**MATERI PERTEMUAN KE-2**

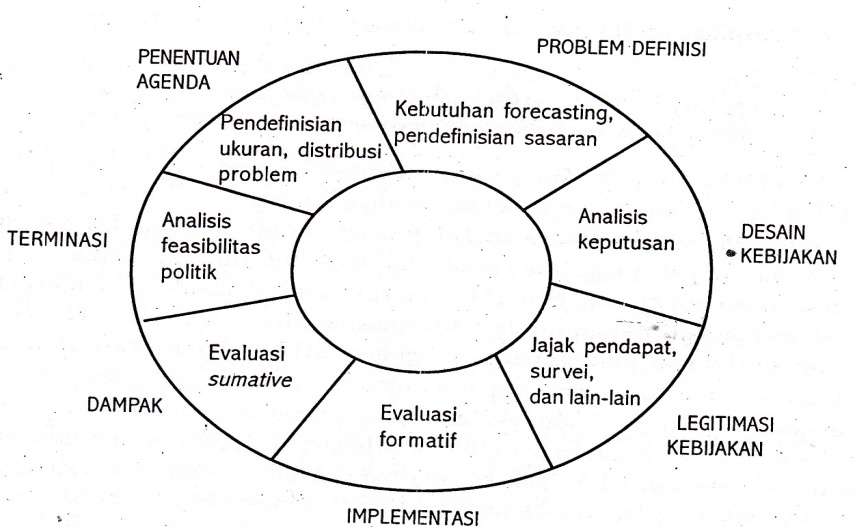
PEMBUATAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN SEBAGAI SIKLUS KEBIJAKAN PUBLIK

Senin, 17 Februari 2020

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.



**Gambar 1.1.** Siklus KebijakanSebagai Lokus Keputusan

**Sumber :** Parson (2006:549)

Gambar di atas, 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 public 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 dikutif Subarsono (2005:12) menetapkan proses kebijakan public 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*) : Bagimaa 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 pembuatn 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 keaaktifan 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 mengidentifikasikan alternatif, yang merupakan pemberian criteria atau karakteristik terhadap berbagai alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah. *Kedua,* keputusan mendifinisikan 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 alternative 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 tehadap 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) *Barganing*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidak-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Barganing* 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 yag menyebarkan, siapa yang dimasukkan dan dikeluarkan dalam proses kebijakan, nilai siapa yang mendominasi.

***Kedua,*** jenis pengetahuan **apa** yang diklaim, apakah pengetahaun 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.

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 Kebijaksanaan 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. Yogjakarta.

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

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