	Teknik-teknik untuk Analisis Pembuatan Keputusan Kebijakan yang Rasional	53
3.2.1	Teknik Kuantitatif dalam Pembuatan Keputusan Kebijakan	53
3.2.2	Beberapa Kritik Terhadap Teknik-teknik Pembuatan Keputusan Kuantitatif	61
3.3	Aplikasi Model Alternatif ( <i>Deliberatif</i> ) Dalam Pembuatan Keputusan Kebijakan	67
3.3.1	Konsep <i>Deliberatif</i>	67
3.3.2	Praktek dan Aplikasi Model Alternatif ( <i>Deliberatif</i> ) dalam Pembuatan Keputusan Musrenbang Desa	70
3.4	Kesimpulan	76
	Daftar Pustaka	77
<b>BAB 4</b>	<b>DIMENSI KOGNITIF DAN NETWORKING DALAM PEMBUATAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN</b>	<b>79</b>
4.1	Kognitif dalam Pembuatan Keputusan Kebijakan	79
4.2	Networking dalam Pembuatan Keputusan Kebijakan	85
4.3	Model Integratif Dalam Pembuatan Keputusan Kebijakan	89
4.3.1	Konsep Model Integratif dalam Pengambilan Keputusan Kebijakan	89
4.3.2	Evaluasi Model Pembuatan Keputusan Kebijakan Pendidikan Berperspektif Gender di Propinsi Lampung	91
4.3.3	Evaluasi Model Pengambilan Keputusan Integratif dalam Konteks Perumusan Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) Bidang Pendidikan di Dinas Pendidikan Propinsi Lampung	96
4.3	Kesimpulan	108
	Daftar Pustaka	109
<b>BAB 5</b>	<b>PENUTUP</b>	<b>111</b>

# Bab 1

## PENDAHULUAN

Pembuatan putusan kebijakan (*policy decision making*) adalah hasil dari sebuah proses pemilihan alternative terbaik dari sejumlah alternative yang tersedia. Sebagai bagian dari pembuatan kebijakan, maka pembuatan keputusan adalah hasil tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu, yang dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor yang dapat terlihat dalam setiap tahapan dan proses kebijakan publik yang dilakukan. Karenanya pembuatan keputusan haruslah merupakan tindakan terpolo dari aktor, menggunakan model dan teknik yang tepat, dan dilakukan sepanjang waktu dan melibatkan banyak keputusan sehingga hasilnya adalah lahirnya kebijakan yang berdimensi rasional yang substantif, dan diharapkan dapat menyelesaikan persoalan kepublikan secara cerdas, bijaksana dan memberikan harapan.

Permasalahan pokok yang akan dikaji dalam buku ini adalah bagaimana upaya pembuat keputusan menghasilkan sebuah keputusan kebijakan melalui model dan teknik analisis keputusan yang rasional, sehingga dapat memecahkan persoalan kepublikan secara cerdas, bijaksana dan memberikan harapan bagi meningkatkan harkat dan martabat kehidupan kepublikan. Solusi yang ditawarkan sebagai metode pemecahan masalah tersebut adalah dengan perspektif rasionalitas, melalui penggunaan model dan teknik-teknik analisis keputusan yang tepat, dimensi-dimensi yang potensial, berdasarkan data empirik dan diperkuat oleh kajian teoritik yang relevan.

Pada bab pendahuluan ini diuraikan pentingnya memahami pembuatan keputusan kebijakan oleh pembuat keputusan yang lokusnya melekat pada setiap fase dan siklus kebijakan publik. Pemahaman pembuatan keputusan, tidak berada dalam dunia tunggal, namun berada dalam kerangka multidimensional dan multidisipliner. Uraian pada bab pendahuluan ini sebagai *entry point* pada pembahasan dan kajian yang lebih rinci tentang rasionalitas dalam pembuatan

keputusan kebijakan, terutama dari perspektif model dan teknik analisis pembuatan keputusan dan dimensi potensialnya. Kajian dalam bab pendahuluan ini akan diperkuat dengan hasil-hasil penelitian (studi) yang relevan serta berlandaskan kajian-kajian teoritik agar memiliki bobot pertanggungjawaban akademik yang memadai. Pada bagian akhir bab pendahuluan ini, diuraikan gambaran umum keseluruhan isi buku dengan maksud untuk menghantarkan pembaca pada pembahasan yang lebih rinci.

## 1.1 PEMBUATAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN SEBAGAI BAGIAN SIKLUS KEBIJAKAN PUBLIK

Lokus pembuatan keputusan kebijakan (*policy decision-making*) berada diantara fase perumusan kebijakan dan implementasi, dimana kedua hal tersebut saling terkait satu sama lain. Keputusan mempengaruhi implementasi dan implementasi tahap awal akan mempengaruhi tahap pembuatan keputusan selanjutnya yang, pada gilirannya akan mempengaruhi implementasi berikutnya. Dikatakan oleh Etzioni sebagaimana disitir oleh Parson (2006: 247) bahwasanya pembuatan keputusan, bukanlah proses pasif, melainkan sebuah proses dan keputusan awal seringkali hanya merupakan sinyal petunjuk arah atau dorongan awal, atau percobaan awal, yang nantinya akan mengalami revisi dan diberi spesifikasi. Senada dengan Etzioni, Simon (1960:1) mengatakan bahwasanya: “Ketika tujuan umum dari suatu organisasi telah ditentukan, itu bukan berarti bahwa proses keputusan telah selesai. Tugas “memutuskan” ada diseluruh bagian administrasi organisasi”.

Pembuatan keputusan kebijakan adalah kegiatan pemilihan alternative terbaik dari sejumlah alternative yang tersedia (Wahab, 1997:18). Jika pendapat itu dipakai, tentunya gagasan tentang keputusan akan menyangkut satu poin atau serangkaian poin dalam ruang dan waktu ketika pembuat kebijakan mengalokasikan nilai-nilai (*values*). Oleh karenanya, penulis meletakkan pembuatan keputusan pada seluruh siklus kebijakan, yakni mulai dari keputusan mengenai apa yang bisa digolongkan sebagai *problem*; informasi apa yang harus dipilih, pemilihan strategi untuk mempengaruhi agenda kebijakan, pemilihan opsi-opsi kebijakan yang harus dipertimbangkan, pemilihan cara menyeleksi opsi, pemilihan cara dan tujuan; pemilihan cara mengimplementasikan kebijakan, pemilihan cara mengevaluasi kebijakan-kebijakan. Pada masing-masing siklus tersebut, terdapat proses pembuatan keputusan kebijakan. Beberapa keputusan melibatkan alokasi nilai dan distribusi sumber daya melalui perumusan kebijakan atau melalui pelaksanaan program. Karenanya, pembuatan keputusan terjadi di arena dan level yang berbeda-beda. Misalnya, pada satu level ada keputusan oleh aktor kebijakan tinggi (*high policy actor*) untuk membuat kebijakan kesehatan “nasional” atau untuk memutuskan kebijakan ekonomi. Pada level lainnya ada keputusan dari aktor lain yang terlibat dalam kebijakan “kesehatan” pada level rumah sakit atau pemerintah daerah. Keputusan mengenai kebijakan ekonomi yang dibuat dari berbagai level. Beberapa keputusan lebih signifikan dari keputusan lainnya. Seperti ditunjukkan dalam argumen jaringan, pemerintahan modern harus dilihat sebagai aktivitas penyusunan

kebijakan yang kompleks dan berlapis-lapis, dimana penyusunan ini dilakukan dibanyak titik yang berbeda-beda.

Dibawah ini adalah siklus/fase kebijakan sebagai lokus pembuatan keputusan kebijakan.



Sumber: Parson (2006:549)

**Gambar 1.1** Siklus Kebijakan sebagai Lokus Keputusan

Gambar 1.1 mendeskripsikan bahwasanya fase/siklus kebijakan publik adalah sebuah proses politik, yang dipersepsikan sebagai sebuah siklus. Pusat perhatiannya ditekankan pada tahap-tahap dan siklus-siklus yang ada dalam kebijakan itu, dan disemua fase itulah berbagai keputusan dilakukan.

Howlet dan Rames (dalam Subarsono, 2005:12) menyatakan bahwa fase/proses kebijakan publik sebagai lokus untuk melihat gambaran pembuatan keputusan kebijakan terdiri dari 5 tahapan sebagai berikut:

- (1). Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian pemerintah.
- (2). Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- (3). Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan/tidak melakukan suatu tindakan.
- (4). Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- (5). Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Berikutnya, Anderson sebagaimana dikutip Subarsono (2005:12) menetapkan proses kebijakan publik sebagai lokus keputusan sebagai berikut:

- (1). Formulasi masalah (*problem formulation*), yang terurai Apa masalahnya?, Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah itu bisa masuk agenda kebijakan?
- (2). Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan atau alternative untuk memecahkan masalah tersebut?, Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan.
- (3). Penentuan kebijakan (*adoption*): Bagaimana alternative ditetapkan?, Persyaratan/criteria seperti apa yang harus dipenuhi?, Siapa yang akan melaksanakan kebijakan?, Bagaimana proses/stretagi untuk melaksanakan kebijakan?, Apa isi dari kebijakan yang ditetapkan?
- (4). Implementasi (*implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan?, Apa yang mereka kerjakan?, Apa dampak dari isi kebijakan?
- (5). Evaluasi (*evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan dampak kebijakan diukur?, Siapa yang mengevaluasi kebijakan?, Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan?, Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan/pembatalan?

Perubahan kebijakan (*policy change*) merupakan bagian lanjutan dalam proses kebijakan. Sebagai sebuah instrument analitik, maka konsep perubahan mengacu pada titik temu dimana seharusnya kebijakan dievaluasi dan dirancang bangun atau didesain kembali

Selanjutnya terminasi kebijakan (*policy termination*) adalah sebuah fase atau istilah untuk menunjukkan cara mengakhiri kebijakan yang telah kadaluarsa atau kinerjanya dianggap tidak memadai. Beberapa program tertentu diketahui memang tidak jalan, karenanya perlu segera dihapus, sementara beberapa program yang lain terlantar atau jalannya tersendat-sendat dan kinerjanya merosot lantaran kekurangan sumberdaya (biaya) atau ternyata tidak dianggap rasional dan hanya memenuhi ambisi politik tertentu. Jadi berdasarkan pendekatan siklus kebijakan, istilah terminasi ini mengacu pada titik akhir dari siklus kebijakan.

Tahapan dan siklus yang cukup rigit, disampaikan juga oleh Islamy (1986:77-101). Dikataka bahwa, secara garis besar penggambaran lokus dalam memahami dan melihat pembuatan keputusan dalam siklus kebijakan publik sebagai berikut :

**(a). Keputusan dan Fase Perumusan Masalah (*defining problem*)**

Dalam kaitannya dengan tahap ini, dua orang ahli yaitu Jones maupun Anderson, membedakan antara *Problems* dengan *issues*. Masalah publik untuk kepentingan kebijakan adalah kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada rakyat, yang tidak bisa diatasi secara pribadi, namun memerlukan intervensi pemerintah. Sedangkan *issue*, adalah masalah publik yang bertentangan (konflik) satu sama lain. Atau dengan kata lain ada silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter masalah itu sendiri. Jones menegaskan bahwa tidak semua *problem* dapat menjadi *problem* umum, tidak semua *problem* umum bisa menjadi *isu*, dan tidak

semua isu bisa masuk dalam agenda kebijakan. Karenanya, kunci keberhasilan dalam tahap ini adalah pembuat keputusan kebijakan harus mampu menemukan pokok dari permasalahan, kemudian merumuskan masalah secara benar. Karenanya pembuat keputusan harus punya kapasitas untuk itu, dan keberhasilan atau kegagalan dalam kegiatan ini akan berpengaruh pada proses perumusan keputusan kebijakan seterusnya.

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiaognosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat di susun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik di mulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan formulasi kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

#### **(b). Keputusan dan Penyusunan agenda pemerintah**

Agenda pemerintah disusun atas masalah/isu yang sangat membutuhkan keaktifan dan keseriusan pembuat kebijakan untuk mempertimbangkannya. Dalam tahap ini mengingat *public problems* begitu banyak, maka para pembuat keputusan kebijakan akan memilih dan menentukan *public problems* mana yang menurut mereka perlu atau seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif. Mungkin diantara pembuatan keputusan kebijakan yang satu persepsinya berbeda dengan yang lain terhadap *public problems* mana yang memerlukan perhatian serius dan aktif tersebut. Tetapi kalau sebagian besar pembuat keputusan kebijakan sepaham bahwa prioritas perlu diberikan kepada *public problems* tertentu, maka timbullah isu kebijakan (*policy issues*), yang dapat segera dimasukkan atau ditampilkan dalam agenda pemerintah.

Karenanya juga dalam tahap ini juga, konflik kepentingan, pengaruh "*super sytem*", keadaan infra dan supra struktur ikut berpengaruh pada dapat tidaknya suatu problema tampil dalam agenda pemerintah. Problema-problema yang telah sukses dapat tampil dalam agenda pemerintah, maka kewajiban pembuat keputusan kebijakan untuk memprosesnya dalam fase-fase berikutnya. Jones membedakan agenda pemerintah menjadi; a) *problem definition agenda*, yaitu hal-hal yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari pembuat kebijakan; b) *proposal agenda*, hal-hal yang telah mencapai tingkat yang diusulkan, dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah dalam fase pemecahan masalah; c) *bargaining agenda*, usulan kebijakan ditawarkan untuk memperoleh dukungan aktif dan serius; d) *continuing agenda*, hal-hal yang didiskusikan dan dinilai secara terus menerus.

### (c). Keputusan dan Perumusan (Formulasi) Usulan Kebijakan

Tahap ini merupakan proses kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah (opsi-opsi). Yang termasuk dalam kegiatan ini adalah: *Pertama*, keputusan untuk mengidentifikasi alternatif, yang merupakan pemberian criteria atau karakteristik terhadap berbagai alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah. *Kedua*, keputusan mendefinisikan dan merumuskan alternatif, memberi pengertian pada masing-masing alternative yang dikumpulkan agar semakin jelas dan semakin memudahkan pembuat kebijakan untuk menilai aspek positif dan negative dari setiap alternative. *Ketiga*, keputusan menilai alternatif yang merupakan kegiatan pemberian bobot (harga) pada setiap alternative sehingga diketahui nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. *Keempat*, keputusan memilih alternative yang memuaskan, merupakan pilihan untuk bisa menjadi usulan kebijakan (*policy proposal*) yang telah diantisipasi dapat dilaksanakan dan memberikan dampak yang positif. Namun belum tentu semua usulan kebijakan itu bisa menjadi keputusan kebijakan (*policy decision*), karena sangat tergantung dari proses yang terjadi dalam pengesahan kebijakan (*policy adoption*). Pada tahap ini para pembuat keputusan kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan keputusan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

### (d). Tahap Penetapan Kebijakan

Proses ini adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Landasan utamanya adalah variable-variabel sosial, seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya. Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk di ambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan keputusan kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan.

Proses pengesahan keputusan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson, proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*), sehingga penetapan kebijakan

dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya

Sebagai suatu proses kolektif, pembuat keputusan kebijakan bisa sekaligus berfungsi sebagai pengesah kebijakan, atau pembuat kebijakan adalah pihak-pihak yang berbeda dengan pengesah kebijakan. Dalam konteks ini tentunya pembuat keputusan kebijakan akan berusaha sekuat tenaga untuk memenangkan mayoritas dalam forum pengesahan usulan kebijakan, sehingga pejabat atau badan pemberi pengesahan setuju untuk mengadopsi usulan kebijakan menjadi kebijakan yang sah. Setiap kebijakan yang telah disahkan berarti telah siap untuk dilaksanakan.

Laswell (dalam Parson, 2006:248), memandang konteks pembuatan keputusan kebijakan sebagai "*siapa yang mendapatkan sesuatu, kapan dan bagaimana ia mendapatkannya*". Karenanya, konteks pembuatan keputusan menjadi semacam analisis yang memberi semacam penjelasan yang bertujuan untuk menerangkan atau mendeskripsikan bagaimana suatu keputusan, atau serangkaian keputusan, dibuat. Tujuannya adalah memberikan argumen tentang cara keputusan itu diambil atau bagaimana suatu keputusan itu dibuat.

Senada dengan Laswell, Parson (2006: 249) mengatakan, dalam memahami pembuatan keputusan kebijakan, mensyaratkan agar kita memahami bagaimana fakta dan nilai saling berinteraksi, dan bagaimana "keyakinan", "ide", "kepentingan", berhubungan dengan "informasi", "fakta", "realitas", dan *vice versa*. Jadi, proses pembuatan keputusan kebijakan juga akan tergantung pada apa pendapat tentang realitas pembuatan keputusan sebagai sebuah proses. Karenanya, konteks pembuatan keputusan kebijakan dikatakan juga oleh Thomas R. Dye (1976:1) adalah sebuah analisis untuk mengetahui apa yang sesungguhnya dilakukan oleh pemerintah, kenapa mereka melakukan hal itu dan apa yang menyebabkan capaiannya berbeda-beda. Muaranya adalah pada pendeskripsian dan penjelasan mengenai sebab-sebab dan akibat dari opsi-opsi putusan pemerintah.

Dengan demikian, maka pembuatan keputusan dalam konteks analisis, hemat penulis dipandang sebagai upaya membantu pembuat keputusan kebijakan untuk membuat pilihan yang baik, didasari oleh pengetahuan berbasis intervensi dalam pembuatan kebijakan. Kaitannya dengan pengetahuan, Dryzek dalam Parson (2006:58-59) mengatakan ada 4 pertanyaan penting dalam memahami analisis pembuatan keputusan, yaitu :

*Pertama*, pengetahuan siapa yang dipakai, apakah pengetahuan dari birokrasi, atau institusi riset, apakah penelitian resmi, apa advokasi kebijakan dari think-tank, siapa yang mempergunakan pengetahuan, siapa yang menyusun, siapa yang menginterpretasi, siapa yang melakukan monitoring dan evaluasi, siapa yang menyebarkan, siapa yang dimasukkan dan dikeluarkan dalam proses kebijakan, nilai siapa yang mendominasi.

*Kedua*, jenis pengetahuan apa yang diklaim, apakah pengetahuan itu dipresentasikan sebagai pengetahuan yang ilmiah dan obyektif, apa macam pengetahuan, siapa ahli yang terlibat, apa jenis asumsinya, nilai apa yang mendominasi.

*Ketiga*, kapan pengetahuan dihasilkan, diperbanyak, kapan pengetahuan tentang persoalan disusun, kapan problems ditemukan, kapan media massa terlibat, kapan pengetahuan mempengaruhi opini public, kapan keyakinan berubah, kapan suatu nilai mendominasi.

*Keempat*, bagaimana pengetahuan dipakai, bagaimana pengetahuan dihasilkan, bagaimana pengetahuan diorganisir kedalam pemerintahan, bagaimana advokasi kebijakan muncul, bagaimana argument bisa menang kalah, bagaimana keyakinan bisa berubah, bagaimana seperangkat nilai tertentu mendominasi.

## 1.2 GAMBARAN UMUM ISI BUKU

Uraian buku ini berfokus pada upaya menemukan titik kompromi antara pemerintah dan masyarakat untuk menemukan rumusan yang tepat dalam memecahkan persoalan kepublikan melalui pembuatan keputusan kebijakan yang memiliki tingkat aplikatif rasionalitas yang tinggi. Pemikiran ini sekaligus sebagai suatu strategi pendekatan yang lebih relevan, kompatibel, lebih riil dalam pembuatan keputusan kebijakan.

Untuk membahas perspektif tersebut, isi buku ini terdiri dari 4, yaitu bab pertama pendahuluan, bab kedua berisi perspektif rasionalitas dalam pembuatan keputusan kebijakan, bab ketiga tentang pembuatan keputusan yang rasional melalui model dan teknik pembuatan keputusan alternative (deliberative), bab keempat tentang dimensi kognitif dan *networking* dalam pembuatan keputusan kebijakan yang rasional, bab kelima penutup. Keseluruhan isi pembahasan dilakukan dengan pendekatan empirik, berdasarkan hasil-hasil penelitian dan pendekatan teoritik.

Pada bab kedua secara rinci diuraikan bagaimana perspektif rasionalitas dalam pembuatan keputusan sebuah kebijakan publik. Judul bab ini diinspirasi oleh realita empirik seringkali keputusan kebijakan bukan merupakan solusi atas masalah substantif, sehingga persoalan preferensi atau rasionalitas *policy aktor* dalam membuat keputusan kebijakan bagi masyarakat dipertanyakan. Kita mengetahui seharusnya pembuat keputusan kebijakan menggunakan cara, logika akhir, dan asumsi bahwa yang perlu dilakukan adalah bagaimana memilih cara yang paling baik untuk mencapai tujuan yang telah disepakati. Maknanya, ada fakta dan nilai terkait cara dan tujuan dalam proses pembuatan keputusan dimana alternatif sudah dipilih dengan mempertimbangkan cara yang tepat untuk menjangkau keinginan akhir yang seringkali hanya sebagai instrumen untuk tujuan akhir yang utama (rasionalitas komprehensif). Realita dilapangan tindakan-tindakan aktor dalam pembuatan keputusan, belum mengarah kepada tindakan solutif untuk memutus dan mengeliminir mata rantai penyebab utama masalah substantif yang terjadi

masyarakat. Tergambar, ada upaya memaksakan yang terlihat dari proses yang diawali dan langsung diakhiri dengan penetapan satu opsi strategi. Opsi-opsi yang lain dan perhitungan nilai kemanfaatannya tidak dilakukan. Analisis dan pembobotan hanya untuk satu opsi, tidak ada proses komparasi dan analisis tentang sejumlah opsi yang dapat dijalankan pemerintah. Dengan kata lain, rasionalitas yang melekat pada keputusan kebijakan lebih kepada *political interest* dan transaksi kepentingan aktor kebijakan. Bab kedua ini juga menyarankan sebuah tindakan atau strategi yang diambil setidaknya diarahkan kepada pengembangan kapasitas atau kemampuan sumberdaya aparatur, ilmu pengetahuan, teknologi, organisasi, kelembagaan dan sumber daya Tujuan mendasar dari pengembangan kapasitas adalah peningkatan kemampuan untuk mengevaluasi dan menjawab pertanyaan-pertanyaan penting yang berkaitan dengan pilihan keputusan kebijakan dan cara keputusan pelaksanaan dipilih, berdasarkan pemahaman tentang potensi lingkungan, batas-batas dan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat. Dengan kata lain, pengembangan kapasitas merupakan strategi yang ditujukan untuk meningkatkan kinerja pembuatan keputusan melalui: (1) pengembangan sumber daya manusia; (2) penguatan organisasi; (3) reformasi kelembagaan; (4) variasi program/kebijakan yang secara langsung mencapai subyek sasarannya; dan (5) pembentukan dan penguatan jaringan sosial (*social networking*).

Pada bab ketiga menguraikan tentang model dan teknik pembuatan keputusan deliberatif sebagai model dan teknik alternatif dalam pembuatan keputusan kebijakan. Menggunakan model dan teknik pembuatan keputusan alternatif menjadi penting mengingat keterbatasan model dan teknik konvensional, yang berperspektif ekonomi dalam menjelaskan sejumlah sumberdaya politik, seperti status, legitimasi, kewenangan, kekuatan dan lain sebagainya. Kemampuan untuk membuat keputusan, kemampuan untuk menjernihkan/mengklasifikasi isu-isu kebijakan dan menganalisis masalah kepublikan, sangatlah terbatas. Model dan teknik pembuatan keputusan alternative atau deliberative merupakan model dan teknik yang dapat menghasilkan keputusan yang dapat diterima semua pihak. Melalui arena musyawarah, bukan model teknokratik, dan dimana peran pembuat keputusan kebijakan hanya sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri. Peran pemerintah sebagai legislator daripada kehendak public, sementara lainnya (ahli dan teknokrat) sebagai *prosesor* proses dialog publik agar menghasilkan keputusan public. Bab ketiga ini menawarkan suatu model deliberatif berbasis lembaga adat, dengan aturan main pembuatannya dimulai dari penempatan lembaga adat (*governance sounds*) sebagai forum tertinggi untuk menjaring potensi dan keanekaragaman kondisi masyarakat. Lembaga adat dimaksud lebih kepada penyatuan semua aktor governance kedalam substansi yang lebih bersifat fungsional ketimbang persoalan struktural. Struktur lembaga adat harus mampu merepleksikan dan akomodatif terhadap keberagaman (pluralisme) unsur pemerintah, LSM, Ormas dan *civil society* lainnya sebagai dasar tumbuhnya rasa saling percaya (*trust*), penguatan kelembagaan dan

konvergenitas komunitas masyarakat. Sementara dari sisi, orientasi nilai, lembaga adat harus diberikan otoritas strategis sebagai pengejawantahan 'governance sounds'. Untuk ketercapaian hal itu, maka model ini mensyaratkan dukungan komitmen politik melalui ketersediaan peraturan daerah sebagai landasan legal formal deliberatif (*governance sounds*). Dukungan sosial juga diperlukan untuk sosialisasi berkelanjutan sebagai media sharing antar *stakeholders* untuk memahami dan mampu mewujudkan struktur dan orientasi lembaga adat yang merepleksikan dan akomodatif terhadap keberagaman (*pluralisme*) unsur pemerintah desa, LSM, Ormas dan *civil society* lainnya sebagai dasar tumbuhnya rasa saling percaya (*trust*), penguatan kelembagaan dan konvergenitas komunitas. Dukungan elemen ekonomi, dimana *governance sounds* harus mampu menggantikan forum pembuatan keputusan yang dilaksanakan selama ini untuk menghasilkan kearah peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Pada bab keempat secara khusus membahas dimensi kognitif dan *networking* (jaringan) sebagai dimensi potensial dalam mengembangkan pembuatan keputusan yang lebih baik (*heuristic*), dan dapat dipergunakan untuk mendapatkan gambaran proses pembuatan keputusan kebijakan yang lebih baik dan rasional. Dimensi kognitif berkorelasi untuk mengkaji bagaimana nilai-nilai (personalitas aktor) membentuk pembuatan keputusan kebijakan, juga berkontribusi dalam pemecahan masalah, berfokus pada bagaimana orang mendapatkan dan menggunakan informasi dan pemecahan problem. Sedangkan dimensi *networking* (jaringan) berpotensi membantu pembuatan keputusan kebijakan dengan mengkaji aspek relasional dan informasionalnya. Pembahasan bab ini menawarkan model integrative Kaufman untuk memperdalam pemahaman kita semua akan pentingnya nilai, pemecahan masalah dan jaringan dalam pembuatan keputusan yang rasional dalam kerangka psikologi kognitif dan kerangka organisasi.

Bab kelima merupakan bagian akhir buku ini yang berisi kata penutup (*closing statement*), sebagai rangkuman dari keseluruhan uraian dalam buku. Pada bab ini juga dikemukakan beberapa rekomendasi guna menghasilkan sebuah keputusan yang lebih baik, lebih rasional, sehingga hasilnya adalah sebuah keputusan kebijakan yang cerdas, bijaksana, member harapan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dye, TR 1976. *What Governments Do, Why They Do It, What Difference it Makes*. University of Alabama Press. Tuscaloosa, Ala
- Islamy, Irfan.1986. *Prinsip Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*.Jakarta: Bina Aksara
- Simon, H.A.1960. *The New Science of Management Decision*. Prentice Hall. Englewood Cliffs, N.J,
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Parson, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Kencana. Jakarta

Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta

-oo0oo-

# Rasionalitas dan Pembuatan Keputusan Kebijakan

Kegagalan keputusan kebijakan dalam menyelesaikan persoalan publik secara substantif sangat berkorelasi dengan hasil proses tindakan yang dilakukan oleh seorang atau sejumlah aktor yang dapat terlihat dalam putusan di setiap tahapan dan proses kebijakan publik. Hal ini penting mengingat kebijakan seharusnya dapat menyelesaikan persoalan publik secara cerdas, bijaksana dan memberikan harapan bagi semua pihak. Perspektif rasionalitas dalam pembuatan keputusan kebijakan merupakan gagasan untuk mengatasi terjadinya kegagalan dalam pembuatan keputusan kebijakan. Rasionalitas dalam pembuatan keputusan kebijakan memerlukan metode dan teknik, dimensi-dimensi potensial untuk mendapatkan informasi, selain tentunya penggunaan informasi untuk menghasilkan keputusan kebijakan yang paling mendekati rasionalitas yang substantif. Oleh karena itu diperlukan sebuah model dan teknik yang paling aplikatif dalam memandang hubungan antara pengetahuan dan kekuasaan serta sifat rasionalitas. Dengan demikian, diharapkan akan menghasilkan keputusan lebih baik (*heuristic*).

Buku ini berisi uraian tentang bagaimana upaya pembuat keputusan menghasilkan keputusan yang bijak melalui model dan teknik analisis keputusan yang rasional sehingga dapat memecahkan persoalan publik secara cerdas, bijaksana dan memberikan harapan bagi meningkatkan harkat dan martabat kehidupan publik. Pembahasan juga dilengkapi dengan model dan teknik *deliberative* (musyawarah) dalam pembuatan keputusan kebijakan dan urgensi dimensi kognitif serta *networking* dalam pembuatan keputusan yang rasional. Pembahasan didasarkan pada hasil-hasil penelitian yang diperkuat dengan landasan teoritik yang relevan.



**Dr. Novita Tresiana, M.Si.**, lahir di Tanjung Karang, 18 September 1972. Menamatkan pendidikan S1 Ilmu Pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung (1995) dan pendidikan Magister Ilmu Administrasi Publik di Program Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya, Malang (tahun 2000). Ia telah menyelesaikan pendidikan doktoral pada Program Pascasarjana Ilmu Administrasi Publik, Kekhususan Kebijakan Publik Universitas Padjajaran Bandung (2012). Saat ini aktif sebagai dosen di Jurusan Ilmu Administrasi Negara/Publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan pengajar di Program Studi Magister Ilmu Administrasi (Publik) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung. Selain aktif dalam beberapa kegiatan penelitian berkaitan dengan kebijakan publik, Kajian Wanita dan Gender, ia juga aktif dalam beberapa keorganisasian baik dalam lingkup profesi ilmu maupun kepemudaan, di antaranya: Ketua I Bidang Profesi/Profesionalitas IAPA Propinsi Lampung, Tim Kelompok Kerja PUG Bidang Pendidikan, Wakil Ketua Granat Propinsi Lampung, Biro Pemberdayaan Perempuan KNPI Propinsi Lampung, Penyuluh Badan Narkotika Daerah Propinsi Lampung.

[www.grahailmu.co.id](http://www.grahailmu.co.id)

Diterbitkan Atas Kerjasama dengan



**LEMBAGA PENELITIAN  
UNIVERSITAS LAMPUNG**

