

Modul Pembelajaran

Analisis
Kebijakan
Publik

Modul Pembelajaran

Analisis Kebijakan Publik

Purwo Santoso

dibantu Joash Tapiheru

Modul Pembelajaran

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

© Purwo Santoso

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

All Right Reserved

Penulis	: Purwo Santoso (dibantu Joash Tapiheru)
Penyunting	: Utan Parlindungan
Perancang Sampul	: Narto Anjala
Penata Letak	: Agung Mapa

Research Center for Politics and Government

Jurusan Politik dan Pemerintahan

Universitas Gadjah Mada

Jl. Socio Justicia 2 Bulaksumur, Yogyakarta 55281

www.jpp.fisipol.ugm.ac.id

Telp. (0274) 563365 ext. 212

ISBN: 978-979-96762-1-4

xiv+194 hal, 15 cm x 22 cm

Cetakan Pertama: Juni 2010

PENGANTAR PENULIS

Buku ini adalah modul untuk matakuliah Analisa Kebijakan Publik (AKP) di Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) FISIPOL UGM. Sebagaimana kurikulum lainnya, modul ini berguna untuk menyampaikan matakuliah AKP dengan berorientasi pada penciptaan *practical skill* sekaligus menghasilkan analisis dengan *political standing* yang konsisten. Oleh sebab itu, pengampu matakuliah perlu mempersiapkan diri dengan seksama, karena selain persiapan standar untuk membawakan substansi kuliah dengan metode *Student Centered Learning*, pengampu juga harus mempersiapkan diri untuk bisa menciptakan analisis yang punya karakter intelektual yang kuat.

Modul ini dirancang sebagai pola dasar desain pengelolaan forum tatap muka di kelas, sehingga didalamnya akan ditemui rancangan langkah-langkah dan skenario yang diantisipasi akan terjadi di kelas. Mengingat modul ini dirancang untuk sebuah perkuliahan yang memiliki misi tidak hanya memberikan pengetahuan teoritis tetapi juga kemampuan praktis, maka metode simulasi akan banyak digunakan dalam sesi-sesi matakuliah ini. Dalam membawakan berbagai simulasi tersebut, pengampu dituntut memiliki kemampuan untuk berimprovisasi agar misi utama dari perkuliahan ini, yaitu memberikan fondasi keilmuan sekaligus kemampuan praktis melakukan analisa kebijakan, bisa tercapai sembari tetap menjaga kontekstualitas pembelajaran. Hal ini akan lebih mudah dilakukan jika sebelum membawakan matakuliah AKP, pengampu terlebih dahulu menguasai dan menghayati bahan bacaan yang dicanangkan dalam modul ini.

Selain kemampuan berimprovisasi, pengampu juga dituntut disiplin dengan desain penugasan yang ada dalam modul ini, di mana setiap penugasan juga merupakan fase persiapan bagi mahasiswa untuk mengikuti sesi berikutnya. Hal ini menuntut adanya kedisiplinan dari

pengampu untuk secepat mungkin memberikan *feed-back* dari setiap tugas yang dikerjakan oleh mahasiswa, yang mana akan berguna; baik untuk melakukan perbaikan maupun untuk mencegah mahasiswa melakukan kesalahan dalam mengerjakan penugasan di sesi berikutnya.

Hal yang tidak kalah penting, pengampu dituntut untuk mampu merangsang keaktifan dari mahasiswa, baik dalam mengikuti sesi perkuliahan maupun dalam mengerjakan penugasan yang diberikan. Ini karena yang namanya *practical skill* untuk melakukan analisis hanya akan bisa didapatkan melalui latihan dan praktek melakukan analisis secara intensif. Namun, misi kuliah ini juga ingin menjadikan mahasiswa lebih dari sekedar menjadi “tukang analisis”, sehingga dalam melakukan analisis mahasiswa dituntut untuk menentukan dalam posisi apa mereka melakukan analisis. Ini mensyaratkan mahasiswa memiliki penghayatan keilmuan dan tercermin dalam analisis yang mereka lakukan. Karena itu, sesi-sesi *meta-analysis* harus dikawal dengan baik, karena sesi dalam kuliah ini, mahasiswa akan diajak untuk belajar menghayati perspektif, metodologi keilmuan, *value*, dan etika keilmuan yang melandasi analisa kebijakan. Penguasaan meta-analisis merupakan prasyarat dasar untuk menghasilkan analisis yang berkualitas, sebab sifatnya yang mendasar itulah yang membuatnya sering diabaikan dalam matakuliah AKP. Kurangnya penguasaan meta-analisis justru membuat sebagian besar analisis kebijakan yang dihasilkan selama ini tidak punya karakter, kekhasan, dan kejelasan posisi yang diambilnya.

Oleh karena itu, kelebihan buku ini adalah memberikan *clue* untuk menciptakan keahlian dalam membuat analisis kebijakan dengan kejelasan *political standing*, karena hal-hal praktikal dibangun di atas fondasi filosofis. Belajar melakukan analisis kebijakan bisa dianalogikan dengan belajar mengendarai sepeda atau berenang. Seperti orang harus jatuh bangun atau tenggelam ketika belajar mengendarai sepeda atau berenang, orang mungkin harus berhadapan dengan banyak kesalahan, namun sekali itu dikuasai seumur hidupnya, orang tersebut tidak akan bisa lupa bagaimana melakukan analisa yang baik.

Atas terbitnya modul ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada JoashTapiheru yang selama ini telah membantu penulisan modul yang sekarang ada di hadapan pembaca. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Rahmad Gustomy yang telah membantu penulis menyusun draft awal naskah modul yang sekarang ada di tangan pembaca. Tidak lupa, Saya juga ingin mengucapkan terima kasih kepada kolega-kolega di Jurusan yang selama ini menjadi *partner* Saya dalam mengampu matakuliah Analisa Kebijakan Publik, diantaranya; Nur Azizah, Hasrul Hanif dan Bayu Dardias Kurniadi. Kolega-kolega ini telah memberikan saran, masukan, dan kritik yang sangat berguna bagi penulisan modul ini.

Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terlibat dalam *epistemic community* di JPP FISIPOL UGM. Ide yang mendasari dan dituangkan dalam modul ini muncul sebagai hasil pergulatan keilmuan dan diskusi tidak kenal lelah dari semua pihak dalam komunitas ini. Tidak lupa juga penulis ucapkan terima kasih kepada Abdul Gaffar Karim, Direktur *Research Center for Politics and Government* (POLGOV) dan Utan Parlindungan Situmeang dari Biro Publikasi POLGOV atas dukungan yang diberikan dalam proses penyusunan dan penerbitan modul ini.

Akhir kata dari penulis, selamat membaca dan semoga modul ini bermanfaat untuk memunculkan analisis-analisis yang mampu membangun analisis yang kuat secara keilmuan sekaligus memiliki relevansi praktis dengan situasi yang dihadapi. Jika ada kesalahan dalam penulisan modul ini, itu semata-mata menjadi tanggung-jawab Saya selaku penulis utama, dan untuk itu Saya mohon maaf yang sebesar-besarnya.

Yogyakarta, Juni 2010

Purwo Santoso

DAFTAR ISI

Pengantar Penulis	v
Daftar Isi	ix

Pertemuan I

PENGANTAR MATA KULIAH:

Berpikir Kritis tentang Kebijakan Publik dan Penuangannya dalam Analisis.....	1
A. <i>Brainstorming</i>	1
B. <i>Debriefing</i>	2
C. Segmentasi Perkuliahan.....	3
D. Bersikap Kritis: Mensikapi <i>Mainstream</i> Analisis Kebijakan.....	8
E. Penutup Perkuliahan.....	10

Pertemuan II

KOMPREHENSIVITAS DAN KECANGGIHAN

ANALISIS	12
A. Analisis Kebijakan dan Kompleksitas Fenomena Kebijakan.....	12
B. Pilihan Seorang Analis.....	21
C. Mengkritisi Logika <i>Rational-Comprehensive</i>	22
D. Tugas Akhir Sesi	25

Pertemuan III

OBYEKTIVITAS ANALISIS:

Kontroversi Analisis untuk Kebijakan dan Analisis terhadap Kebijakan.....	26
A. Pilihan Dilematis.....	26
B. Kontroversi Analisa untuk Kebijakan dan Analisa terhadap Kebijakan: Perdebatan Seputar Obyektivitas Analisis.....	30
C. Memahami Peran Analisis dalam Dua Tradisi Analisis Kebijakan Publik.....	32
D. Kepiawaian Dasar yang Dibutuhkan oleh Seorang Analisis	36
E. Penugasan	45

Pertemuan IV

MENGEMBANGKAN KERANGKA ANALISA KEBIJAKAN.....	47
A. Model dalam Analisa Kebijakan Publik	47
B. Memperkenalkan Model	49
C. Mengembangkan dan Menggunakan Model untuk Analisa Kebijakan.....	56
D. <i>Modelling</i> untuk Menganalisis Substansi Kebijakan	60
E. <i>Modelling</i> untuk Menganalisis Proses Kebijakan	63
F. <i>Modelling</i> untuk Analisis Konteks Kebijakan	66
G. Konsekuensi dan Ancaman Penggunaan Model.....	67
H. Tugas dan Persiapan Sesi Selanjutnya.....	69

Pertemuan V

ANALISIS AGENDA SETTING KEBIJAKAN.....	71
A. Belajar Menganalisis Fenomena Agenda Setting Kebijakan	71
B. Agenda: Mahluk Apakah Itu?	72
C. Latihan ‘Analisis untuk <i>Agenda - Setting</i> ’	77
D. Latihan untuk Kelompok ‘Analisis Terhadap <i>Agenda-Setting</i> ’	80
E. Persiapan untuk Sesi Selanjutnya	82

Pertemuan VI

ANALISIS FORMULASI DAN PENGAMBILAN

KEPUTUSAN KEBIJAKAN (1)	84
A. Analisis dan Pengambilan Keputusan Kebijakan.....	84
B. Memahami <i>Decision Making</i>	86
C. Latihan Analisa untuk Formulasi dan Pengambilan Keputusan Kebijakan: <i>Cost – Benefit Analysis</i>	89
D. Latihan Analisa untuk Formulasi dan Pengambilan Keputusan Kebijakan: <i>SWOT Analysis</i>	96
E. Latihan Analisis terhadap Pengambilan Keputusan Kebijakan.....	101
F. Persiapan untuk Sesi Berikutnya.....	103

Pertemuan VII

ANALISIS FORMULASI DAN PENGAMBILAN

KEPUTUSAN KEBIJAKAN(2)	105
A. Model <i>Garbage-Can</i> untuk Analisa Pengambilan Keputusan Kebijakan	105
B. Memahami Model <i>Garbage-Can</i> dalam Analisa Pengambilan Keputusan.....	106
C. Latihan Analisis untuk Pengambilan Keputusan Kebijakan dengan Model <i>Garbage-Can</i>	112
D. Latihan Analisis Terhadap Pengambilan Keputusan Kebijakan dengan Model <i>Garbage-Can</i>	114
E. Persiapan untuk Sesi Berikutnya.....	115

Pertemuan VIII

ANALISIS PENGAMBILAN KEPUTUSAN

KEBIJAKAN (3)	117
A. Model <i>Mixed-Scanning</i> , Keluar dari Perdebatan Model Rasional dan <i>Garbage-Can</i>	117

B. Memahami Model <i>Mixed Scanning</i>	118
C. Berlatih Melakukan Analisis untuk Pengambilan Keputusan Kebijakan dalam Logika <i>Mixed Scanning</i>	120
D. Latihan Analisis terhadap Pengambilan Keputusan Kebijakan: Model <i>Mixed Scanning</i>	122
E. Persiapan untuk Sesi Berikutnya.....	123

Pertemuan IX

ANALISA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	124
A. Peran Analisa dalam Implementasi Kebijakan.....	124
B. Memahami Proses Implementasi dan Fungsi Analisis dalam Proses tersebut	125
C. Pendekatan dalam Implementasi	128
D. Berlatih Melakukan Analisis untuk Implementasi Kebijakan ...	134
E. Analisa terhadap Implementasi Kebijakan	138

Pertemuan X

ANALISIS <i>MONITORING</i> KEBIJAKAN	140
A. Memahami <i>Monitoring</i> Kebijakan.....	140
B. Berlatih Melakukan Analisis untuk <i>Monitoring</i> Kebijakan	146
C. Latihan Analisis Terhadap <i>Monitoring</i> Kebijakan.....	150
D. Persiapan untuk Sesi Berikutnya.....	151

Pertemuan XI

EVALUASI KEBIJAKAN	153
A. Analisis Dan Evaluasi Kebijakan	153
B. Berlatih Melakukan Analisis untuk Evaluasi Kebijakan	160
C. Berlatih Melakukan Analisis terhadap Evaluasi Kebijakan	163
D. Prinsip-prinsip Pengembangan Mekanisme Kebijakan Partisipatif	169

DAFTAR TABEL

Tabel II.1.	Perbedaan Model-Model Pengambilan Keputusan	17
Tabel II.2.	Matriks Isian Simulasi.....	23
Tabel III.1.	Matriks Perbedaan Analisis Sebagai Kegiatan yang Obyektif dan Analisis Sebagai Kegiatan yang Subyektif	29
Tabel III.2.	Kontras Antara Analisis untuk Kebijakan dan Analisis Terhadap Kebijakan dalam Kehidupan Sehari-hari di Berbagai Area Profesi	33
Tabel III.3.	Kuadran Posisi Analisis Kebijakan	38
Tabel III.3.	Kuadran Posisi Analisis Kebijakan	39
Tabel III.4.	Matriks Kapasitas Diri Analisis.....	40
Tabel III.5.	Bias Khas Tipe Analisis Kebijakan.....	46
Tabel IV.1.	Jenis Peta Menurut Informasi yang Disajikan dan Kegunaannya.....	51
Tabel IV.2.	Berbagai Model Definisi Perpolitikan Indonesia.....	55
Tabel IV.3.	Beberapa Pilihan Orientasi Analisis dan Konsekuensinya	59
Tabel V.1.	Perbedaan Kerangka <i>Pikir</i> Teknokratis dan Politik dalam Analisa <i>Agenda – setting</i>	75
Tabel VI.1.	Strategi-strategi dalam <i>Swot Analysis</i>	99
Tabel IX.1.	Kontras Pendekatan <i>Top – Down</i> dan <i>Bottom – Up</i>	130
Tabel X.1.	Contoh Poin Verifikasi untuk Analisis Implementasi Kebijakan:	147

DAFTAR BAGAN

Box II. 1.	Contoh Kasus: Kebijakan Pengurusan	14
Bagan II.1.	Peta Pemikiran Analisis Kebijakan.....	15
Bagan II.2.	Derajat Komprehensivitas Analisis Kebijakan.....	20
Bagan III.1.	Hubungan Antara Analisis Untuk Kebijakan dan Analisis terhadap Kebijakan	30
Bagan III.2.	Ilustrasi Analis Aktivitas untuk Memahami Fenomena Kebijakan dari Perspektif Tertentu.....	34
Bagan IV.1.	Peta London	52
Bagan IV.2.	Peta Teori Menurut Klaus von Beyme.....	53
Bagan IV.3.	Contoh Visualisasi Kesejajaran Ide <i>Good Governance</i> dan Demokrasi	54
Bagan IV.4.	Dimensi Kebijakan.....	57
Bagan IV.5.	Urutan Analisis Substansi Kebijakan	62
Bagan IV.6.	Siklus Penanggulangan Bencana.....	66
Bagan VI.	Ringkasan Alur Proses <i>Agenda - Setting</i> Menurut John w. Kingdon.....	79
Box VI.2.	Ilustrasi Analisis CBA Sederhana untuk Pengambilan Keputusan	93
Bagan VI.1.	Alur SWOT.....	97
Bagan VII.1	Alur Pengambilan Keputusan Model <i>Garbage-Can</i>	109
Bagan IX.1.	Proses Implementasi Kebijakan sebagai Proses Administratif dan Politis	128
Bagan IX.1.	Spektrum Instrumen Kebijakan.....	132
Bagan IX.2.	Pilihan-pilihan Kritis dalam Proses Implementasi Kebijakan	137
Bagan XI.1.	Elemen-elemen Desain Kebijakan	162
Bagan X.2.	Kebijakan Publik sebagai Proses Politik Berbasis Kekuatan Masyarakat	164
Bagan X.3.	Perspektif <i>Social Marketing</i>	167

Pertemuan I

PENGANTAR MATA KULIAH

Berpikir Kritis tentang Kebijakan Publik dan Penuangannya dalam Analisis

Misi Sesi Perkuliahan

- Merumuskan kontrak belajar
- Memperkenalkan rancangan perkuliahan

Substansi Sesi Perkuliahan

- Kontrak belajar
- Pemaparan umum studi analisa kebijakan dan pembedaannya dengan studi kebijakan , utamanya kerangka penyajian dan berbagai ketentuan yang berlaku.

Metode Perkuliahan

- Ceramah
- Tutorial
- Diskusi kelas

A. *Brainstorming*

Pertemuan ini didesain untuk membawa mahasiswa mengenal dan mulai belajar merasakan dimensi-dimensi analisis kebijakan yang selama ini mungkin tidak terlalu diperhatikan oleh orang pada umumnya. Untuk itu, kelas dibuka dengan menanyakan kepada mahasiswa apa yang mereka pahami tentang analisis. Dalam opini banyak orang, ketika mendengar kata ‘analisa’ atau ‘analisis’-*termasuk analisis kebijakan*-kata tersebut selalu diasosiasikan dengan proses rumit dan kompleks untuk mengukur sesuatu. Pengukuran ini juga harus dilakukan dengan alat ukur yang rumit dan kompleks pula. Semakin *nylimet* proses pengukuran dan alat ukurnya, maka semakin *reliable* dan akurat hasil analisisnya. Namun,

untuk merangsang keberanian mahasiswa dalam melakukan analisis, dosen bisa meminta mahasiswa untuk mengutarakan pemahaman mereka sendiri tentang analisis, tanpa harus selalu mengacu pada definisi analisa yang ‘*common – sensical*’ tersebut.

Setelah menyaring pemahaman mahasiswa tentang ‘analisa’ dan memetakan pendapat mereka tentang makna analisis, perkuliahan dilanjutkan dengan penyerapan harapan mahasiswa dari matakuliah ini. Untuk itu, mahasiswa diminta untuk menuliskan dalam selembar kertas berbagai hal yang mereka harapkan; baik yang sifatnya substantif, metodologis maupun teknis.

Setelah mahasiswa selesai memberikan jawaban, dosen memaparkan makna etimologis dari kata “Analisa” atau “Analisis”. Untuk itu, dosen bisa memulai dari definisi istilah ‘*analysis*’ dari *New Oxford American Dictionary*, yang mendefinisikan analisis sebagai: “*detailed examination of the elements or structure of something, typically as a basis for discussion and interpretation*”. Menurut sumber yang sama, proses menganalisa juga melibatkan: “*process of separating something into its constituent; the identification and measurement of ... elements; ...*”.

Dari definisi di atas, dosen mengajak mahasiswa untuk sampai pada kesimpulan bahwa, secara sederhana; analisis meliputi kegiatan mencermati (*examine*); memecah hal yang dianalisis dalam elemen-elemen pembentuknya yang lebih kecil, serta; kegiatan mengidentifikasi dan mengukur. Nah, karena modul ini berbicara tentang analisis kebijakan publik, berarti modul ini terkait dengan hal mencermati, memecah hal yang dianalisis dalam elemen-elemen pembentuknya yang lebih kecil, serta mengidentifikasi dan mengukur kebijakan publik.

B. Debriefing

Setelah memaparkan secara singkat makna etimologi dari analisis, dengan mengkait-kaitkan pendapat mahasiswa yang sudah diajukan, dosen memaparkan kepada mahasiswa bahwa analisa kebijakan, berdasarkan tujuannya, bisa didefinisikan juga sebagai aktivitas untuk menciptakan pengetahuan ‘tentang’ dan ‘untuk’ proses pembuatan

kebijakan.¹ Di sini dosen perlu mengingatkan mahasiswa bahwa tujuan dari aktivitas mencermati, memecah yang dianalisis dalam elemen-elemen pembentuknya yang lebih kecil, serta mengidentifikasi dan mengukur kebijakan publik adalah untuk mendapatkan pengetahuan yang relevan bagi proses kebijakan. Pengetahuan yang relevan bagi kebijakan ini, secara garis besar, meliputi sebab, akibat, dan kinerja kebijakan. Pengetahuan ini kemudian, meski tidak selalu, dimanfaatkan oleh pembuat kebijakan, termasuk publik, sebagai *input* dan bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan kebijakan.

Dosen perlu menekankan pada mahasiswa bahwa kecakapan melakukan analisis tidak bisa didapatkan melalui proses pemahaman atas obyek kebijakan yang di analisis semata. Kecakapan analisis tentang suatu kebijakan harus didukung oleh kemampuan membangun pemahaman terhadap konteks kebijakan yang dianalisis, dan didukung kemampuan untuk menuangkan pemahaman tersebut ke dalam naskah. Untuk membangun pemahaman ini, diperlukan tidak hanya kapasitas kognitif, tetapi juga kepekaan serta kejelian ketika menelaah suatu proses kebijakan. Kepekaan dan kejelian ini adalah aspek psikomotoris dari seorang analis, dan aspek psikomotoris harus diasah melalui berbagai latihan agar seseorang bisa menjadi analis yang bisa diandalkan.

Tujuan besar dari penyelenggaraan matakuliah ini adalah memberikan kemampuan dasar bagi mahasiswa untuk melakukan analisis kebijakan. Karena itu, untuk meningkatkan kepekaan dan kejelian mahasiswa dalam melakukan analisis kebijakan, penyelenggara perkuliahan mau tidak mau harus mengandalkan penugasan dan latihan. Karena itu, evaluasi pembelajaran (penilaian) akan lebih didasarkan pada kemampuan untuk menuliskan karya.

C. Segmentasi Perkuliahan

Agar mahasiswa lebih siap dalam mengikuti dan mempersiapkan diri untuk menerima materi dalam perkuliahan ini, dosen memaparkan

1 Laswell, Harold D., dikutip dalam Dunn, William (1999) *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hal. 1

segmentasi perkuliahan dan garis besar materi yang akan disampaikan di masing-masing sesi.

Dosen menyampaikan pada mahasiswa bahwa untuk menjadikan tiap sesi pertemuan dalam kuliah ini lebih efisien, perkuliahan akan dibagi ke dalam dua segmen. Segmen *pertama* akan disajikan dalam 4 sesi pertemuan pertama. Dalam segmen ini mahasiswa diajak untuk memahami analisis, sebagai pendalaman terhadap makna analisis sebagaimana disebutkan di atas. Segmen ini sebetulnya adalah ‘analisis - tentang - analisis’ atau ‘*meta - analisis*’. Penugasan pada segmen ini dimaksudkan untuk mengajak mahasiswa menghayati “teori tentang analisis”.

Segmen *kedua* berisi penerapan dari “teori tentang analisis” yang telah dibahas di segmen pertama. Materi dari segmen kedua ini akan disampaikan pada sesi-sesi pertemuan selanjutnya dari matakuliah ini. Penugasan pada segmen ini dimaksudkan untuk melatih mahasiswa melakukan berbagai kisi analisis.

- **Preview 1: Memahami Analisis Tentang Analisis (Meta Analisis)**

Untuk mengantarkan mahasiswa pada persoalan meta – analisis, dosen mengingatkan bahwa kebijakan publik merupakan denyut nadi dari proses pemerintahan.² Dalam kebijakan, kekuasaan negara bertemu dengan kedaulatan yang, dalam norma demokrasi, dipegang oleh rakyat atau warganegara. Karena dalam rezim negara-bangsa yang saat ini dominan, hanya negara yang memiliki legitimasi untuk membuat sebuah kebijakan publik. Dalam konteks demokrasi, pertanyaan paling mendasar tentang sebuah kebijakan adalah; “*Seberapa jauh kebijakan pemerintah ‘bertaut’ dengan kehendak publik warganegara – nya?*”³

Negara adalah pemegang kekuasaan yang sah. Karena kebijakan publik pada dasarnya adalah kebijakan negara, maka kebijakan publik seringkali diartikan sebagai sebuah tindakan yang dilakukan oleh

2 Lihat juga Budiman, Arief, (1992), *Teori Negara*, Jakarta: Gramedia

3 Menurut Dahl, demokrasi adalah bertautnya kehendak yang memerintah dan yang diperintah. Lihat Dahl, Robert, (1971), *Polyarchy: Participation, and Opposition*, Chelsea: Yale University Press

pemegang kekuasaan untuk memastikan tujuan-tujuan yang sudah dirumuskan dan disepakati oleh publik bisa tercapai.⁴ Oleh karena itu, persoalan kebijakan publik bisa diartikan sebagai persoalan penggunaan kekuasaan.

Hal di atas penting untuk dipahami dan diresapi oleh mahasiswa yang belajar analisis kebijakan. Karena dari pemahaman tersebut, mahasiswa sebagai analis, bisa memahami bahwa peran seorang analis rentan terjebak menjadi ‘sekedar’ kaki tangan penguasa. Dengan memahami kerentanan tersebut, mahasiswa diharapkan lebih mampu mengantisipasinya.

Dalam matakuliah ini, kebijakan tidak hanya dipahami sebagai persoalan teknis – administratif semata, tetapi juga sebagai sebuah persoalan politik. Karena terkait dengan penggunaan kekuasaan, niscaya, kebijakan publik berlangsung dalam suatu *setting* kekuasaan tertentu. Artinya ada pihak yang berkuasa dan ada pihak yang dikuasai.

Biasanya, analisis kebijakan bisa dilakukan oleh mereka yang berkuasa, namun tidak tertutup kemungkinan analisis ini dilakukan oleh pihak yang dikuasai. Dalam pemerintahan yang otoriter, dimana keputusan kebijakan diasumsikan sebagai hak prerogatif penguasa, analis kebijakan memang cenderung memposisikan diri sebagai penguasa atau kaki tangan penguasa.⁵ Namun, dalam alam demokrasi, dimana warganegara atau rakyat didudukkan sebagai pemegang kedaulatan, maka analisis harus dilakukan dalam posisi ini. Oleh karena itu, *political standing* ataupun *ideological standing* penting untuk dipahami dan dihayati oleh seorang analis.

Dalam segmen meta-analisis ini, mahasiswa juga diajak untuk memahami kebijakan publik lebih dari sekedar persoalan substansi atau isi kebijakan saja, melainkan juga memahami kebijakan publik sebagai persoalan proses. Dosen mengingatkan mahasiswa bahwa proses kebijakan berlangsung dalam dinamika relasi antar beragam aktor dengan beragam kepentingan. Dosen juga perlu menekankan

4 Lihat juga, Santoso Purwo, et.al (ed.), (2004), “*Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik*,” Yogyakarta: FISIPOL UGM.

5 Lihat juga Nugroho, Riant D., (2007), *Analisis Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo, hal. 3-5

pada mahasiswa bahwa kenyataan tersebut membuat seorang analis kebijakan harus mampu memilih dan menempatkan dirinya sebagai salah satu pihak dari aktor yang terlibat dalam proses kebijakan.

Pemaparan tentang dimensi kebijakan dan pilihan posisi yang bisa diambil oleh seorang analis ini diawali dengan mengingatkan mahasiswa tentang perdebatan epistemologis tentang realita. Di satu pihak ada pendapat yang mengatakan bahwa pengetahuan (materi analisis) adalah realitas obyektif; realitas yang berada diluar diri si analis. Di pihak lain, ada pendapat bahwa realita sosial yang di analisis mau tidak mau adalah ekspresi subyektivitas seseorang, termasuk subyektivitas si analis. Karena itu bagi penganut *subyektivis*, mustahil realitas bersifat obyektif. Realitas yang dianalisis, termasuk realitas kebijakan, pada dasarnya adalah realitas subyektif. Implikasinya, baik buruknya analisis bukan ditentukan dari obyektivitas-nya melainkan justru dari *inter-subyektivitas*-nya.

Bagi kalangan yang meyakini bahwa kualitas analisis ditentukan oleh obyektivitas-nya, analisis yang ideal dibayangkan bersifat netral dan tidak memihak. Pembuktian secara empiris memungkinkan si analis mengatakan bahwa “itulah kenyataan sebagaimana adanya”. Di sisi lain, kalangan yang mengedepankan subyektivitas berpendapat sebaliknya. Bagi kalangan ini, apa yang disebut kenyataan, pada dasarnya adalah inter-subyektivitas pemaknaan dan pemahaman di antara orang-orang yang bersinggungan dengan realitas tersebut. Baginya, tidak ada analisis yang netral. Analisis akan selalu bersifat *value bounded*. Oleh karenanya, si analis tidak mungkin menempatkan dirinya secara adil di atas semua kepentingan yang terlibat dalam proses kebijakan.

Berangkat dari pemahaman akan konteks, proses, dan aspek epistemologis dari analisis kebijakan, dosen sekali lagi menekankan kepada mahasiswa tentang pentingnya menentukan posisi dalam melakukan analisa kebijakan. Terlepas dari kekurangan yang ada, apapun pilihan posisi yang diambil, seorang analis harus secara tegas menentukan posisinya. Kelemahan ini bisa diatasi jika seorang analis memahami konsekuensi dari pilihan posisi yang diambilnya, sehingga analis tersebut lebih mudah mengantisipasi kelemahan yang muncul.

Dalam pertemuan pertama, dosen juga mengingatkan kembali pada substansi yang telah dibahas secara intensif dalam matakuliah Kebijakan Publik, bahwa kebijakan adalah fenomena yang sifatnya multidimensional. Kecakapan untuk memahami isu dan dimensi kebijakan secara memadai dan mendalam adalah hal yang sangat krusial. Sehingga, sebagai analisis, dalam menganalisa kebijakan, mahasiswa tahu betul peta dimensi kebijakan, baik yang menjadi fokus analisa-nya maupun yang tidak terangkum dalam analisisnya.

Matakuliah “Analisa Kebijakan Publik” ini dirancang sebagai pendalaman dari matakuliah “Kebijakan Publik”. Kalau matakuliah “Kebijakan Publik” didesain dengan substansi yang menitikberatkan pada pemahaman teoritik, maka kuliah “Analisa Kebijakan Publik” ini justru lebih ditekankan pada pengalaman praktis.

Dalam mengantarkan kuliah ini, dosen berpegang pada prinsip bahwa kuliah ini diadakan untuk kepentingan menanamkan kesadaran-kesadaran tertentu. Sehingga dalam penyajian materi, peserta tidak hanya diajak mengkritisi dan menelaah nalar pemikiran dari sebuah kebijakan, namun juga secara emosional ada kesadaran otomatis terhadap perspektif multidimensional.

Untuk membangkitkan kekritisn, pemahaman, dan penghayatan mahasiswa terhadap kebijakan dan analisis kebijakan, dalam penyajian materi kuliah ini dosen mengajak mahasiswa untuk bergulat dengan pertanyaan: *“Benarkah pendekatan kebijakan publik yang ada selama ini sudah memadai untuk memotret fenomena dan problem sosial yang nyata-nyata sangat kompleks?”*. Oleh karena itu, pengantar kuliah di segmen meta – analisis ini penting dilakukan sebagai awal untuk merangsang kesadaran peserta agar terbuka terhadap cara pandang yang lebih kritis.

• *Preview* **2: Praktek Analisis**

Segmen kedua dari perkuliahan ini mengajak mahasiwa untuk menghayati penerapan dari teori tentang analisis kebijakan. Dosen menyampaikan bahwa dalam segmen ini, perkuliahan dilakukan melalui serangkaian latihan melakukan analisis dalam berbagai bagian dari proses kebijakan. Dalam latihan ini, model proses kebijakan yang

digunakan mengacu pada model tahapan kebijakan (*stagist model*). Acuan model dipilih hanya untuk mempermudah memilah-milah proses kebijakan dalam bagian-bagian yang lebih kecil sehingga memudahkan untuk melakukan analisis.

Segmen kedua ini dimulai dari pertemuan ke-5, dengan mengajak mahasiswa untuk mempraktekkan analisa *agenda-setting* atau perumusan masalah. Pada pertemuan ke-6 dan ke-7, praktek analisa pengambilan keputusan kebijakan. Pada pertemuan ke – 8 dan ke – 9, mahasiswa diajak untuk melakukan analisa terhadap implementasi dan *monitoring* kebijakan. Diakhiri dengan praktek mengevaluasi kebijakan di pertemuan ke-10.

Selama berpraktek melakukan analisa kebijakan tersebut, mahasiswa diminta untuk berpegang pada prinsip-prinsip yang sudah dipaparkan dalam segmen perkuliahan ‘meta – analisis’. Dosen perlu menekankan bahwa dengan berpegang pada asumsi kebijakan sebagai sebuah fenomena multidimensi dan pentingnya seorang analis untuk menentukan *standing position*-nya, maka mahasiswa diminta untuk memilih satu dimensi spesifik dari kebijakan yang akan dianalisis serta *standing position* yang dipilihnya. Selanjutnya, mahasiswa diminta untuk konsisten dengan pilihannya dan secara konsekuen melaksanakan kewajiban-kewajiban metodologis maupun praktis yang muncul dari pilihannya tersebut.

D. Bersikap Kritis: Mensikapi *Mainstream Analisis Kebijakan*

Kualitas analisis biasanya dilihat dari kekuatan dan ketajaman kritik yang dibangun. Oleh karena itu, dipenghujung sesi pertama ini ditekankan pentingnya *berpikir* kritis-analitis. Salah satu cara untuk itu adalah membiasakan berpikir dan bekerja dengan acuan yang jelas. Kalau dari acuan yang kita pilih ternyata ada kontradiksi dengan corak analisis yang sedang menjadi *trend* maka sikap kritis mulai bisa dibangun.

Sebagaimana disebutkan dalam pembahasan di atas, ada dua perspektif dalam analisis, yaitu: (1) persektif yang dibangun di atas premis obyektivitas analisis, dan; (2) perspektif yang dibangun di atas prinsip inter-subyektivitas analisis. Perspektif yang pertama menghasilkan banyak kontribusi terhadap berkembangnya tradisi analisis terhadap kebijakan (*analysis of policy*). Sementara, yang

kedua berkontribusi besar terhadap munculnya tradisi analisis untuk kebijakan (*analysis for policy*). Analisis dalam tradisi yang pertama, saat ini, relatif lebih populer dan bahkan menjadi standar bagi sebagian besar analis. Analis dan aktor kebijakan, baik yang ada di dalam maupun di lingkaran pembuat kebijakan, banyak menggunakan model analisa yang membidik obyektivitas tersebut.

Perspektif ini mengasumsikan bahwa kebijakan ‘bisa’ dan ‘harus’ dianalisa secara obyektif. Dengan instrumen-instrumen ilmiah, analis, dalam perspektif ini, diasumsikan sebagai agen yang terbebas dari segala ikatan kontekstual, bahkan ikatan keterbatasan rasionalitas, dan memandang bahwa analisis yang dilakukannya mengandung sebuah kebenaran yang obyektif dan juga *self-evident*.

Karena kebenaran obyektif direduksi menjadi keilmiahan, dan keilmiahan direduksi menjadi seperangkat prosedur ilmiah, perspektif ini melihat kebijakan publik hanya sebagai proses teknis-prosedural. Dengan demikian, diharapkan, netralitas analisis kebijakan bisa dijaga. Keberhasilannya hanya ditentukan oleh kehandalan dan ketepatan pelaksanaan prosedur analisis yang ilmiah. Selama prosedur handal dan ditaati dalam pelaksanaan, maka dikesankan bahwa semua analisis kebijakan pasti memberikan hasil yang memuaskan dan *reliable*.

Sebagai konsekuensinya, karena berorientasi pada kebenaran obyektif, model analisa ini memandang bahwa kebenaran hanyalah kebenaran jika kebenaran itu berlaku di segala tempat dan di setiap saat. Untuk memastikan bahwa kebenaran yang obyektif itu tercapai, model pendekatan ini, secara detil, memberikan perhatian lebih pada pilihan-pilihan instrumen dan prosedur analisa yang dipakainya.

Tentu saja pandangan ini tidak sepenuhnya salah, tetapi di sini ada satu kecenderungan untuk terjebak dalam kesempitan cara pandang yang membuat orang “*tidak (mau) tahu bahwa dia tidak tahu*”. Ketidak-tahuan yang paling mendasar adalah ketidak-tahuan terhadap kebenaran lain yang dihasilkan oleh perspektif analisa lain, yang mempunyai cara pandang yang berbeda terhadap analisa dan kebijakan.

Kebalikannya, perspektif analisa yang kedua lebih menekankan pada prinsip bahwa kebenaran selalu bersifat subyektif. Begitu pula

dengan analisa. Semua analisa pasti mengandung unsur subyektivitas. *Pertama*, karena kebijakan, dan analisa kebijakan hadir dalam sebuah konteks yang spesifik dan memuat banyak kepentingan, sehingga mau tidak mau si analis harus melakukan pilihan posisi. dan *kedua*, rasionalitas manusia terbatas untuk bisa mengidentifikasi dan memperhitungkan semua variabel yang mempengaruhi kebijakan. Di sini analis harus memilih variabel tertentu dan melakukan elaborasi yang lebih pada variabel tersebut dengan mengabaikan variabel yang lain. Variabel apa yang dielaborasi tentunya merupakan pilihan yang dilatarbelakangi kepentingan tertentu, setidaknya kepentingan si analis itu sendiri. Tetapi tidak menutup kemungkinan bahwa pilihan itu sendiri dipengaruhi oleh kepentingan si analis itu sendiri atau orang lain yang dilayani oleh si analis.

Dalam perspektif *subyektivisme*, kebenaran, termasuk kebenaran analisa, yang obyektif dalam artian bebas dari ikatan ruang dan waktu dianggap sebagai utopia. Yang paling jauh bisa ditangkap adalah kebenaran intersubyektif, di mana pihak-pihak yang terkait dengan kebenaran itu, pada konteks waktu dan ruang tertentu, bersepakat bahwa kebenaran itu adalah kebenaran.

Karenanya, secara sadar, perspektif ini tidak berambisi mengejar kebenaran yang bersifat universal. Analisa dari perspektif ini selalu meletakkan kontekstualitas dan inter-subyektivitas sebagai ukuran utama kebenarannya. Keberpihakan analis bukan menjadi satu hal yang tabu, tetapi menjadi suatu keniscayaan, tidak hanya untuk menghayati kontekstualitas dan inter-subyektivitas, tetapi juga menjadi suatu keniscayaan proses kebijakan itu sendiri, di mana si analis adalah salah satu pihak dari sekian banyak kepentingan yang terlibat didalamnya.

E. Penutup Perkuliahan

Sebagai penutup dari sesi pertama ini, dosen meminta mahasiswa untuk melakukan *review* atas beberapa literatur analisis kebijakan. Sebagai persiapan untuk sesi berikutnya dari kuliah ini, dosen memberikan penugasan pada mahasiswa untuk membaca buku:

- Hogwood, Bryan dan Lewiss A. Gunn, (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, *Bab 1* dan *Bab 2*;
- Nugroho, Riant, (2007), *Analisa Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo, *Bab 8* dan *Bab 9*;
- Dunn, William N. ,1999, (1994, 2nd edition), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, *Bab 1*.

Mahasiswa diminta untuk membuat *review* dari hasil pembacaan masing-masing. Harapannya, pada pertemuan berikutnya, mahasiswa telah memahami bagaimana sudut pandang, posisi, nilai dan kepentingan satu aktor sangat berperan dalam menentukan posisinya dalam suatu proses kebijakan.

Daftar Pustaka

- Budiman, Arief, (1992), *Teori Negara*, Jakarta: Gramedia
- Dunn, William, (1999), *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*, Samodra Wibowo (terj.), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Dahl, Robert, (1971), *Polyarchy: Participation, and Opposition*, Chelsea: Yale University Press
- Nugroho, Riant D., (2007), *Analisis Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo

Pertemuan II

KOMPREHENSIVITAS DAN KECANGGIHAN ANALISIS

Misi Sesi Perkuliahan

- Memperkenalkan kepada mahasiswa variasi derajat komprehensivitas dan kecanggihan analisis
- Memberikan pemahaman kepada mahasiswa tentang variasi derajat komprehensivitas dan kecanggihan analisis sebagai konsekuensi dari pilihan posisi si analis

Substansi Sesi Perkuliahan

- Paradigma ilmu sosial dalam analisa kebijakan publik
- Kebijakan publik sebagai fenomena multidimensional dan cakupan analisa kebijakan

Metode Sesi Perkuliahan

- Ceramah
- Tutorial
- Diskusi kelas

A. Analisis Kebijakan dan Kompleksitas Fenomena Kebijakan

Pada pertemuan ke-2 ini, dosen mengajak mahasiswa untuk mengenal dan memahami bagaimana seorang analis kebijakan melakukan analisis dengan tingkat kecanggihan dan komprehensivitas tertentu, yang membedakan seorang analis dengan orang awam. Untuk itu, dosen mengawali sesi ini dengan mengingatkan kepada mahasiswa tentang kebijakan sebagai fenomena multidimensional. Hal ini tentu telah diketahui oleh mahasiswa dalam matakuliah Kebijakan Publik. Dengan memperlihatkan bahwa fenomena kebijakan bisa dipotret sebagai realita yang berbeda-beda, dosen bisa menunjukkan bahwa ada banyak cara untuk melihat dan memperlakukan kebijakan

sebagai sebuah obyek analisis. Perbedaan perspektif melihat kebijakan dan kerangka analisis kebijakan akan menghasilkan kesimpulan yang berbeda, meskipun obyek kebijakan yang dikaji sama.

Sebagai contoh, dosen bisa mengajak mahasiswa untuk melihat proses kebijakan konversi bahan bakar minyak tanah ke bahan bakar gas. Dari satu perspektif, proses kebijakan tersebut bisa dilihat sebagai sebuah proses yang digerakkan pada suatu tujuan yang jelas, efisiensi fiskal melalui pengurangan beban subsidi negara di sektor energi, dengan langkah-langkah yang didasari oleh perhitungan yang komprehensif, misalnya: “Berapa jumlah rumah tangga yang harus disuplai subsidi bahan bakar gas?”, “Siapa yang menyalurkan?”, “Bagaimana penyalurannya?”, “Dari mana anggarannya akan diambil?”, dan seterusnya. Namun, dari perspektif yang lain, kebijakan ini juga bisa dilihat sebagai sebuah proses yang bergerak ke arah dan tujuan yang belum pasti dan proses kebijakan itu sendiri diisi oleh pertarungan berbagai kepentingan yang nantinya akan menentukan arah dan hasil kebijakan. Misalnya, “Siapa yang diajak untuk membuat keputusan kebijakan konversi ke bahan bakar gas tersebut?”, “Pihak mana yang diuntungkan dan dirugikan?”, “Dampak sosial yang mungkin ditimbulkan dari proses konversi tersebut?”, dan seterusnya.

Contoh serupa bisa kita dapatkan juga dalam kasus penggusuran yang ditampilkan dalam **Box II.1. Contoh Kasus: Kebijakan Penggusuran**. Dari kacamata pemerintah, sebagai pihak yang mengeluarkan kebijakan, langkah ini dianggap perlu demi kebaikan masyarakat sendiri. Dalam kasus eksekusi tanah milik Perum Perumnas, argumen dan logika yang digunakan untuk menjustifikasi penggusuran adalah demi terciptanya keadilan dan terpenuhinya prinsip supremasi hukum, yang dalam kasus tersebut menyatakan tanah tersebut adalah milik Perum Perumnas, dan karenanya mereka berhak menggusur orang yang dianggap tidak berhak mendiami tanah tersebut.

Namun, dalam perspektif yang lain, seperti dikemukakan dalam artikel tersebut, ada dampak dari kebijakan penggusuran tersebut yang sangat berpotensi memunculkan permasalahan publik baru. Warga yang tergusur tentunya mengalami gangguan dalam kehidupan sosial

dan ekonominya. Bagi analisis kebijakan, tentunya hal ini tidak bisa dikesampingkan begitu saja, mengingat tujuan dari kebijakan publik adalah menyelesaikan permasalahan publik, bukan menciptakan masalah publik baru.

Box II.1. Contoh Kasus: Kebijakan Penggusuran

Sarapan Pagi Bersama : Tubagus Karbyanto

Penggusuran Adalah Teror Mencekam

Penggusuran adalah teror bagi masyarakat korban karena sendi kehidupan mereka tercabut dari akarnya ungkap pemerhati masalah perkotaan Tubagus Karbyanto. “Penggusuran adalah teror yang mencekam,” kata Tubagus saat dihubungi KCM, Kamis (2/10).

Setidaknya lebih dari dua minggu ke belakang, warga Jakarta akrab dengan berita penggusuran. Setelah ratusan warga Kampung Baru, Cengkareng kehilangan tempat tinggal mereka karena lahan yang dipakai diambil pemiliknya Perum Perumnas, giliran warga Kampung Sawah, Tanjung Duren bernasib naas. Kamis pagi, 100 warga yang mendiami lahan di RW 05 dan RW 06, persis di samping Mal Taman Anggrek kalah adu fisik dengan sekitar 3500 petugas tramtib berikut polisi. Tempat tinggal mereka pun, rata dengan tanah.

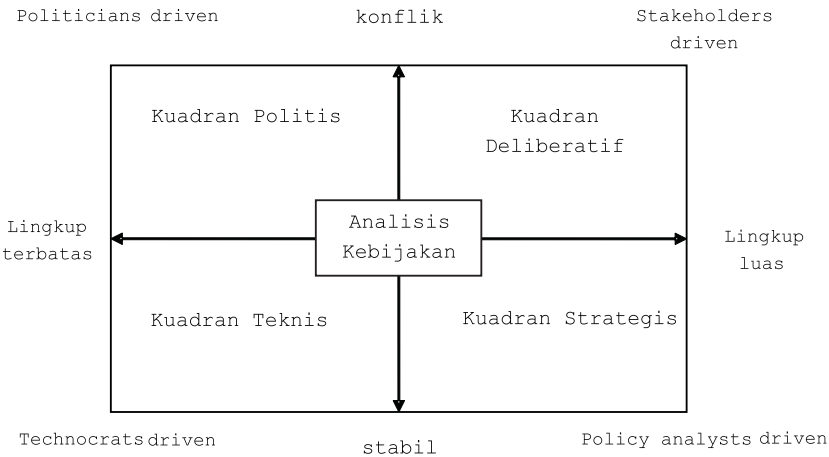
.....Menurut Tubagus yang juga Wakil Ketua Forum Warga Kota (Fakta) ini, penggusuran seperti dijelaskan di atas akses masyarakat korban untuk mendapatkan hak-hak hidup mereka betul-betul tertutup. “Mereka tidak bisa lagi memikirkan pekerjaan mereka. Anak-anak pun tak lagi bisa sekolah. Mereka pun cemas akan ancaman penggusuran-penggusuran selanjutnya,” kata Tubagus.

Sumber: <http://www.kompas.com/utama/news/0310/03/072649.htm>,
Benarkah penggusuran adalah sesuatu yang merugikan? Bukankah tujuan dari penggusuran kepentingan orang banyak?

Dosen mengajak mahasiswa untuk melihat bahwa masing-masing perspektif mengedepankan aspek tertentu dengan mengesampingkan aspek yang lain. Di atas, perspektif yang pertama mengedepankan aspek teknis-administratif-ekonomis, dengan mengabaikan aspek sosio-

politis. Sebaliknya perspektif yang kedua lebih mengedepankan aspek sosio-politis, dan mendorong upaya mencari solusi alternatif untuk permasalahan kepemilikan dan pemanfaatan lahan yang menjadi pokok permasalahan kebijakan di atas. Pilihan perspektif seorang analis akan berkonsekuensi pada model atau kerangka analisis yang digunakannya (Model kebijakan akan dibahas pada Bab IV). Padahal, dua contoh tersebut hanyalah sebagian kecil dari berbagai perspektif tentang kebijakan. Artinya, ada demikian banyak cara untuk memahami kebijakan publik dan menganalisa kebijakan publik. Ini bisa kita lihat pada **Bagan II.1. Peta Pemikiran Analisis Kebijakan** yang menunjukkan, setidaknya, empat perspektif kebijakan, yaitu kebijakan sebagai fenomena politis, deliberatif, teknis, dan strategis.

Bagan II.1. Peta Pemikiran Analisis Kebijakan



Sumber: Nugroho, Riant, (2007), *Analisis Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputiondo, hal. 158

Kondisi seperti di atas, di satu sisi, memberikan ruang yang leluasa bagi orang untuk mengembangkan berbagai model dan metode analisis kebijakan. Namun, di sisi yang lain, menempatkan analis kebijakan pada situasi yang dilematis untuk menentukan perspektif mana yang

harus dipakai untuk menghasilkan analisis yang komprehensif.

Keinginan untuk menghasilkan sebuah analisis yang komprehensif, tidak jarang membawa seorang analis untuk berupaya memperhitungkan semua faktor yang mempengaruhi proses sebuah kebijakan. Harapannya, dengan memperhitungkan semua faktor, si analis bisa menghasilkan informasi dan ramalan kebijakan yang akurat.

Sayangnya, keinginan seperti di atas jarang sekali menjadi kenyataan dalam praktek analisis kebijakan. Salah-salah, analis yang bersangkutan, jika tidak hati-hati, bisa terjebak dalam penggunaan nalar *Rational-Comprehensive* secara berlebihan, ketika dia terlalu percaya diri pada rasionalitas dan kapasitasnya sebagai seorang teknokrat atau analis kebijakan. Sebaliknya, analisis yang sifatnya hanya parsial, atau menyeluruh namun hanya berpilar pada prinsip-prinsip normatif umum, kurang memiliki daya ramal dan sedikit sekali utilitasnya bagi kebutuhan praktis kebijakan.

Dalam menentukan pilihan perspektif dan konsekuensi tuntutan derajat komprehensivitas yang ditimbulkan, sebagai seorang analis, mahasiswa harus mengenal, memahami, dan menghayati perspektif-perspektif dasar yang selama ini digunakan untuk memahami, menjelaskan, dan memperlakukan kebijakan. Untuk itu, dosen memperkenalkan dua mazhab pemikiran dalam studi kebijakan publik dan analisis kebijakan publik. Kedua mazhab itu adalah *Rational-Comprehensive* dan *Garbage – Can Model*. Kedua model dasar ini banyak dipakai untuk menjelaskan logika dalam proses kebijakan publik. Perbedaan keduanya adalah pada keyakinan yang mereka letakkan di atas rasionalitas, seperti tampak dalam *Tabel II.1. Perbedaan Model-Model Pengambilan Keputusan*.

Tabel II.1.

Perbedaan Model-Model Pengambilan Keputusan

PENDEKATAN	<i>RATIONAL - COMPREHENSIVE</i>	<i>MIXED-SCANNING</i>	<i>GARBAGE-CAN</i>
POIN PERBEDAAN			
Asumsi ontologis	Setiap permasalahan memiliki solusi obyektif	Setiap permasalahan berada dalam sebuah konteks yang spesifik	Tidak ada solusi yang benar-benar obyektif untuk setiap solusi, karena permasalahan dan pengambilan keputusan selalu terjadi dalam sebuah konteks yang spesifik
Asumsi epistemologis	Pendekatan yang rasional membawa pada pilihan solusi obyektif	Selain keterbatasan nalar manusia, konteks ini membatasi kemungkinan untuk mendapatkan informasi yang lengkap dan melakukan pertimbangan yang komprehensif, sehingga keputusan tidak pernah didasarkan pada perhitungan rasional yang komprehensif.	Pilihan solusi yang diambil didasarkan pada kebiasaan daripada pemikiran yang komprehensif
Sikap terhadap konteks	Hampir sepenuhnya abai terhadap konteks, misal selalu mengasumsikan bahwa informasi yang dibutuhkan akan selalu tersedia secara tidak terbatas	Memberikan perhatian kepada konteks sembari mengupayakan agar proses pengambilan keputusan dalam rasionalitas teknokratis bisa dimaksimalkan	Terlalu hirau dengan konteks, sehingga dalam pengambilan keputusan selalu, terlebih dahulu mengacu pada pengalaman di masa lalu untuk situasi yang dianggap hampir serupa
Logika Proses	Teknokratis	Politis	Birokratis

Cakupan analisis	Substansi	Substansi dan proses	Proses
Keputusan yang diharapkan akan dihasilkan	Efektif dan efisien, dengan asumsi klaim ilmiah dan obyektif tidak perlu ditundukkan pada dinamika politik yang ada dalam situasi keputusan kebijakan	Efektif dan efisien, namun juga harus bisa diterima oleh aktor-aktor yang terlibat dan ikut menciptakan situasi keputusan kebijakan	Sesuai dengan keadaan yang dihadapi, namun juga tidak terlalu banyak merubah kebiasaan yang selama ini terlembaga
Posisi analisis	Sebagai orang luar yang imparsial	Sebagai bagian yang ikut mempengaruhi proses dan hasil pengambilan keputusan	Sebagai bagian dari sistem yang mereproduksi 'kebiasaan'
Teknik dan metode analisis yang biasa digunakan	CBA, SWOT, <i>Linear programming</i> .	<i>Game theory</i>	<i>Game theory</i>

Diantara kedua model tersebut, ada model yang berusaha mengambil jalan tengah, yang disebut sebagai Model *Mixed - Scanning*. Ketiga model tersebut memiliki definisi-nya sendiri tentang proses kebijakan. Model *Garbage – Can* melihat proses kebijakan yang sedikit sekali melibatkan proses yang rasional, dalam artian ilmiah. Proses kebijakan lebih digerakkan oleh kebiasaan-kebiasaan yang sudah pernah dilakukan di masa sebelumnya atau ditempat lain.

Sebaliknya, Model *Rational-Comprehensive* mendefinisikan proses kebijakan sebagai proses yang sepenuhnya rasional. Proses kebijakan meliputi aktivitas kalkulasi, proyeksi, perencanaan, dan formulasi yang *nylimet*. Segala keputusan diambil berdasarkan informasi yang lengkap dan perhitungan yang komprehensif.

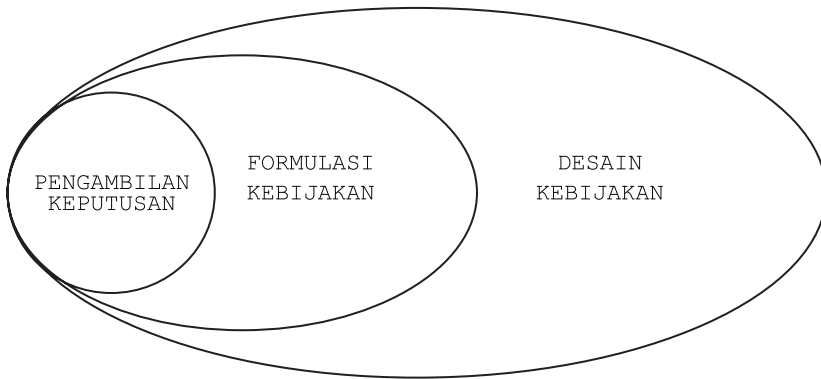
Model *Mixed-Scanning* mencoba mengambil posisi di antara keduanya. Model ini mengakui keterbatasan nalar manusia, dan melihat proses kebijakan tidak semata-mata ditentukan oleh perhitungan rasional – efektif – efisien, tetapi juga perhitungan rasional – politis, yang mengakibatkan proses kebijakan diwarnai oleh proses tawar-menawar antar berbagai aktor dan kepentingan yang terlibat. Proses tawar-menawar ini juga dianggap terjadi dalam sebuah konteks sosial yang spesifik, dengan nilai, norma, dan kebiasaan yang mengkerangkai proses administratif dan politik yang terjadi.¹

Dosen memaparkan bahwa penggunaan ketiga model itu dalam analisa kebijakan, berimplikasi pada tuntutan komprehensivitas dan kepiawaian analisa yang berbeda dari seorang analis. Tentunya, ini disebabkan oleh perbedaan asumsi yang dijadikan sebagai dasar analisa dalam tiap model. Instrumen analisa yang dipakai dalam tiap model juga berbeda-beda.

1 Lihat juga Howlett, M. dan Ramesh, (1984), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, University Press; Chap. 7 *Decision Making: Beyond Rationalism and Incrementalism*.

Bagan II.2.

DERAJAT KOMPREHENSIVITAS ANALISIS KEBIJAKAN



Misalnya, ada seorang analis yang melakukan analisis untuk pengambilan keputusan kebijakan. Ketika dia memilih menggunakan *Model Rational-Comprehensive*, mau tidak mau, analis tersebut dituntut untuk melihat dan memperhitungkan secara komprehensif segala kemungkinan yang menjadi konsekuensi dari setiap alternatif pilihan kebijakan yang ada. Sehingga, analisis kebijakan dalam model ini tidak hanya dilakukan untuk menganalisis proses pengambilan keputusan kebijakan, tetapi juga sampai pada pembuatan formula dan desain kebijakan.

Dalam model ini, pergeseran praktek dan realita kebijakan dari desain atau formula yang sudah dirumuskan merupakan hal yang paling tidak diharapkan, meskipun bukan berarti tidak diantisipasi. Biasanya desain dan formula kebijakan yang dibangun dengan model ini telah menyiapkan desain atau formula *contingency* atau *exit plan* jika situasi kebijakan berkembang ke arah yang tidak diantisipasi sebelumnya. Ini berarti, pilihan untuk melakukan analisa dengan model ini memang menuntut seorang analis untuk benar-benar melakukan analisis yang komprehensif.

Sebaliknya, analis yang bekerja dengan Model *Garbage – Can* atau Keranjang Sampah, ketika melakukan analisis untuk pengambilan keputusan kebijakan, mungkin sekali hanya dituntut untuk

mengidentifikasi pengalaman-pengalaman yang mirip dengan kondisi yang sekarang dianalisis. Kemudian mengidentifikasi keputusan apa yang 'biasanya' diambil dalam situasi yang dianggap serupa itu dan seberapa besar keputusan itu berhasil. Formula dan desain kebijakan dirancang secara garis besar dan sangat mungkin untuk mengalami perubahan seiring dengan perkembangan situasi yang dihadapi. Namun pilihan atas model ini juga menghadirkan konsekuensi bahwa analisis harus selalu siap dengan perubahan situasi yang bisa terjadi seketika.

Dosen menegaskan kepada mahasiswa bahwa pilihan model dalam melakukan analisa kebijakan bukanlah sebuah aktivitas yang tidak bermakna, tetapi merupakan suatu pilihan yang selanjutnya menjadi kerangka acuan bagi seorang analis dalam membangun analisisnya. Baik buruknya analisa yang dilakukan, ikut ditentukan oleh konsistensi antara model yang digunakan dan analisis yang dihasilkan dari suatu analisis.

Sementara Model *Mixed – Scanning* berusaha menawarkan fleksibilitas di antara ketegangan dua model sebelumnya. Ini karena asumsi Model *Mixed – Scanning* melihat bahwa meskipun proses kebijakan melibatkan konflik kepentingan dan tawar-menawar antar aktor, seluruh aktor tersebut berbicara dalam suatu batas rasionalitas minimum.

B. Pilihan Seorang Analis

Lebih lanjut, dosen memaparkan bahwa yang mempengaruhi pilihan posisi seorang analis bukan sekedar keunggulan dan kelemahan masing-masing model. Seringkali, dalam memilih model, analis juga harus mempertimbangkan faktor waktu yang tersedia, akses terhadap sumber data, dan faktor-faktor lainnya. Tentunya kita tidak bisa mengabaikan faktor-faktor teknis ini dalam pilihan model analisis.

Namun, terlepas dari itu semua, penting untuk dipahami oleh seorang analis bahwa kecanggihan analisis sebetulnya tetap menjadi poin utama yang dituntut dari seorang analis. Kecanggihan seorang analis ini akan berujung pada reliabilitas dan akurasi analisis yang dihasilkan. Kecanggihan inilah yang kemudian harus dikompromikan dengan faktor-faktor teknis yang seringkali harus dipertimbangkan oleh seorang analis dalam menentukan pilihan posisinya.

Dalam menentukan pilihan posisi ini, seorang analis harus sanggup memahami dan memproyeksikan konsekuensi yang muncul dari tiap pilihan posisi yang dihadapinya. Konsistensi seorang analis dengan pilihan posisi yang diambilnya, dengan segala konsekuensinya, merupakan poin utama penilaian baik buruknya seorang analis, selain kecanggihan analisa yang dihasilkan. Ini mengingat bahwa situasi yang mempengaruhi pilihan seorang analis tidak pernah sama.

Untuk bisa memahami dan memproyeksikan konsekuensi dari tiap pilihan posisi, seorang analis memerlukan kemampuan untuk berpikir kritis. Kritisisme ini terutama ditujukan pada berbagai pilihan perspektif dan model kebijakan yang ada. Dari situ si analis akan bisa meraba keunggulan dan kelemahan dari masing-masing perspektif dan model kebijakan; serta konsekuensinya dalam analisis yang akan dilakukan.

Pada kesempatan ini, dosen bisa merangsang kemampuan berpikir kritis mahasiswa, dengan mengajak mereka untuk mengkritisi logika model-model kebijakan *Rational-Comprehensive* dan *Garbage-Can* yang sudah dipaparkan sebelumnya.

C. MENKRITISI LOGIKA *RATIONAL-COMPREHENSIVE*

Untuk memicu kritisisme mahasiswa, dosen menggunakan simulasi yang akan berguna sebagai bahan refleksi bagi mahasiswa. Simulasi ini berkaitan dengan masalah komprehensivitas pengetahuan, mengingat klaim logika *Rational-Comprehensive* menyatakan bahwa proses kebijakan yang baik adalah proses yang sepenuhnya dikendalikan oleh rasionalitas obyektif manusia.

Dalam simulasi ini, *pertama*, mahasiswa dibagi dalam beberapa kelompok. Selanjutnya, mahasiswa diminta untuk mengomentari suatu isu kebijakan tertentu. Dosen bisa mengusahakan satu contoh isu kebijakan yang kontroversial yang sedang hangat menjadi pembicaraan masyarakat. Setelah itu, komentar mahasiswa dikumpulkan, dan bersama-sama, masing-masing kelompok diminta untuk mengisi kolom yang tersedia seperti dalam *Tabel II.2. Matriks Isian Simulasi*.

Tabel II.2. Matriks Isian Simulasi

	YANG MEREKA TAHU	YANG MEREKA TIDAK TAHU
YANG SAYA TAHU	Terbuka bagi Diskusi	Titik Buta Mereka
YANG SAYA TIDAK TAHU	Titik Buta Saya	Titik Buta Semua Pihak

Masing-masing kelompok, memasukan komentar dari kelompok lain yang sama dengan komentarnya dalam kolom *Terbuka Bagi Diskusi*. Sementara komentar kelompok lain yang berbeda dengan komentar kelompoknya, di masukkan dalam kolom *Titik Buta Saya*. Komentar dari kelompok yang bersangkutan, yang tidak disinggung oleh kelompok lain, dimasukkan dalam kolom *Titik Buta Mereka*.

Kita akan menemukan komentar-komentar dalam kolom *Terbuka Bagi Diskusi*. Komentar yang ada dalam kolom ini bisa disebut sebagai inter-subyektivitas yang ada di antara para mahasiswa tersebut, terkait dengan isu yang dikomentari. Atau dalam bahasa penganut perspektif obyektifis, disebut sebagai pengetahuan yang obyektif.

Dari simulasi tersebut, dosen bisa mengajukan pertanyaan, “Apa yang membuat seseorang memberikan komentar yang berbeda?”. Jika informasi tentang isu kebijakan yang digunakan dalam simulasi ini relatif sedikit dimiliki oleh mahasiswa, opini mahasiswa akan banyak terkumpul di kolom kuadran *Titik Buta Saya* dan *Titik Buta Mereka*. Artinya semakin kecil inter-subyektivitas yang muncul.

Karena seluruh mahasiswa yang mengikuti mata kuliah Analisis Kebijakan Publik pasti sudah pernah membahas masalah klaim obyektivitas ilmu dalam mata kuliah Ilmu Sosial Dasar, dosen bisa mengajukan pertanyaan, “Apakah obyektivitas bisa menyelesaikan masalah?”. Melalui simulai di atas, sebetulnya akan nampak bahwa obyektivitas menjadi tidak relevan ketika pengetahuan tidak lengkap, baik pengetahuan yang kita miliki maupun dimiliki orang lain. Sebetulnya, obyektif atau tidak itu ditentukan oleh apa yang kita ketahui dan orang lain ketahui. Orang Afrika dan orang Siberia memiliki obyektivitas atas gajah kalau keduanya sama-sama mengenal dan memahami gajah, baik

secara konseptual maupun simbolik. Tapi, obyektivitas itu tidak akan terbentuk jika salah satunya tidak atau belum pernah mengenal gajah. *Dus*, apa bedanya obyektivitas dengan inter-subyektivitas?

Dengan inspirasi dari simulasi yang dilakukan sebelumnya, dosen meminta komentar mahasiswa tentang subyektivitas. Pertanyaan, “Apakah subyektivitas itu selamanya buruk?”. Setelah mahasiswa memberikan komentar mereka, dosen bisa mulai memaparkan bahwa realitas, atau apa yang kita anggap sebagai realitas, sangat mungkin hanyalah sebuah fenomena yang kita maknai secara intersubyektif.

Dari situ, dosen bisa mulai memaparkan tentang pentingnya seorang analis untuk mengambil dan menentukan posisinya dalam menganalisis. Poin penting yang perlu diutarakan oleh dosen di sini adalah, dengan menentukan posisinya seorang analis bisa mendefinisikan apa yang dia tahu dan apa yang dia tidak tahu. Karena banyak hal yang dia tidak tahu, maka penting bagi si analis untuk selalu membuka pikirannya terhadap pendapat orang lain.

Pada sesi sebelumnya, mahasiswa telah diminta untuk membaca tulisan Eugene, (Bardach, Eugene, 2005, *Practical Guide for Policy Analysis: Eightfold Paths toward Problem Solving*, NY: CQ Press). Pada Bab I ada dua sub-bab yang masing-masing berjudul “*Sentuh Dulu Basisnya*” dan “*Menggunakan Sepatu Orang Lain*”. Dalam dua tulisan itu, poin yang dikemukakan oleh Bardach adalah, seorang analis yang cukup canggih sekalipun perlu mendengarkan masukan dari orang lain, terutama aktor-aktor lain yang terlibat dalam area kebijakan yang sama. Karena bisa jadi dari mereka akan ada masukan yang berharga untuk menghasilkan analisa kebijakan yang lebih berkualitas. Setidaknya, ketika analis yang bersangkutan diminta untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan dari analisis yang dilakukannya, si analis bisa mengurangi potensi resistensi dari aktor-aktor kebijakan yang lain. Di sini, terlihat bahwa Bardach menyadari pentingnya aspek politik dalam analisa kebijakan, selain aspek teknokratis, meskipun buku tersebut ditulis dari posisi dan lebih menggambarkan analisis yang dilakukan seorang analis profesional.

Posisi apa yang penting untuk diambil, serta konsekuensi apa saja selain, komprehensivitas dan kecanggihan analisis, yang

harus dipertimbangkan dalam menentukan posisi akan menjadi fokus pembahasan di sesi berikutnya. Berangkat dari pemahaman yang didapatkan pada sesi ini, pada dua sesi berikutnya dosen akan mengajak mahasiswa untuk menghayati bagaimana dari pemahaman tersebut kepiawaian melakukan analisis bisa dibangun. Selain itu, mahasiswa juga akan diajak untuk menghayati posisinya sebagai analis dan konsekuensi dari pilihan posisinya.

D. Tugas Akhir Sesi

Sebelum kelas ditutup, mahasiswa diminta mempersiapkan diri untuk sesi berikutnya, dengan membaca dan *me-review* dua literatur yang akan digunakan sebagai acuan dan perbandingan untuk sesi berikutnya.

- Bardach, Eugene, (2005), *Practical Guide for Policy Analysis: Eightfold Paths toward Problem Solving*, NY: CQ Press.
- Michael Howlett dan M. Ramesh, (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press, Chap. 7, *Public Policy Decision-Making – Beyond Rationalism, Incrementalism and Irrationalism*.

Daftar Pustaka

- Bardach, Eugene, (2005), *Practical Guide for Policy Analysis: Eightfold Paths toward Problem Solving*, NY
- Hogwood dan Gunn, (1989), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press
- Howlett, Michael dan Ramesh, M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press
- Nugroho, Riant, (2007), *Analisis Kebijakan*, Elex Media Komputindo: Jakarta
- Stone, Deborah (1997), *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*, W&W Norton & Company, New York; pertama kali dipublikasikan 1988 dengan judul *Policy Paradox and Political Reason*

Pertemuan III

OBJEKTIVITAS ANALISIS

Kontroversi Analisis untuk Kebijakan dan Analisis terhadap Kebijakan

Misi Sesi Perkuliahan

- Menjelaskan tentang sikap dan nilai dalam analisa kebijakan
- Mengungkap asumsi-asumsi dibalik *mainstream* teori kebijakan publik

Substansi Sesi Perkuliahan

- Pengaruh nilai dan sikap dalam kerangka analisa kebijakan
- Macam-macam analisis dan analisa kebijakan
- Menjelaskan variasi "*frame*" atau kerangka analisa kebijakan berdasarkan variasi setting institusional, orientasi akademik, kepentingan kebijakan dan relasi terhadap proses kebijakan

Metode Sesi Perkuliahan

- Ceramah
- Diskusi Kelas

A. Pilihan Dilematis Bagi Seorang Analis

Pada pertemuan ini, mahasiswa akan diajak untuk menyelami salah satu perdebatan utama dalam kajian Analisa Kebijakan Publik, yaitu perdebatan tentang obyektivitas VS subyektivitas analisa kebijakan dan pilihan posisi seorang analis kebijakan. Untuk itu, dosen mengawali sesi ini dengan sedikit mengulang kembali materi sesi sebelumnya, tentang perspektif-perspektif dasar *Rational-Comprehensive*, *Garbage-Can*, dan *Mixed-Scanning* yang banyak digunakan dalam kajian kebijakan publik. Dosen mengajak mahasiswa untuk mencermati bahwa dalam masing-masing perspektif analisa dan si analis diasumsikan mengambil posisi tertentu terhadap obyek kebijakan yang dikajinya.

Sederhananya, kita bisa mengasumsikan bahwa perspektif *rational-comprehensive* mewakili perspektif yang mengasumsikan bahwa analisis kebijakan harus bersifat obyektif dan analisis harus mengambil jarak dan bersikap netral dari obyek kebijakan yang dikajinya. Analisis yang obyektif ditentukan dari sejauh mana analisis tersebut dilakukan sesuai dengan kaidah teknokratis dan prosedur yang ada. Karena itu, perspektif ini juga disebut perspektif Teknokratis-Administratif.

Sementara, *Garbage-Can* kita asumsikan sebagai perspektif yang mewakili asumsisubyektivitas analisis dan keterlibatan kepentingan analisis dengan obyek kebijakan yang dikajinya adalah sebuah keniscayaan. Tarik-menarik kepentingan dalam proses kebijakan juga menjadi sebuah keniscayaan yang lain, karena ada beragam aktor yang terlibat dalam proses kebijakan. Proses kebijakan tidak selalu didasari oleh suatu tujuan yang jelas dan terdefinisi dengan baik, tetapi bisa juga didasari untuk menemukan kompromi di antara berbagai kepentingan yang terlibat.

Terakhir, *Mixed-Scanning* mewakili perspektif yang melihat bahwa proses kebijakan merupakan proses yang meliputi dimensi teknis-administratif dan politis, serta mencari cara yang paling tepat untuk memadukan keduanya. Dalam perspektif ini, proses kebijakan dilihat sebagai proses untuk mengidentifikasi berbagai alternatif yang berpotensi menghasilkan di antara berbagai kepentingan yang terlibat dalam proses kebijakan, dilanjutkan dengan menentukan alternatif mana yang dianggap paling rasional dan efektif.

Di kutub teknokratis – administratif, analisis kebijakan diklaim sebagai kegiatan memilah-milah dan mengukur suatu kebijakan untuk menghasilkan informasi dan pengetahuan yang sifatnya obyektif. Di sini, diasumsikan bahwa analisis dan pengetahuan yang dihasilkannya bersifat obyektif, bebas nilai, dan tidak melayani kepentingan apapun. Tarik-menarik kepentingan politik, yang sangat kental mewarnai proses kebijakan, dianggap sebagai distorsi bagi upaya analisis; yang sayangnya; kemudian cenderung diabaikan dalam kebanyakan analisis yang dilakukan dengan perspektif ini.

Di kutub politis, konflik kepentingan dalam proses kebijakan dipandang sebagai sebuah keniscayaan, termasuk dalam analisis yang

menyertai proses tersebut. Tentunya ini membuat analisis yang dilakukan menjadi tidak obyektif dari perspektif teknokratis-administratif. Di situ, analisis yang dihasilkan bisa jadi muncul bukan sekedar sebagai pengetahuan yang bebas nilai atau tidak memihak, tetapi ditujukan agar bisa menjadi argumen untuk mempengaruhi kebijakan yang dihasilkan agar menguntungkan bagi kepentingan tertentu.

Dosen memaparkan kepada mahasiswa bahwa, sebetulnya, kedua asumsi tersebut muncul dari ketegangan antara paradigma obyektivis/positivis dan subyektivis, yang tentunya sudah dipahami oleh mahasiswa dalam berbagai mata kuliah metodologi yang telah diikuti sebelumnya. Dalam paradigma yang pertama, analisa dan analisis, dituntut untuk berdiri mengatasi semua pertikaian dan silang – sengketa kepentingan dari aktor-aktor kebijakan yang terlibat dalam proses kebijakan yang dianalisis. Di sini diasumsikan bahwa rasionalitas manusia akan mampu menemukan sebuah jalan keluar yang secara obyektif diakui kebenarannya dan bisa diterima oleh semua aktor yang terlibat dalam suatu isu atau area kebijakan tertentu.

Sebaliknya, paradigma *subyektivis* melihat bahwa analisis kebijakan, niscaya, berlangsung dalam sebuah konteks relasi berbagai aktor kebijakan yang memiliki kepentingan yang beragam. Sebagai konsekuensinya, proses kebijakan maupun analisa kebijakan tidak steril dari relasi kepentingan tersebut. Analisis yang dilakukan, mau tidak mau, akan dihindangi oleh subyektivitas. Karena itu, analisis di sini dilakukan bukan untuk menghasilkan suatu pengetahuan yang obyektif, namun lebih diarahkan untuk membangun inter-subyektivitas atau kesepahaman di antara relasi kepentingan terkait dengan kebijakan yang dianalisis. Dosen bisa mengingatkan mahasiswa pada simulasi tentang pemahaman kita dan orang lain di pertemuan sebelumnya!

Ujung dari ini semua adalah, bagaimanakah posisi si analisis? Haruskah atas nama obyektivitas, si analisis tetap berpura-pura berdiri dalam menara obyektivitas, dengan resiko besarnya potensi resistensi terhadap kesimpulan analisisnya? Ataukah, dengan mengorbankan obyektivitas, si analisis harus mengakui posisi subyektifnya, dengan resiko dicap tidak ilmiah? Kontras antara analisis yang mengacu

pada obyektivisme dan inter-*subyektivis*-me dapat dilihat di **Tabel III.1. Matriks Perbedaan Analisis Sebagai Kegiatan yang Obyektif dan Analisis Sebagai Kegiatan yang Subyektif.**

Tabel III.1. Matriks Perbedaan Analisis Sebagai Kegiatan Yang Obyektif dan Analisis Sebagai Kegiatan yang Subyektif

	ANALISIS SEBAGAI KEGIATAN YANG OBYEKTIF	ANALISIS SEBAGAI KEGIATAN YANG SUBYEKTIF
Asumsi tentang posisi analisis dengan realitas yang dianalisis	Analisis merasa berada di luar realita yang dianalisis	Analisis merasa menjadi bagian dari realitas yang dianalisis
Tipe analisis	Analisis terhadap kebijakan	Analisis untuk kebijakan
Tipikal analisis	Ilmuwan, komentator, wartawan	Politisi, <i>policy maker</i> , teknokrat
Peran yang dijalankan Analisis	Memproduksi pengetahuan tentang kebijakan	Memproduksi kebijakan
<i>Output</i> yang diharapkan	Pengetahuan, teori, serta penyempurnaan metode analisis kebijakan, orientasi pemerintah	Basis informasi untuk pembuatan kebijakan, tawaran rumusan kebijakan tertentu

Sebagaimana dipahami dalam simulasi pada pertemuan sebelumnya, kecenderungan tidak lengkapnya informasi yang dimiliki oleh seseorang cenderung memunculkan *blindsport* atau titik-butu. Begitu juga dalam analisa kebijakan, keterbatasan rasionalitas dan pengetahuan para analisis seringkali memunculkan berbagai titik-butu. Dalam paradigma subyektivis, analisis dilakukan untuk menarik berbagai titik-butu ini ke wilayah *Terbuka Bagi Diskusi* sehingga inter-subyektivitas bisa tercipta.

Lebih dari itu, begitu berharganya pengetahuan atau informasi yang dibutuhkan untuk membuat kebijakan, seringkali dalam praktek kebijakan, informasi ini menjadi komoditi politik. Penguasaan atas pengetahuan atau informasi menentukan nasib kepentingan setiap aktor dalam proses kebijakan yang diikutinya. Dengan demikian, muncul kecenderungan akan tidak pernah lengkapnya informasi dalam setiap proses kebijakan. Hal ini tentunya membuat analisis menghadapi kesulitan yang luar biasa untuk menghimpun keseluruhan pengetahuan dan informasi yang dibutuhkan untuk melakukan suatu analisa yang

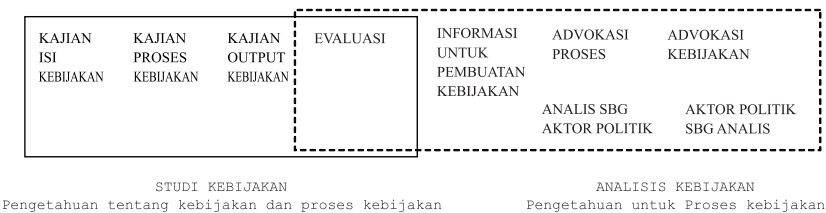
obyektif dengan hasil yang memuaskan semua pihak.¹

B. Kontroversi Analisa untuk Kebijakan dan Analisa terhadap Kebijakan: Perdebatan Seputar Obyektivitas Analisis

Dalam praktek analisa kebijakan, ketegangan antara dua kutub ini muncul dalam ketegangan antara dua corak analisa, yaitu ‘analisa untuk kebijakan’ dan ‘analisa terhadap kebijakan’. Secara sederhana, ‘analisa untuk kebijakan’ adalah analisa yang ditujukan untuk memproduksi suatu produk yang secara spesifik menjadi bagian dari proses kebijakan tertentu. Sementara, ‘analisis terhadap kebijakan’ lebih ditujukan untuk memproduksi ‘pengetahuan’ tentang proses kebijakan. Pengetahuan yang dihasilkan di sini bisa diambil dari suatu kebijakan tertentu secara spesifik, yang kemudian diabstraksikan menjadi bagian dari pengetahuan tentang kebijakan secara umum.

Sebetulnya kedua corak analisa itu lebih bersifat saling melengkapi (komplementer) daripada bersifat saling menggantikan, atau substitutif. Hubungan kedua corak analisa itu bisa dicermati dalam *Bagan III.1. Hubungan Antara Analisis untuk Kebijakan dan Analisis terhadap Kebijakan*. Dalam bagan tersebut, Hogwood dan Gunn memakai istilah *policy studies* untuk analisa terhadap kebijakan, dan *policy analysis* bagi analisis untuk kebijakan.

Bagan III.1. Hubungan Antara Analisis Untuk Kebijakan Dan Analisis Terhadap Kebijakan



1 Lihat Stone, Deborah, (1997), *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*, New York: W&W Norton & Company, pertama kali dipublikasikan 1988 dengan judul *Policy Paradox and Political Reason*, Chap.2.

Dosen meminta mahasiswa untuk memperhatikan bahwa dalam kolom advokasi kebijakan, Hogwood dan Gunn menempatkan di bawahnya analisis kebijakan yang (bisa) sekaligus berperan sebagai aktor politik, dan sebaliknya, aktor politik yang (bisa) berperan sebagai analisis kebijakan. Di sini analisis dilakukan untuk melayani kebutuhan dan permasalahan praktis yang memang menempatkan analisis kebijakan ataupun aktor politik yang bersangkutan dalam situasi di mana kebijakan yang dibuat harus bisa mengatasi permasalahan yang dihadapi. *Dus*, analisis semacam ini tidak akan dikritisi jika tidak sepenuhnya mentaati kaidah keilmiah, selama analisis yang dilakukan menghasilkan kebijakan yang relevan dengan situasi yang dihadapi. Baik-tidaknya analisis kebijakan dalam corak ini diukur dari efektif tidaknya kebijakan yang dihasilkan dari analisis tersebut mengatasi permasalahan publik yang dihadapi.

Analisis yang dilakukan dalam corak analisis untuk kebijakan, tentunya membutuhkan dasar teoritik. Dasar teoritik ini, sebagian besar, dihasilkan melalui analisis terhadap kebijakan dalam *policy studies*. Di sini, proses pembangunan teori memang tunduk pada kaidah-kaidah ilmiah, dan baik-buruknya analisis dalam corak ini dilihat dari sejauh mana proses analisis dan teori yang dibangun memenuhi kaidah-kaidah keilmiah. Namun, ketika berada di tangan analisis atau aktor politik yang melakukan analisis dengan corak analisis untuk kebijakan, teori-teori ini akan diuji dalam dunia nyata untuk membuktikan "*kegunaannya*" dalam situasi kebijakan yang spesifik. Bila terbukti memiliki kegunaan dalam praktek nyata kebijakan, maka penerimaan terhadap teori yang bersangkutan akan semakin besar. Namun, jika sebaliknya, teori yang bersangkutan tidak-serta merta dinyatakan salah, namun hanya akan dipandang tidak relevan dengan situasi kebijakan yang tengah dihadapi. Ini karena teori tersebut merupakan hasil abstraksi dari fenomena praktek kebijakan tertentu, yang mungkin saja berbeda dengan praktek kebijakan di mana teori tersebut kemudian digunakan.

Dosen menjelaskan kepada mahasiswa bahwa dalam segmen kedua mata kuliah ini, mahasiswa bebas memilih salah satu di antara

kedua corak analisa kebijakan tersebut. Mahasiswa perlu diingatkan, sebelum menentukan pilihan, mahasiswa harus memahami hal-hal yang sifatnya meta-analisis sebelum menyentuh persoalan tertentu. Kelatahan dan ketidakkritisan akibat kurangnya pemahaman terhadap permasalahan meta – analisis ini penting untuk dihindari mengingat kecenderungan setiap perspektif atau pendekatan untuk memfokuskan perhatiannya pada suatu aspek tertentu dan abai dengan aspek yang lain. Untuk itu, *pertama*, analis harus tahu apa yang diketahuinya dan apa yang mungkin dihasilkan dari pengetahuannya melalui kecakapan dan instrumen analisis yang dimilikinya.

Kedua, si analis harus memahami potensi karyanya dianalisis oleh orang lain dan dikritik karena corak analisisnya, bukan karena substansinya. Dengan mengetahui lubang atau kekurangan dari pengetahuan dan hasil analisisnya, si analis bisa mengantisipasi adanya kritik yang dilontarkan oleh orang lain atas corak analisis yang digunakannya.

A. Memahami Peran Analis dalam Dua Tradisi Analisis Kebijakan Publik

Agar mahasiswa memiliki pemahaman lebih, sebagai bahan pertimbangan, dosen perlu memaparkan kontroversi seputar obyektivitas terkait dengan posisi dan corak analisa yang dipilih oleh seorang analis. Dosen menjelaskan bahwa pilihan posisi dan corak analisa seorang analis akan memunculkan konsekuensi tersendiri, salah satunya adalah peran tertentu yang dituntut dari si analis. Analisis terhadap kebijakan menuntut kepiawaian si analis untuk mengabstraksikan fenomena kebijakan. Sementara, analisis untuk kebijakan menuntut kepiawaian si analis dalam menciptakan realitas kebijakan. Karena aktivitasnya berbeda, maka hasil yang diharapkan juga berbeda.

Sayangnya, ada semacam arogansi dari para analis yang mengambil posisi sebagai analis terhadap kebijakan. Mereka menuntut agar analis yang melakukan analisis untuk kebijakan bersikap ‘obyektif’ dalam ukuran “obyektif-nya” analis yang melakukan analisis terhadap kebijakan. Padahal baik – buruknya analisis diukur dengan ukuran yang berbeda untuk masing-masing posisi tersebut.

Sementara, dalam melakukan analisis dengan corak untuk kebijakan, seorang analis mau tidak mau harus menentukan untuk siapa dan untuk apa kebijakan itu dibuat. Hanya dengan dasar itu si analis bisa mengembangkan analisisnya untuk menghasilkan formula kebijakan yang diharapkan sesuai dengan tujuan kebijakan yang diinginkan. Tuntutan peran semacam ini, niscaya, membuat si analis berada dalam posisi berkepentingan dengan kebijakan yang dianalisisnya. Tuntutan semacam itu juga membuat baik-buruknya kinerja si analis tidak bisa diukur dari seberapa obyektif analisis yang dilakukan dan pengetahuan yang dihasilkan; melainkan seberapa jauh analisis yang dilakukannya menghasilkan formula yang efektif untuk mencapai tujuan kebijakan yang sudah digariskan.

Agar lebih mudah dipahami dan dihayati oleh mahasiswa, dosen bisa memberikan pertanyaan sebagai berikut: “Apa perbedaan peran yang dituntut dari seorang ahli masak, ketika dia bekerja untuk sebuah restoran dengan ketika dia bekerja sebagai kontestan lomba menulis resep?”. Ilustrasi serupa juga bisa kita dapatkan dari berbagai sektor kehidupan yang kita temui sehari-hari. Itu bisa kita lihat dalam *Tabel III.2. Kontras Antara Analisis untuk Kebijakan dan Analisis terhadap Kebijakan dalam Kehidupan Sehari-hari di Berbagai Area Profesi*.

Tabel III.2. Kontras Antara Analisis untuk Kebijakan dan Analisis Terhadap Kebijakan dalam Kehidupan Sehari-hari di Berbagai Area Profesi

BIDANG KERJA	PADANAN ANALIS TERHADAP KEBIJAKAN	PADANAN ANALIS UNTUK KEBIJAKAN
Konstruksi	Arsitek	Tukang Batu
Keantariksaan	Astronom	Astronot
Kuliner	Ahli Kuliner	Chef
Seni	Sineas	Sutradara
Olah raga	Komentator/Pakar Olah Raga	Pelatih/Atlet

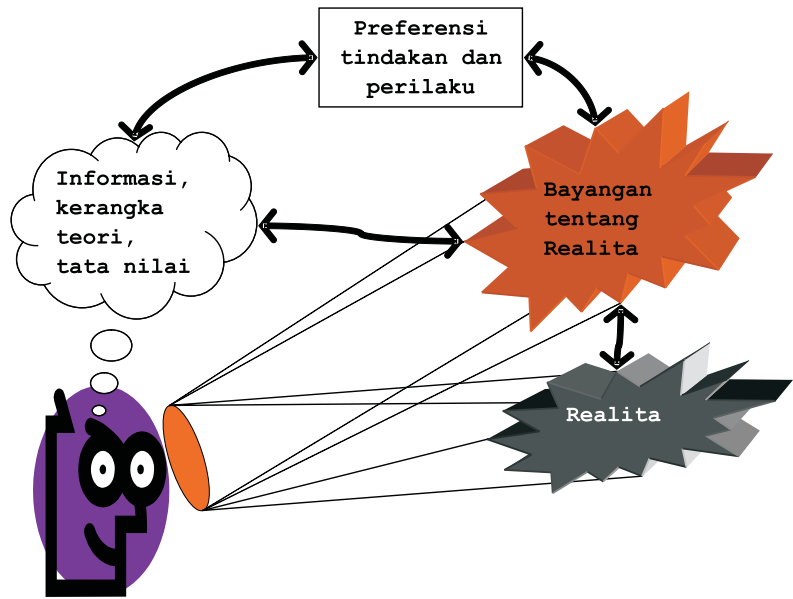
Kenapa analisis kebijakan di sini dibandingkan dengan memasak? Karena, seperti memasak, analisa kebijakan publik, selain merupakan

bagian dari sebuah disiplin ilmu, juga merupakan sebuah seni.² Di sini, selain didasarkan pada metode dan kaidah ilmiah, seorang analis juga harus mengandalkan intuisi dan ‘cita-rasanya’, layaknya seorang ahli masak.

Kembali ke pertanyaan sebelumnya, seorang ahli masak yang sedang memasak untuk pelanggan restoran adalah seorang ahli masak yang melayani orang yang membutuhkan ‘realitas’ masakan-nya, terlepas dari cara mengolah dan resep yang dipakai oleh si ahli masak. Sementara, seorang ahli masak yang sedang berusaha menyusun buku masakan atau menyampaikan pelajaran dalam sebuah kursus memasak, adalah seorang ahli masak yang melayani orang yang membutuhkan ‘ilmu’ memasaknya, terlepas dari permasalahan apakah sesudahnya, mereka mencicipi hasil demonstrasi yang diperagakan oleh si ahli memasak.

Bagan III.2.

Ilustrasi Analis Aktivitas untuk Memahami Fenomena Kebijakan dari Perspektif Tertentu



2 Bardach, Eugene, (2005), *Practical Guide for Policy Analysis: the Eightfold Path to More Effective Problem Solving Second Edition*, Washington DC: CQ Press; hal. xiv.

Kondisi yang sangat mirip juga terjadi dalam analisis untuk kebijakan dan analisis terhadap kebijakan. Ketika melakukan analisis untuk kebijakan, si analis sedang melayani orang yang membutuhkan ‘produk’ kebijakan yang efektif, menurut kriteria dari orang tersebut. Sementara, ketika melakukan analisis terhadap kebijakan, si analis sedang melayani orang yang membutuhkan ‘ilmu’ untuk menganalisis, termasuk untuk membuat, kebijakan yang efektif dan *reliable*.

Sederhananya, kalau kita umpamakan analisis seperti sebuah lensa kacamatanya, dalam posisi melakukan analisis terhadap kebijakan, si analis berkutat dengan hal – ikhwal membuat dan cara menggunakan lensa yang tepat dan terpercaya untuk kebijakan secara umum. Sementara, dalam posisi melakukan analisis untuk kebijakan, si analis berkutat dengan hal – ikhwal menggunakan lensa tersebut demi mendapatkan pandangan yang jelas dan jernih. Hasil dari analisis yang pertama adalah ‘benda’ lensa dan cara penggunaan yang baik, sedangkan dari analisis yang kedua, yang diharapkan adalah sesuatu yang dilihat secara tepat dengan lensa tersebut, yang mungkin tidak akan terlihat jika lensa yang digunakan berbeda. Lihat *Bagan III.2. Ilustrasi Analisis Aktivitas untuk Memahami Fenomena Kebijakan dari Perspektif Tertentu*.

Untuk menjadi seorang analis yang baik, kita harus sensitif dan tanggap terhadap perbedaan tuntutan dan kebutuhan yang dilayani dari posisi yang diambil sebagai analis. Karena, untuk memenuhi kebutuhan tersebut memerlukan pendekatan dan keahlian yang berbeda. Misalnya, ketika sama-sama menggunakan instrumen *Cost-Benefit Analysis* - CBA, analis dalam posisi melakukan analisis untuk kebijakan akan menggunakannya dengan berfokus pada hasil analisis yang akurat dan *reliable*, sebab itu yang dibutuhkan untuk membuat sebuah kebijakan yang efektif. Sementara, analis yang berada dalam posisi melakukan analisis terhadap kebijakan akan menggunakan instrumen yang sama, tetapi berfokus pada detail cara penggunaannya. Misalnya untuk melihat apakah instrumen ini sudah digunakan secara benar ataukah CBA memberikan hasil yang benar-benar akurat dan *reliable*, atau, bisa juga, melihat apakah CBA memiliki kelemahan-

kelemahan dan apa yang bisa dilakukan untuk menutup kelemahan tersebut.

Untuk memberikan pemahaman kepada mahasiswa, dosen bisa memberikan contoh melalui ilustrasi kasus riil analisis kebijakan. Misalnya, mahasiswa bisa diajak untuk melihat ekspresi analisis orang-orang JPP (saat itu masih JIP) UGM ketika berdiri sebagai orang luar dan mengomentari proses Rancangan Undang-undang Keistimewaan-RUUK Yogyakarta. Selanjutnya, kita bisa bandingkan ekspresi tersebut dengan ekspresi dari orang-orang yang sama ketika mereka telah menjadi bagian dari lingkaran pembuat kebijakan untuk kasus RUUK. Tentunya dalam posisi yang kedua kita mendapati adanya kedekatan emosional yang ikut mewarnai ekspresi dari orang-orang JPP UGM, dibandingkan sebelumnya ketika masih berdiri sebagai orang luar.

D. Kepiawaian Dasar yang Dibutuhkan oleh Seorang Analis

Dosen menjelaskan bahwa antara corak analisis untuk kebijakan dan analisis terhadap kebijakan, distingsi utamanya terletak pada tujuan yang ingin dicapai melalui analisis kebijakan. *Yang pertama*, analisis dilakukan untuk membangun sebuah kebijakan yang dianggap relevan dengan situasi kebijakan yang dihadapi. Sementara, *yang kedua*, untuk membangun pemahaman yang lebih komprehensif tentang realita kebijakan.

Untuk memberikan gambaran yang lebih tentang tuntutan peran yang harus dilakoni seorang analis sesuai dengan pilihan corak analisisnya, dosen mengajak mahasiswa untuk mencermati Tabel III.3. Tabel tersebut memberikan deskripsi apa yang biasanya dilakukan oleh analis ketika berada di posisi analis untuk kebijakan dan analis terhadap kebijakan. Dalam tabel tersebut, dengan menggunakan formula 5-W-1-H Harold D. Laswell, mahasiswa diajak untuk memahami posisi dan tuntutan yang harus dihadapi oleh seorang analis, sesuai dengan pilihan corak analisis yang dilakukannya.

Dalam tabel itu aktivitas dan kepiawaian yang dituntut dari analis di masing-masing posisi dideskripsikan menurut ‘Apa yang mereka lakukan?’, ‘Siapa yang melakukan?’, ‘Untuk siapa/apa analisis dilakukan?’, ‘Bagaimana itu dilakukan?’, dan ‘Sampai sejauh mana

analisis tersebut dilakukan?’.

Dosen juga menjelaskan bahwa di Tabel III.3., dalam masing-masing corak analisis ditambahkan satu kategori, yang menempatkan posisi analis, sebagai bagian pengambil keputusan kebijakan atau sebagai orang luar. Karena perbedaan posisi tersebut akan berimplikasi pada perbedaan tuntutan peran yang harus dilakukan oleh seorang analis. Namun, dosen perlu menambahkan bahwa kategorisasi yang terakhir ini menjadi agak kabur batas-batasnya, karena dalam konteks *governance* yang sekarang ada, peran dan pengaruh aktor-aktor non – negara semakin besar dalam proses kebijakan. Meskipun demikian, kategorisasi ini tetap diberikan sekedar memberikan gambaran yang lebih lengkap kepada mahasiswa.

Batas antara analis berada di dalam atau di luar lingkaran pembuatan kebijakan yang jelas dan *tangible*, untuk saat ini, adalah posisi formal si analis atau kepentingan yang dilayani oleh si analis. Misalnya, apakah si analis, selain sebagai analis, juga menempati posisi sebagai pejabat publik atau bekerja untuk pejabat publik. Jika ‘ya’, maka di situ si analis bisa disebut berposisi sebagai orang dalam. Tetapi jika tidak, kita bisa mengatakan bahwa analis itu berada di luar lingkaran pembuat kebijakan.

Setelah mahasiswa mengenal apa yang diminta dari seorang analis dari posisi yang dipilihnya, mahasiswa akan diajak untuk mengenal dan menghayati tipologi analis kebijakan berdasarkan kapasitas dirinya. Ini berguna bagi mahasiswa untuk memahami corak analis yang menjadi kecenderungan masing-masing tipe analis. Dari situ, sama seperti di atas, sebagai analis, mahasiswa bisa mulai belajar untuk memaksimalkan keunggulan dan menutup kelemahan yang timbul dari masing-masing tipe tersebut. Lihat **Tabel III.3. Kuadran Posisi Analis Kebijakan.**

Tabel III.3.Kuadran Posisi Analisis Kebijakan

		Posisi Analisis			
		Analisis untuk Kebijakan		Analisis terhadap Kebijakan	
		Orang Luar	Orang Dalam	Orang Luar	Orang Dalam
KRITERIA	What	Agenda setting dilakukan dalam rangka advokasi kebijakan: <i>policy making</i> atau <i>policy change</i>	Agenda setting dilakukan dalam rangka advokasi kebijakan: <i>policy making</i> atau <i>policy change</i>	Analisa <i>agenda setting</i> dilakukan dalam rangka memahami proses kebijakan	Analisa <i>agenda setting</i> dilakukan dalam rangka memahami proses kebijakan
	Who	Individu ataupun institusi yang memiliki atau berhubungan langsung dengan otoritas dalam penentuan kebijakan yang relevan	Individu ataupun institusi yang tidak secara langsung memiliki otoritas dalam penentuan kebijakan	Individu ataupun institusi yang memiliki atau berhubungan langsung dengan otoritas dalam penentuan kebijakan	Individu ataupun institusi yang tidak secara langsung memiliki otoritas dalam penentuan kebijakan
	Why	Hirau pada persoalan yang menyangkut nama baik atau kepentingan institusi	Memperjuangkan kepentingan kelompok	Melakukan berdasarkan dorongan dari diri sendiri atau insititusi yang relevan	Berdasarkan kebutuhan diri sendiri ataupun dorongan dari pihak lain
	For Whom	Untuk kepentingan institusi dengan mengatasnamakan publik	Menjamin kepentingan kelompok tertentu terpenuhi	Kepentingan internal institusi. Namun bisa juga dibuat aksesibel untuk masyarakat luas	Diketahui khalayak luas

Tabel III.3.Kuadran Posisi Analisis Kebijakan

		Posisi Analisis			
		Analisis untuk Kebijakan		Analisis terhadap Kebijakan	
		Orang Luar	Orang Dalam	Orang Luar	Orang Dalam
KRITERIA	How	<i>Issue search</i> atau <i>issue filtration</i> ; Melakukan aksi nyata yang tidak keluar dari kewenangannya, caranya dengan sebatas menggunakan sumberdaya yang dimiliki, atau; Menyisipkan ke dalam pertemuan informal atau <i>networking</i> .	Membentuk basis dukungan, konsolidasi secara informal, menginisiasi agenda secara frontal dengan otoritas kebijakan. Misal, melalui pertemuan formal dengan otoritas kebijakan, menggunakan <i>networking</i> , pewacanaan media ataupun aksi massa	Hanya sebatas mencari informasi yang dibutuhkan. Caranya, mengidentifikasi dokumen-dokumen, ataupun notulensi kegiatan	Menganalisa kemudian dipublikasikan di berbagai media massa, jurnal, ataupun kajian ilmiah lainnya, mengutamakan kedalaman analisa
	To What Extent	Melaksanakan rancangan ke dalam proses yang lebih konkrit (formulasi, implementasi dan evaluasi), mempengaruhi pembuatan dan dampak kebijakan	Menggalang kesepakatan, mempengaruhi pembuatan dan dampak kebijakan	<i>Learning, evaluation</i>	<i>Learning, evaluation</i>

Tabel III.4.Matriks Kapasitas Diri Analisis

<i>Tipe Analisis</i>	<i>Aktor</i>	<i>Yang menjadi inti dorongan motivasi</i>	<i>Standar kesuksesan</i>	<i>Sumber Pokok</i>	<i>Jangka Waktu Pengaruh</i>	<i>Pilihan Sikap terhadap Analisa Kebijakan</i>	<i>Konteks Rujukan</i>
Teknisi (tukang)	<ul style="list-style-type: none"> • Peneliti kampus • Skripsi, Tesis dan disertasi (mahasiswa) 	Kesempatan untuk melakukan kebijakan sebagai orientasi penelitian	Kualitas kerja yang memuaskan dirinya dan koleganya	Detil-detil perintah dan pemahaman (<i>knowledge</i>)	Jangka panjang	Obyektif dan apolitis: analisa sebagai tujuan akhir itu sendiri	Manual analisa kebijakan → Lihat Dunn
Politisi	<ul style="list-style-type: none"> • Politisi • Wartawan • Advokator Kebijakan 	Kesempatan untuk diri sendiri beriklan (<i>ad vancement</i>) dan pengaruh pribadinya	Memuaskan kliennya secara langsung	Keahlian komunikasi dan koordinasi	Jangka pendek	Anti analisis: analisis sebagai sebuah tujuan untuk pengaruh pribadinya	Advokasi → Lihat Fakhri

Wiraswastawan (<i>Entrepreneur</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Think-tank</i> • Litbang <i>institusi</i> 	Kesempatan untuk menelusuri pilihan-pilihan kebijakan (<i>policy preferences</i>)	Diterima sebagai kebijakan-kebijakan yang dapat di implementasikan yang dapat membawa akibat manfaat	Pemahaman <i>plus</i> keahlian komunikasi dan koordinasi	Perspektif seimbang : jangka panjang dan jangka pendek	Politik dan analisis: analisis sebagai tujuan untuk mempengaruhi kebijakan	Argumen sebuah kebijakan → Lihat <i>Paper position</i>
(<i>Sok tahu</i>) <i>Pretender</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gosip-gosip <i>kebijakan</i> • <i>Komentator kebijakan</i> 	Sensasi, mengisi waktu, <i>respons</i> langsung	Dipercaya, membangun diskursus	Kabar burung, berita sekilas	Sangat pendek	Opportunis, provokatif	Komentar-komentar sambil lalu. Lihat → (Maillist, obrolan, surat pembaca, dll)

Untuk lebih memperjelas tipologi analisis, berdasarkan pilihan posisinya, serta konsekuensi yang ditimbulkan oleh pilihan tersebut, dosen mengajak mahasiswa untuk membandingkan tipologi analisis kebijakan dalam Tabel III.3., dengan tipologi yang dibangun Arnold J. Meltsner dalam **Tabel III.4. Matriks Kapasitas Diri Analisis**. Dosen menjelaskan bahwa tipologi yang digunakan dalam Tabel III.4 adalah tipologi Arnold J. Meltsner. Sesungguhnya, selain tipologi yang dibangun oleh Meltsner masih banyak tipologi yang lain, sehingga mahasiswa tidak perlu merasa canggung jika mereka ingin menggunakan tipologi yang lain. Dalam membangun tipologinya, Meltsner telah melakukan penelitian dengan mengambil sampel 116 analisis kebijakan. Dalam penelitiannya tersebut, kapasitas diri analisis dipilah menjadi empat kategori yang merujuk pada nilai dan cara kerja mereka dalam melakukan analisis.³ Kategori pemilahan dibuat berdasar pada indikator “keterampilan politik” dan “keterampilan analisis”. Hasil pemilahan tersebut adalah empat karakter analisis berdasarkan *skill* yang dimiliki, yaitu Wirausahawan (*Entrepreneur*), Teknisi/Tukang, Politisi serta Analisis ‘Sok Tahu’ (*Pretender*).

Masing-masing tipologi analisis tersebut bisa dijabarkan dalam *Tabel III.4. Matriks Kapasitas Diri Analisis*. Pemahaman akan kapasitas diri seorang analisis ini juga penting untuk sebagai pertimbangan pemilihan posisi dan model analisis, yang akan dipaparkan pada sesi berikutnya, karena pilihan posisi dan model melibatkan tuntutan terkait dengan komprehensivitas dan kecanggihan analisis yang dituntut dari si analisis.

1. Wirausahawan

Entrepreneur adalah tipe gabungan teknisi dan politisi, dia seorang pragmatis namun juga pendidik, manipulator sekaligus pembangun koalisi. Dia mengawinkan politik dan lingkungan organisasinya. Lebih politis dan agresif daripada teknisi, tetapi secara teknis berkompeten dan memiliki standar internal sekaligus kontrol kualitas. Prinsipnya dia tidak dalam kontrol klien, jika klien tidak mendengarkan maka orang lain

3 Lihat dalam Meltsner, Arnold J, (1976), *Policy Analysts in the Beureaucracy*, LA: University of California Press, hlm. 15.

yang akan mendengar karena analisis ini lebih melihat kepentingan publik sebagai klien utamanya. Kebanyakan tipe ini adalah para ahli analisis kebijakan yang berasal dari kalangan akademisi ataupun birokrat.

Analisis adalah kekuasaan, begitulah kira-kira *motto* seorang analis wirausahawan. Analisis jenis ini paham benar bahwa *policy making* dipenuhi oleh banyak aktor besar, maka mereka mengembangkan kuasanya sendiri untuk memanfaatkan semua pengaruh. Dia menyadari kekuatannya, yaitu membuat kebijakan dengan mempengaruhi keputusan. Analisis ini lebih menempatkan diri sebagai *think-thank* kepentingan publik. Analisis jenis ini rajin membangun taktik, baik di dalam maupun di luar birokrasi. Singkatnya, seorang analis *entrepreneur* adalah analis yang 'ideal' karena tidak hanya mahir melakukan analisa kebijakan, tapi secara diam-diam juga pandai dalam membangun kekuatan politik.

2. Teknisi

Seorang teknisi adalah peneliti akademis -seorang intelektual dalam area birokrasi. Bayangkan orang yang dikelilingi komputer, model-model teori, statistika, dan lain-lain tetapi seperti ulat dalam kepompong. Dia hanya berkepentingan dengan riset atau tindakan yang berhubungan dengan analisa kebijakan. Dia tahu politik tapi tidak banyak, karena politik adalah sesuatu yang lain di luar kebijakan. Dia menerapkan standar untuk dirinya sendiri, sehingga *motto*-nya '*lebih baik menjadi benar daripada tepat waktu*'. Tipe ini biasanya adalah para akademisi dan peneliti yang dikontrak oleh biro pemerintah tertentu.

Motivasi utama dari analisis tipe ini adalah kesempatannya untuk melakukan riset yang berhubungan dengan kebijakan dalam sebuah lingkungan pembuatan kebijakan (*policy making*). Sehingga kebanyakan dari para teknisi ini adalah para intelektual yang berada di menara gading, dengan menjadi pengamat dan tidak terlibat dalam *policy making*. Baginya akurasi pengamatan dan penjelasan lebih penting daripada proses *goal*-nya kebijakan.

Seorang teknisi mampu menjadi gudang data, karena kemampuannya mengolah beragam data statistik, *worksheet*, laporan pemerintah, dan sebagainya. Sehingga mereka cenderung untuk

menempatkan analisa sebagai alat untuk menemukan kunci dalam memahami masalah kebijakan atau solusi kebijakan. Substansi dari kebijakan lebih menarik bagi mereka daripada proses didalamnya.

3. Politisi

Meski menyadari dirinya bukan birokrat, seorang analis politisi lebih berpikir *ala* birokrat daripada seorang analis. Seorang analis politisi lebih memperhatikan dimana dia duduk dan kepada siapa dia bekerja. Dia lebih khawatir penilaian yang buruk pada kinerja pelayanannya daripada kualitas analisisnya. Atribut kantor seorang analis politisi lebih menonjolkan simbol yang menunjukkan dirinya sebagai seorang politisi daripada sebagai gudang data. Meski mereka menyadari dirinya generalis, namun mereka tetap melihat dirinya berbeda. Tipe ini biasanya adalah para politisi.

Analisis kebijakan kelihatan seperti menawarkan kesempatan bagi politisi untuk memperluas wawasan dirinya. Seperti halnya rekayasa sosial, mereka melihat pengalaman sebagai perluasan kesempatan dalam ranah sosial dan membantu mereka mempelajari tentang beberapa aktivitas pemberdayaan komunitas. Kepercayaan diri dari analis politisi adalah keyakinan akan kemampuannya merubah gagasan menjadi kenyataan. Mereka percaya bahwa dirinya mampu mentransformasi penelitian ilmu sosial ke dalam kebijakan publik. Mereka ingin berada didalam kegiatan kebijakan itu sendiri dan bekerja didalamnya. Akibatnya dia lebih mengutamakan agenda klien daripada agendanya sendiri.

4. ‘Sok Tahu’ (*pretender*)

Kiranya untuk tipe analis seperti ini tidak perlu kita bahas secara lebih mendetil karena kontribusinya pada analisa kebijakan sangatlah sedikit. Namun demikian, mungkin tipe inilah yang paling banyak dan paling mudah kita temukan. Kita dapat menemukannya hampir disetiap jalan, warung, café, dan dimanapun tentang gosip-gosip politik dibicarakan. Analisa para *pretender* tidak dapat dipertanggungjawabkan sekaligus tidak memiliki efek yang politis. Namun jangan salah, biasanya

para *pretender* pula yang mampu menyebarkan gosip kebijakan menjadi perhatian, yang sangat mungkin akan direspons secara serius oleh para teknisi, politisi maupun *enterpreneur*.

Sekali lagi dosen mengingatkan mahasiswa bahwa kategorisasi diatas hanyalah sebetulnya penyaringan. Kalau kita cermati, Arnold J. Meltsner membangun tipologi-nya hanya dengan menggunakan dua variabel analisa, yaitu kemampuan analisa dan ketrampilan politiknya. Jika kita mau melakukan investigasi lain yang lebih serius, kitapun dapat menerapkan standar nilai yang akan kita ukur. Dari fenomena tersebut, kita semakin sadar dan mengakui bahwa setiap analis memiliki standar nilai yang berbeda.

Bagaimana dengan konteks Indonesia? Tentu kita memiliki tingkat rasionalitas berbeda dan justru perlu memasukkan perangkat analisa yang berbeda pula. Boleh jadi kita tidak perlu mengukur keseriusan sebuah kebijakan dari kedalaman nalar pikir *policy maker*, melainkan seberapa kuat seorang “istri” atau, mungkin juga “penasehat spiritual” seorang pembuat kebijakan mempengaruhinya. Artinya, masih terbuka lebar bagi kita untuk mencari sendiri kriteria etika dan nilai yang tepat digunakan di Indonesia.

E. Penugasan

Di akhir pertemuan ini, mahasiswa yang telah diajak untuk mengenal tipologi analis menurut kapasitas mereka. Diminta untuk mulai mempertimbangkan posisi dan corak analisis apa yang akan dipilihnya dalam melakukan latihan analisis kebijakan di segmen kedua dari perkuliahan ini. Untuk mengasah kepekaan mahasiswa dalam melakukan *positioning*, mahasiswa diminta untuk:

- Memberikan kejelasan pilihan posisi dan alasan dia memilih posisi tersebut;
- Mengidentifikasi kecenderungan bias yang mungkin bisa timbul dari posisi yang dipilihnya tersebut. Sebagai ilustrasi, mahasiswa bisa merujuk pada **Tabel III.5. Bias Khas Tipe Analis Kebijakan**;

Tabel III.5. Bias Khas Tipe Analisis Kebijakan

Titik Pijakan	Kecenderungan Utama
Ilmuwan, Administrator, dan Militer	Kelangsungan prosedur, terlaksananya perintah (komando)
Politisi	Tercapainya tujuan diri/kelompoknya
Pengusaha	Keuntungan
Aktivis	Perubahan tatanan

Mahasiswa diminta untuk mempersiapkan diri dengan membaca literatur tentang model kebijakan dan *modelling* dalam analisa kebijakan:

- o Hupe, Peter J. dan Michael J. Hill, *Three Action Levels of Governance: Reframing the Policy Process Beyond the Stages Model*, dalam Pieters, B. Guy dan Jon Pierre, (2006), *Handbook of Public Policy*, Sage Publications

Daftar Pustaka

- Hogwood, Brian W dan Lewis E. Gunn, (1989), *Policy Analysis for the Real World*, UK: Oxford University Press
- Meltsner, Arnold J, (1976), *Policy analysts in the Beureaucracy*, LA: University of California Press
- Stone, Deborah, (1997), *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*, New York: W&W Norton & Company; pertama kali dipublikasikan 1988 dengan judul “*Policy Paradox and Political Reason*”

Pertemuan IV

MENGEMBANGKAN KERANGKA ANALISA KEBIJAKAN

Misi Sesi Perkuliahan

- Memperkenalkan konsep kerangka analisa kebijakan kepada mahasiswa
- Memberikan pemahaman kepada mahasiswa tentang konsep kerangka analisa kebijakan kepada mahasiswa
- Melatih mahasiswa untuk bisa membangun kerangka analisa kebijakan sederhana.

Substansi Sesi Perkuliahan

- Konsep Kerangka Analisa Kebijakan

Metode Sesi Perkuliahan

- Ceramah
- Tutorial
- Diskusi Kelas

A. Model dalam Analisa Kebijakan Publik

Dalam dua pertemuan sebelumnya, mahasiswa telah diajak untuk menyelami pentingnya *positioning* dan tanggung jawab seorang analis untuk menerima konsekuensi dari pilihan posisi dan corak analisis-nya. Terlepas dari pilihan posisi dan corak analisis yang diambil oleh seorang analis, diperlukan kerangka analisa untuk membingkai proses analisa yang akan dilakukan. Untuk itu, sesi pertemuan IV ini dirancang untuk mengajak mahasiswa mengenal dan berlatih membangun kerangka analisa kebijakan berdasarkan pilihan posisi dan corak analisis masing-masing.

Dosen mengawali kuliah ini dengan mengingatkan mahasiswa bahwa kebijakan adalah realitas yang kompleks dan bersifat

multidimensional. Kompleksitas ini harus dihadapi dengan baik oleh seorang analis. Dan sebagai seorang analis, tugas utama yang harus dilakukan adalah menelaah dan menuangkan kompleksitas tersebut dalam paparan yang sederhana sehingga mudah dipahami.¹

Dalam menyederhanakan kompleksitas realitas, seringkali seorang analis menggunakan alat bantu. Kerangka analisis merupakan alat bantu bagi seorang analis kebijakan.² Alat bantu ini bisa bermacam-macam. Teori bisa dipahami sebagai suatu alat bantu untuk memahami realitas. Namun, tidak berarti bahwa postulat-postulat yang tidak mencapai status sebagai teori tidak bisa digunakan sebagai alat bantu untuk melakukan analisis. Postulat-postulat tersebut biasanya dikenal dengan nama *model* dan *framework*.³

Dosen memaparkan secara singkat perbedaan antara teori, model dan *framework*. Untuk itu dosen bisa mengacu pada paparan Elinor Ostrom yang dikutip oleh Hupe dan Hill dalam Pieters dan Hupe eds. (2006). Elinor Ostrom membedakan ketiga-nya sebagai berikut:

- Sebuah *framework* membantu mengidentifikasi elemen-elemen yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang sistematis, menyediakan daftar variabel-variabel, dan ‘bahasa metaforis’ yang bisa digunakan untuk memperbandingkan berbagai teori.
- Teori memungkinkan analis untuk melakukan spesifikasi terkait elemen mana dari *framework* yang relevan untuk permasalahan yang dihadapi dan membuat asumsi umum tentang bagaimana elemen tersebut bekerja. Bisa dikatakan, teori berfokus pada suatu *framework* dan membuat asumsi-asumsi spesifik yang dibutuhkan seorang analis untuk mendiagnosa suatu fenomena, menjelaskan prosesnya, dan memprediksi dampaknya. Ada sebagian teori yang cocok untuk digunakan dalam *framework* mana saja.

1 Lihat Hogwood, Brian W. dan Lewis E. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, UK: Oxford University Press, hal. 42-43.

2 Hogwood dan Gunn, *ibid*.

3 Hupe, Peter J dan Hill, Michael J., *The Three Action Levels of Governance: Reframing the Policy Process Beyond the Stages Model* dalam Pieters, B. Guy dan Jon Pierre eds., (2006) “Handbook of Publik Policy”, Sage Publications.

- Model digunakan untuk membangun asumsi-asumsi yang sifatnya spesifik terkait seperangkat parameter dan variabel tertentu secara spesifik.⁴

Setelah memaparkan perbedaan ketiga konsep tersebut, dosen melakukan klarifikasi apa yang dimaksud dengan istilah ‘model’ dalam perkuliahan ini. Model dalam perkuliahan ini lebih dimaknai sebagai *framework*. Klarifikasi ini penting dilakukan mengingat, dari perkuliahan ini, mahasiswa diharapkan bisa membangun modelnya sendiri.

B. Memperkenalkan Model

Dosen menjelaskan kepada mahasiswa bahwa model adalah salah satu bentuk penyederhanaan dari realitas dan proses penyederhanaan realitas ini disebut sebagai *modelling*. Dosen menjelaskan perihal model dan *modelling* kepada mahasiswa dengan ilustrasi analis sebagai seorang petugas arsip yang harus menata dan mengklasifikasikan berbagai dokumen. Dokumen dan literatur tersebut berserakan dan bercampur baur satu sama lain. Si analis ini diminta untuk, tidak sekedar menata dengan menumpuk dokumen dan literatur tersebut, tetapi dia harus mengelompokkannya dalam kelompok-kelompok tertentu sehingga memudahkan orang lain untuk mengakses berbagai literatur tersebut.

Dalam situasi semacam ini, orang yang diminta menata dokumen tidak akan bisa berbuat banyak kecuali dia tahu atau sanggup membangun sendiri klasifikasi dan pengelompokan untuk dokumen dan literatur tersebut. Atau dengan kata lain, memiliki model sebagai panduan untuk mengelompokkan dan menata berbagai dokumen dan literatur tersebut. Di sini, membuat model berarti merupakan langkah penyederhanaan yang membantu penyelesaian pekerjaan. Setelah klasifikasi dan pengelompokan ini diketahui barulah si analis bisa memulai pekerjaannya.

Membuat klasifikasi dan pengelompokan itulah yang di sini kita sebut dengan *modelling* (penentuan model). Model disini diartikan

4 Diterjemakan dari Hupe, Peter J dan Hill, Michael J., op.cit., hal. 18.

sebagai sebuah konsep untuk yang independen dari, tetapi paralel, dengan realitas yang dibayangkan. Dalam contoh di atas, orang yang disuruh menata dokumen, membuat model yang menggambarkan tatanan realitas yang dibayangkannya tentang susunan dan klasifikasi dokumen-dokumen yang tersebar. Kemudian, dari bayangan konseptual tersebut orang ini menciptakan realitas susunan dan klasifikasi dokumen sebagaimana ada dalam bayangannya.

Dosen perlu memaparkan bahwa suatu kompleksitas yang sama bisa disederhanakan dengan cara yang berbeda-beda.⁵ Setiap analis pada dasarnya bebas menentukan cara penyederhanaannya sendiri, tanpa harus terikat dengan cara penyederhanaan orang lain. Masing-masing cara penyederhanaan tersebut adalah model tersendiri. Memang, dalam literatur kebijakan publik sudah dikenal berbagai model analisis, namun bukan berarti sudah tertutup peluang untuk menawarkan model baru, mengingat kompleksitas persoalan kebijakan yang dihadapi.

Setiap langkah penyederhanaan mengisyaratkan nalar (kerangka *berpikir*) tertentu. Pada saat yang sama, langkah penyederhanaan tersebut sebetulnya abai terhadap kerangka *berpikir* yang lain. Oleh karena itu, model yang dipakai untuk mengulas suatu kebijakan juga memiliki kegunaan yang spesifik, dan belum tentu bisa diandalkan untuk menjawab kepentingan lain. Jelasnya, karena suatu model adalah suatu penyederhanaan yang dilakukan dengan mengabaikan sejumlah aspek, maka daya guna model tidak bisa melampaui kegunaan yang dipersiapkan. Sebagai gambaran, suatu miniatur pesawat yang merupakan penyederhanaan bentuk pesawat hanya berguna untuk mendeskripsikan pesawat dari segi bentuk. Miniatur tidak bisa menjelaskan bagaimana pesawat bisa terbang. Diperlukan model baru tersendiri untuk bisa menjelaskan bagaimana sebuah pesawat, yang notabene adalah benda padat yang sangat berat, bisa melayang di udara. Namun, model yang tepat untuk itu bukanlah miniatur.

5 Lihat juga Nugroho Riant, (2006) *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang*, Jakarta: Elex Media Komputindo, Bab 3.

Untuk memberikan ilustrasi tentang model, dosen memperlihatkan berbagai peta yang bisa dibuat di suatu wilayah. Adapun tujuan dibuatnya peta berbeda-beda, dan kegunaan peta tersebut hanya sebatas sesuai dengan tujuan pembuatnya. Untuk memahami hal tersebut dosen bisa memberikan pemahaman kepadamahasiswa dengan **Tabel IV.I. Jenis Peta Menurut Informasi yang Disajikan dan Kegunaannya.**

Tabel IV.I.

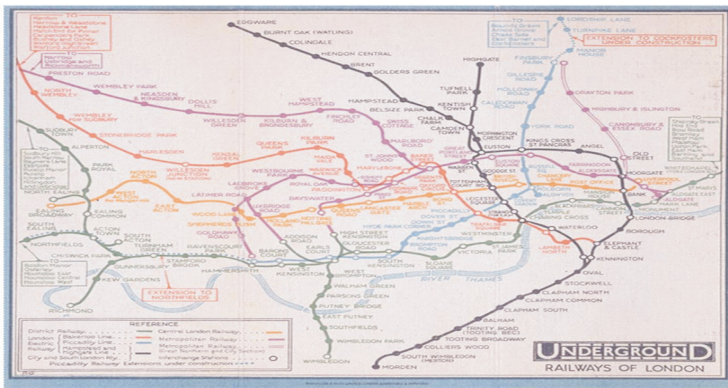
Jenis Peta Menurut Informasi yang Disajikan dan Kegunaannya

No	Jenis peta	Informasi yang disajikan	Kegunaan
1	Peta administrasi pemerintahan	Yurisdiksi (wilayah administrasi pemerintahan)	Membantu pejabat pemerintah mengetahui/mengkomunikasikan wilayah kekuasaan (daerah yang menjadi tanggungjawabnya)
2	Peta topografi	Kontur (tinggi-rendah) permukaan bumi	Menginformasikan alur mobilitas. Bagi infantri, peta topografi memudahkan menentukan rute perjalanan. Bagi ahli tata ruang peta topografi memudahkan mengetahui arah dan volume aliran air
3	Peta sumberdaya	Sumberdaya alam yang terkandung di suatu wilayah yang bersangkutan	Mengetahui sumberdaya yang ada di suatu wilayah
4	Peta jaringan transportasi	Rute dan moda transportasi	Mengetahui rute dan moda transportasi yang tersedia
5	Peta pemilih	Pendukung /pemilih masing-masing kontestan pemilihan umum	Membantu menentukan strategi pemenangan pemilu

Di dalam masing-masing peta masih ada peluang untuk mendetilkkan informasi yang disajikan berdasarkan kegunaannya. Peta yang sama bisa disusun secara berbeda, tergantung dari kebutuhan penggunaanya yang lebih spesifik. Sebagai contoh, dosen bisa mengajak mahasiswa untuk mencermati peta Kota London dalam **Bagan IV.I.** Di London ada peta transportasi yang dibedakan berdasarkan moda transportasi yang bersangkutan.

Bagan IV.1. PETA LONDON

Peta A



Peta B



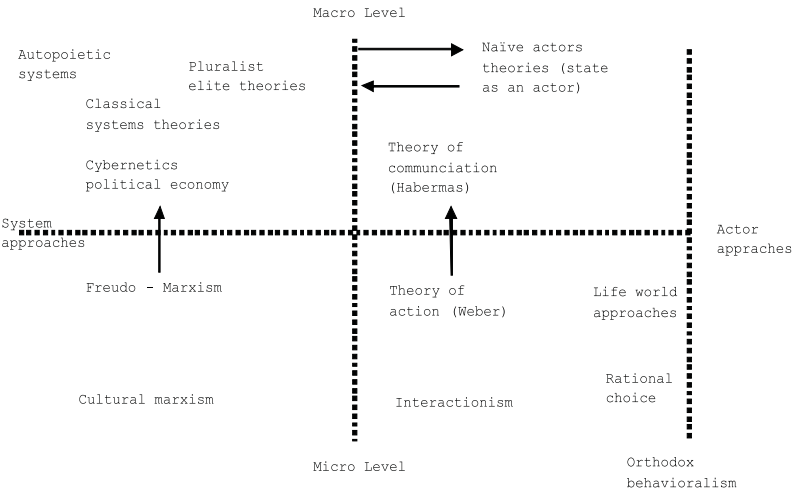
Perhatikan dua peta rute dan jalur kereta api dalam kereta tersebut! Jika seandainya anda di London, sebagai seorang turis yang ingin bepergian, yang manakah di antara peta A dan B, yang akan anda pilih sebagai pegangan? Namun, jika anda adalah seorang kontraktor yang disewa perusahaan kereta api di London untuk merawat rel, peta manakah yang anda pilih? Tentu saja turis lebih memilih peta B karena para turis hanya memerlukan informasi tentang rute dan jalur kereta api. Mereka tidak berkepentingan dengan kelokan dan detil jalur yang dilaluinya. Namun seorang kontraktor yang berkepentingan untuk

merawat rel tidak hanya berkepentingan dengan rute dan jalurnya, tetapi juga dengan kelokan dan jarak antar stasiun.

Ilustrasi ini memberikan gambaran yang semakin jelas bahwa suatu fenomena yang kompleks disederhanakan menurut kepentingan dari orang yang akan menggunakan informasi tentang fenomena tersebut. Ini juga membuktikan bahwa setiap analis, sebetulnya bebas untuk membuat dan memilih modelnya sendiri, sesuai dengan kebutuhannya.

Untuk memudahkan mahasiswa mendapatkan gambaran tentang bagaimana seorang analis membangun dan memilih sendiri model yang akan dipakainya, dosen mengingatkan mahasiswa pada ilustrasi serakan dokumen dan literatur di atas tadi. Di sini mahasiswa diajak untuk membayangkan dokumen dan literatur itu sebagai teori-teori sosial yang dikembangkan selama ini dan jikalau mahasiswa harus memetakan serta menganalisis teori-teori tersebut, kira-kira apa yang mahasiswa lakukan untuk bisa melaksanakan pekerjaan itu? Untuk melaksanakan pekerjaan itu, von Beyme dalam Goodin dan Klingeman membuat peta teori seperti berikut ini.

Bagan IV.2.Peta Teori Menurut Klaus von Beyme

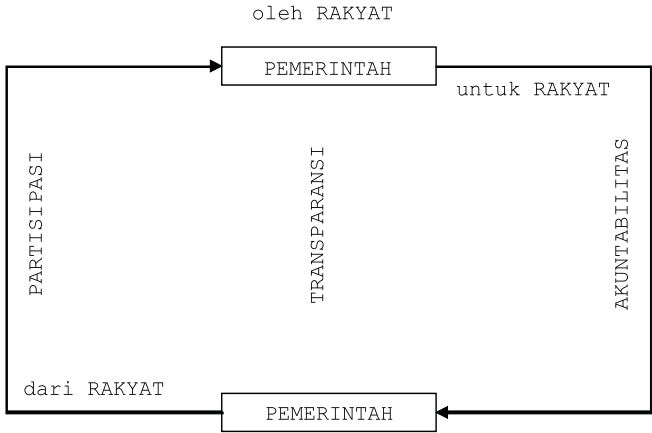


Sumber: von Beyme dalam Goodin dan Klingeman, (1996), hal 524.

Von Beyme tentunya mengacu pada kategorisasi orang lain, terutama untuk kategori yang umum, seperti pemilahan berdasarkan pendekatan sistem – aktor dan level makro – mikro. Namun, pilihan untuk menggunakan dan menggabungkan dua kategorisasi tersebut sebagai sebuah model untuk mengklasifikasikan berbagai teori sosial yang semula bertebaran, bisa kita asumsikan, lebih didorong oleh kebutuhan dia untuk mengklasifikasikan dan menata berbagai teori tersebut.

Dosen perlu menegaskan bahwa poin utama dari ilustrasi tersebut adalah bahwa seorang ilmuwan bisa merumuskan sendiri model yang akan digunakannya untuk memvisualkan gagasannya. Di sini dosen juga bisa memberikan ilustrasi lain. Misalnya, ketika hendak memaparkan bahwa konsep *good governance* sebetulnya jumbuh dengan konsep *democratic governance*, kejumuhan tersebut bisa disajikan sebagai model seperti dalam **Bagan IV.3. Visualisasi Kesejajaran Ide Good Governance dan Democratic Governance.**

Bagan IV.3. Contoh Visualisasi Kesejajaran Ide *Good Governance* Dan Demokrasi



Dalam rangka untuk memberikan pemahaman lebih lanjut tentang model, dosen bisa memberikan ilustrasi lain dengan penyederhanaan pola perpolitikan di Indonesia. Mahasiswa diajak untuk mengingat dan memperhatikan bagaimana banyak ilmuwan Indonesianis

melabeli pola perpolitikan di Indonesia dengan mengedepankan aspek tertentu dan mengabaikan aspek lain. Yang menjelaskan pola perpolitikan dari segi elit mengedepankan peran elit sebagai patron dan perpolitikan Indonesia dibayangkan sebagai politik relasi patron-klien. Maka ada model *patront – client* dan politik Indonesia dilabeli sebagai Politik Patronase. Selain model model itu masih ada berbagai model lain seperti ditampilkan dalam **Tabel IV.2.Berbagai Model Definisi Perpolitikan Indonesia.**

Tabel IV.2.

Berbagai Model Definisi Perpolitikan Indonesia

No	Ilmuwan	Aspek Penting yang Diamati	Jargon yang Dipakai Untuk Melabeli
1	Karl D. Jackson	Peran politik birokrasi dan elemen negara yang lain	<i>Beaurocratic Polity</i>
2	Donald K. Emmerson	Peran elit	<i>Patrimonial State</i>
3	J. H. Boeke	Mode ekonomi	<i>Dual Society</i>
4	Richard Robinson, Arief Budiman	Peran ekonomi dan politik birokrasi dan elemen negara yang lain	<i>Bueaurocratic Capitalist State</i>
5	Ruth T. McVey	Kecenderungan masyarakat meromantisir peran pegawai	<i>Beamtenstaat Politics</i>
6	Mohtar Mas'oed	Peran politik birokrasi dan elemen negara lain	<i>Bureaucratic Authoritarian State</i>

Jargon-jargon tersebut, sebetulnya, adalah model yang digunakan oleh ilmuwan yang membuatnya untuk menjelaskan perpolitikan Indonesia. Selain Politik *Patronase*, kita juga sering temukan istilah *Negara Birokratik Otoritarian*. Dosen juga menjelaskan pada mahasiswa bahwa dari ilustrasi ini, kita tahu bahwa model tidak harus dihadirkan dalam skema, tetapi bisa juga dalam jargon. Jargon ini mewakili serangkaian konsep yang menyusun model tersebut, dan telah dielaborasi dalam karya dari ilmuwan yang bersangkutan.

Dari paparan di atas, dosen bisa memberikan kesimpulan antara bahwa dalam membangun model analis melakukan klasifikasi;

kategorisasi; dan taksonomi. Dalam melakukan itu semua analisis digiring oleh nalar tertentu. Sehingga, penyederhanaan kompleksitas realitas sebetulnya didasarkan pada preferensi subjektif si analisis terhadap suatu nilai, perilaku dan tindakan tertentu. Namun, sampai sejauh ini, bukankah kita masih menggunakannya untuk melakukan analisis? Ini membuktikan bahwa meskipun mengandung subjektivitas yang cukup kuat, model-model tersebut tidak berarti salah dan tidak berguna. Sebaliknya, berbagai model yang sangat spesifik tersebut terbukti sangat berguna bagi kita untuk menyederhanakan kompleksitas realitas kebijakan dan realitas politik Indonesia.

C. Mengembangkan dan Menggunakan Model untuk Analisa Kebijakan

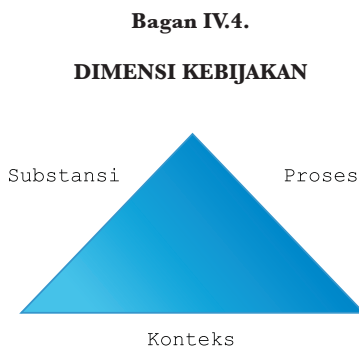
Setelah diperkenalkan dan diajak memahami konsep model, dosen mengajak mahasiswa lebih mendalami praktek penggunaan dan pengembangan model untuk analisis kebijakan. Di sini, dosen bisa memberikan kesempatan pada mahasiswa untuk mengembangkan modelnya sendiri.

Sebagai bagian dari usaha untuk mendorong mahasiswa membangun modelnya sendiri, dosen memaparkan model berikut ini sebagai contoh dari model kebijakan yang dikembangkan oleh seorang analisis yang berkepentingan untuk menangkap berbagai dimensi kebijakan secara lebih komprehensif. Di sini model yang dibangun merupakan upaya untuk menyederhanakan realitas kebijakan yang multidimensional, tetapi tanpa harus kehilangan kemampuan model tersebut untuk membantu si analisis untuk memahami berbagai dimensi secara komprehensif.

Salah satu bentuk penyederhanaan yang paling sering dilakukan untuk membangun model analisa kebijakan adalah dengan menyederhanakan proses kebijakan sebagai sebuah proses yang terdiri dari fase-fase atau bagian-bagian yang lebih kecil. Selain memecah proses kebijakan ke dalam berbagai bagian yang lebih kecil, *modelling* juga mensyaratkan adanya penjelasan yang rasional tentang relasi antar bagian tersebut dalam membentuk sebuah proses kebijakan.

Dengan membagi kebijakan ke dalam bagian-bagian yang lebih kecil, harapannya kompleksitas kebijakan bisa dipahami dalam bentuk yang lebih sederhana. Dengan demikian analisa juga lebih mudah dilakukan. Dengan membagi kebijakan ke dalam bagian-bagian yang lebih kecil, analis juga bisa memfokuskan perhatiannya pada bagian tertentu dari keseluruhan benda yang namanya kebijakan.⁶

Penyederhanaan kebijakan dalam proses yang lebih kecil tentunya cukup familiar bagi mahasiswa yang mengikuti mata kuliah Analisa Kebijakan Publik. Terutama model *stagist* yang membayangkan proses kebijakan sebagai proses yang terdiri dari berbagai aktivitas yang lebih kecil yang berjalan dalam proses yang sekuensial. Model yang awalnya dipopulerkan oleh Harold Laswell ini memang banyak dipakai dalam analisa kebijakan.⁷



Namun demikian, mahasiswa perlu mengetahui dan memahami bahwa tidak semua model harus dibuat berdasarkan urutan sekuensial, seperti dalam model yang selama ini kita kenal.⁸ Penyederhanaan kebijakan bisa dilakukan dengan membedah anatomi kebijakan seperti terdapat dalam salah satu contoh model analisa kebijakan berikut ini, misalnya seperti ditampilkan dalam **Bagan IV.4.**

Model ini melihat bahwa dalam kebijakan apapun pasti melekat tiga hal, *pertama*, substansi atau persoalan yang hendak diatasi. *Kedua*, proses yang perlu dilakukan untuk mengatasinya. *Terakhir*, konteks di mana upaya untuk mengatasi persoalan itu berlangsung. Dari *modelling* sederhana ini bisa dihasilkan banyak sekali model-model turunannya.

6 Lihat juga Nugroho Riant, (2006), Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang, Jakarta: Elex Media Komputindo, Bab 3.

7 Lihat Hupe dan Hill, op.cit.

8 *Ibid.*

Pada prakteknya, analis tidak selalu mengedepankan ketiga dimensi tersebut secara berimbang dan proporsional. Lebih sering, analis mengedepankan salah satu dari dimensi yang dianggapnya paling relevan dengan fenomena kebijakan yang dianalisisnya.

Sembari mengingatkan pada kapasitas diri analis yang sudah disampaikan di sesi sebelumnya, analis dengan tipe teknokrat biasanya cenderung terobsesi dengan substansi dan mengasumsikan bahwa dimensi proses dan konteks tidak problematik.

Sementara, analis dengan tipe politisi biasanya cenderung berorientasi pada proses untuk menyiasati konteks tertentu untuk mencapai substansi yang dia kehendaki. Berbeda dengan teknokrat yang mengasumsikan bahwa proses kebijakan adalah proses yang berjalan dengan logika birokratik ala Weberian. Analisis model politisi melihat proses kebijakan dijalankan dalam logika *'everything is possible'* demi menyiasati konteks yang ada untuk mencapai substansi yang diinginkannya.

Dalam rangka menghayati model di atas, dosen bertanya pada mahasiswa, “Dalam melakukan analisis, dari tiga dimensi tersebut, dimensi apa yang ingin dikedepankan oleh mahasiswa?” Perlu juga diingatkan bahwa masing-masing pilihan memiliki kegunaan dan konsekuensi sendiri. Itu bisa kita petakan dalam **Matriks IV.3.Beberapa Pilihan Orientasi Analisis dan Konsekuensinya.**

Tabel IV.3. Beberapa Pilihan Orientasi Analisis dan Konsekuensinya

ORIENTASI ANALISIS	PERHATIAN UTAMA	KEUNTUNGAN	POTENSI BIAS/ KERUGIAN
Substansi	Akar persoalan	Menjanjikan efektivitas kebijakan	Dalam hal akar persoalan tidak dipahami berbagai pihak, proses kebijakan yang diperlukan bisa mendapatkan resistensi
Proses	Prosedur teknokrasi dan birokrasi	Proses mudah dikelola	Tidak siap terhadap perubahan situasi, tidak kontekstual, tidak <i>responsif</i>
	Konversi dari <i>input</i> menjadi <i>output</i> dan <i>outcome</i>	Proses kebijakan diserahkan kepada sistem yang dibakukan	Aktor yang terlibat merasa tidak bertanggung jawab
	Kausalitas	Mengarah pada pokok persoalan	Terjebak dalam kerumitan kausalitas
	Konflik	Menggiring proses konsensus dan memudahkan tindak lanjut	Merepotkan penentu kebijakan
	Pelibatan masyarakat	Mengantisipasi berbagai hal yang tidak sempat dipikirkan pemerintah	Bertele-tele
Konteks	Situasi khusus dan mendesak yang ditemukan	Relevan bagi <i>target group</i> , menghasilkan kehati-hatian pemerintah (<i>policy maker</i>)	Mengacaukan aturan yang dibakukan, terjebak dalam detail yang tidak selalu konsisten

Berkaca pada model di atas, dosen memaparkan bahwa dalam melakukan analisa kebijakan seorang analis memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan model apa yang akan digunakannya. Namun kebebasan ini harus disertai oleh kemampuan untuk memahami dan mengelola konsekuensi yang muncul dari pilihannya tersebut. Selanjutnya mahasiswa diajak untuk menghayati bagaimana melakukan *modelling* untuk tiap dimensi kebijakan, sekaligus menyiasati konsekuensi yang muncul dari keputusan untuk mengedepankan dimensi tertentu dan mengabaikan dimensi yang lain.

Dosen bisa memberikan penjelasan yang lebih empiris tentang perbedaan antara *framework*, teori, dan model dari paparan tentang model anatomi kebijakan di atas. Model tentang anatomi kebijakan

yang terdiri dari 3 (tiga) dimensi di atas adalah contoh sebuah *framework*. Ketika mahasiswa hendak berfokus pada salah satu elemen/dimensi dalam model tersebut, mahasiswa bisa menggunakan berbagai ‘model’ dan teori untuk mempertajam analisisnya.

Selanjutnya, dosen memberikan pemaparan terkait langkah *focusing* dalam melakukan analisa kebijakan berdasarkan ‘*framework*’ anatomi kebijakan di atas. Dengan demikian paparan ini akan memberikan contoh bagaimana menggunakan atau membangun ‘model’ dalam analisa yang berfokus pada dimensi substansi, proses, dan konteks dari kebijakan.

D. *Modelling* untuk Menganalisis Substansi Kebijakan

Di sini dosen memaparkan bagaimana model untuk memfokuskan analisa pada dimensi substansi kebijakan dibangun atau digunakan. Model dalam analisa substansi kebijakan berangkat dari asumsi atau bayangan tentang hasil apa yang diinginkan dari sebuah kebijakan. Salah satu substansi yang saat ini paling sering digunakan adalah asumsi kebijakan berorientasi pada penyelesaian masalah.⁹

Dengan asumsi kebijakan yang berorientasi pada penyelesaian masalah, penting bagi dosen untuk menjelaskan pada mahasiswa bahwa pada dasarnya kebijakan publik adalah selalu kebijakan pemerintah. Sehingga kebijakan muncul ketika ada suatu hal yang dianggap sebagai masalah oleh pemerintah. Berbagai isu yang beredar di publik ditangkap sebagai masalah kebijakan i.e. menjadi masalahnya pemerintah didasarkan pada asumsi tertentu yang digunakan pemerintah untuk mendefinisikan masalah kebijakan.

Peluang bagi munculnya model baru terbuka lebar karena tidak menutup kemungkinan bahwa biang permasalahan dari seluruh permasalahan kebijakan adalah asumsi pemerintah tentang masalah itu sendiri. Misalnya, kemiskinan yang seringkali dipahami oleh pemerintah, semata, sebagai masalah kelangkaan uang. Memahami

9 Lihat juga Howlett, Michael dan Ramesh, M., (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press; Bardach, op.cit.

kemiskinan dengan cara itu mendorong orang mengatasi masalah kemiskinan hanya dengan bagi-bagi uang dan tidak pernah terpikir untuk mencari solusi lain.

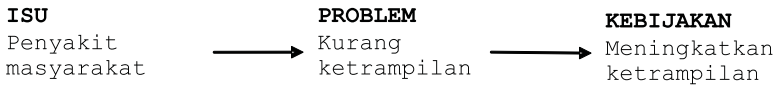
Dosen bisa memberikan contoh lain terkait dengan kebijakan penanganan masalah ‘penyakit sosial’ yang seringkali ditayangkan di televisi, terutama menjelang dan pada saat Bulan Puasa. Penyakit sosial seringkali dikenal dengan istilah atau jargon ‘PEKAT’. Kebijakan penanganannya seringkali disebut ‘OPERASI PEKAT’. Kalau mahasiswa perhatikan, dalam tayangan yang muncul itu selalu digambarkan aparat, sebagai representasi negara, memburu anggota masyarakat yang dianggap sebagai wujud nyata dari penyakit sosial itu, misalnya Pekerja Seks Komersial (PSK), Gelandangan, Pengemis, Tunawisma dll. Biasanya, diakhir tayangan reportase selalu ada kata-kata, *“Orang-orang yang terjaring dalam Operasi Pekat itu akan didata kemudian dikirim ke tempat rehabilitasi untuk diberi bekal kemampuan agar tidak kembali ke ‘dunia hitam’ lagi”*.

Dari ilustrasi singkat itu, dosen memaparkan pada mahasiswa bahwa dalam kebijakan penanganan penyakit masyarakat tersebut, logika substansi kebijakan yang dipakai adalah sebuah model kausal yang memberikan gambaran konseptual tentang relasi masalah dan faktor penyebab masalah. Dari situ, bisa didapatkan alternatif penyelesaian masalah. Untuk kasus penyakit masyarakat itu model kausalnya adalah demikian: penyakit sosial → karena kurang ketrampilan → menambah ketrampilan → mengatasi dan memutus mata rantai penyakit sosial.

Dalam model kausal berlogika implikasi seperti di atas, penyakit sosial direduksi sebagai permasalahan kurangnya ketrampilan. Kurangnya ketrampilan membuat orang tidak kompetitif di dunia kerja, sehingga dengan dorongan kebutuhan ekonomi, untuk tetap bertahan hidup sebagian orang tersebut harus menggeluti aktivitas ekonomi yang didefinisikan sebagai gejala penyakit sosial. Karena itu, permasalahan penyakit sosial, dalam model ini, harus diselesaikan dengan memberikan ketrampilan yang membuat orang-orang tersebut lebih kompetitif dalam dunia kerja, seperti digambarkan dalam **Bagan IV.5**.

Bagan IV.5.

URUTAN ANALISIS SUBSTANSI KEBIJAKAN



Dosen memaparkan kepada mahasiswa bahwa model di atas bukanlah model satu-satunya dan yang paling benar. Mahasiswa, ketika berlatih sebagai seorang analis, bisa mereduksi penyakit sosial pada hal lain selain masalah kurangnya ketrampilan sebagai bekal berkompetisi di dunia kerja. Contoh yang paling sederhana, mahasiswa bisa membuat model yang didasarkan pada asumsi bahwa penyakit sosial adalah permasalahan kelalaian pemerintah dalam mengatur kompetisi dalam dunia kerja atau dalam mempersiapkan tenaga kerja.

Mahasiswa perlu diingatkan bahwa dalam membuat model baru, mahasiswa tidak harus berangkat dari pembuatan model kausal yang sama sekali baru. Seringkali analis mempertahankan sebagian dari model kausal yang sudah ada, namun melakukan modifikasi di bagian yang lain. Namun, sebagai awalan, mahasiswa diajak untuk mengenal pembuatan model dari level yang paling abstrak dan sederhana, karena belum memerlukan pertimbangan detail teknis.

Dari kasus kebijakan penanganan penyakit sosial itu, dosen mengajak mahasiswa untuk merenungkan bahwa sangat besar kemungkinan dalam berbagai kebijakan yang diambil pemerintah selama ini, terjadi kesalahandalam mengangkat permasalahan. Maka dari itu semakin terbuka peluang untuk membangun definisi permasalahan yang baru. Kesalahan mungkin saja terjadi pada diri pemerintah, dan mengandaikan bahwa kesalahan itu selalu kesalahan masyarakat dan masalah kebijakan sebagai masalahnya masyarakat adalah sebuah kecerobohan.

Agar mahasiswa lebih menghayati proses *modelling*, dosen bisa mengajak mahasiswa bersama-sama melakukan simulasi *modeling*. Ini bisa dilakukan, misalnya, dengan meminta mahasiswa untuk menyampaikan pemahaman mereka tentang kemiskinan dan dosen

memetakan paparan yang disampaikan oleh mahasiswa. Dari situ dibayangkan akan ditemukan berbagai cara memahami kemiskinan. Besar kemungkinan dari diskusi kelas itu ditemukan *keajegan*, meskipun mahasiswa mendekati fenomena itu dengan logika yang berbeda-beda. Cara memahami itulah yang disebut model analisis kemiskinan. Terlepas dari persoalan mana yang benar, yang jelas masing-masing orang berhak memaknai persoalan dengan nalarnya sendiri, sesuai dengan yang dianggapnya penting.

Setelah mahasiswa mencoba membangun modelnya sendiri, dosen memberikan pemaparan bahwa apa yang disebut model ini, bagi banyak kalangan yang bergelut dalam analisis kebijakan juga biasa disebut *heuristik*.¹⁰ Karena sebetulnya model ini digunakan bukan sebagai acuan yang bersifat preskriptif, tetapi sekedar sebagai pembayangan untuk mempermudah seorang analis untuk memperhitungkan langkah-langkah yang perlu untuk dia lakukan dalam melakukan analisis.

Dari situ dosen bisa mengatakan pada mahasiswa bahwa model analisis kebijakan tidaklah harus dibuat dalam bentuk tahap-tahap. Klasifikasi dan pengelompokan itu juga bisa jadi berubah ketika di tengah-tengah usahanya merapikan dan mengelompokkan literatur tersebut, si analis menemukan dokumen atau literatur yang tidak bisa dimasukkan dalam klasifikasi yang ada. Dalam situasi tersebut, si analis mungkin perlu membuat klasifikasi baru untuk dokumen dan literatur tersebut dan memodifikasi model yang sudah ada. Itulah sebabnya mengapa model juga disebut *heuristik*, karena meskipun menjadi pedoman bagi seorang analis dalam melakukan analisa, tetapi model tidak sepenuhnya bersifat preskriptif dan bisa dimodifikasi atau diubah oleh si analis bilamana perlu.

E. *Modelling* untuk Menganalisis Proses Kebijakan

Dalam sub – bab ini, dosen bisa mengawali dengan memberikan pertanyaan kepada mahasiswa mengenai pendapat mereka tentang beberapa literatur model kebijakan dan analisa kebijakan yang sudah

¹⁰ Lihat Hupe dan Pierre, op.cit; lihat juga Bardach, op.cit.;

mereka baca terutama yang membahas model *stagist*. Dosen bisa memberikan pertanyaan, “Apa ciri khas yang paling nampak dari model *stagist* yang dibahas dalam literatur yang sudah mereka baca?”.

Tentu jawaban yang paling banyak muncul adalah kecenderungan model itu untuk melihat proses kebijakan sebagai sebuah proses yang terdiri dari tahapan-tahapan yang lebih kecil. Asumsinya, dengan membagi proses kebijakan dalam tahapan-tahapan yang lebih kecil, analis, sebagaimana pembuat kebijakan, bisa secara lebih efisien dan menghasilkan kebijakan yang lebih efektif.

Dengan mengingatkan kembali pada esensi analisa, yang berarti penyederhanaan, dosen memberikan pemaparan bahwa model *stagist* ini adalah model yang menyederhanakan proses kebijakan sebagai tahapan-tahapan. Ini merupakan salah satu kelebihan dari model ini, yang membuatnya banyak dipakai oleh para analis kebijakan hingga saat ini. Dengan membagi proses kebijakan dalam tahapan-tahapan yang lebih kecil, analis bisa memilih pada bagian mana dari proses kebijakan dia ingin memfokuskan analisisnya.

Tetapi, kelebihan itu juga menjadi sumber kelemahan model ini, yang membuat banyak kritik diarahkan pada model ini. Banyak kalangan di lingkaran analis kebijakan yang menyesalkan bahwa sebagian besar orang menggunakan model ini tanpa disertai kritisisme. Akibatnya, model *stagist* ini, di tangan para analis yang kurang kritis tersebut, cenderung menyederhanakan proses kebijakan dan analisa kebijakan sebagai sekedar hal teknis - prosedural.

Apa yang disampaikan oleh dosen ini hendaknya menjadi *warning* bagi mahasiswa, agar dalam sesi-sesi selanjutnya, yang akan membawa mereka dalam realitas praktis analisa kebijakan, bisa menggunakan model *stagist* dengan lebih jeli dan kritis. Kekritisan dan kejelian mutlak diperlukan dalam menggunakan model ini, karena jika kita tidak, kitaberpotensi besar menjadi tidak peka terhadap dimensi kontekstual yang selalu menyertai setiap realitas kebijakan.

Meskipun model *stagist* adalah model yang paling banyak dipakai, model ini bukan satu-satunya model analisa yang mengedepankan dimensi proses. Disamping model *stagist* masih ada model konflik,

dengan banyak turunannya, yang melihat proses kebijakan sebagai proses pertarungan kepentingan antar berbagai aktor kebijakan.¹¹ Berbeda dengan model *stagist*, yang secara implisit lebih menekankan dimensi teknis – administratif dari proses kebijakan, model konflik ini lebih mengedepankan dimensi politik dari proses tersebut. Analisis difokuskan pada konstelasi, sumberdaya, pola relasi dan koalisi antar aktor yang berkepentingan dengan suatu proses kebijakan, serta konteks di mana pertarungan itu berlangsung. Sehingga, analisis yang dilakukan dengan model ini biasanya melihat di balik proses kebijakan formal yang biasa kita kenal. Naskah undang-undang, peraturan, ketetapan, dan sebagainya, dianggap hanya sebagai penampilan superfisial dari proses kebijakan. Proses yang sesungguhnya, meliputi konflik kepentingan; tawar menawar; pembangunan koalisi yang tidak nampak dalam semua proses formal tersebut, dan itulah yang perlu untuk dianalisa.

Keunggulan model ini adalah sensitifitasnya yang cukup tinggi terhadap dimensi politik dari kebijakan, sehingga bisa memberikan gambaran yang, bagi sebagian besar orang, lebih realistis daripada model *stagist*. Sementara, kekurangannya, proses kebijakan cenderung menjadi sebuah proses yang *open – ended*; ditentukan oleh dinamika antar – aktor; kebijakan juga cenderung terlihat hanya didasari oleh tujuan jangka pendek, dan model ini juga cenderung *overlook* terhadap tahapan perencanaan dari kebijakan.¹²

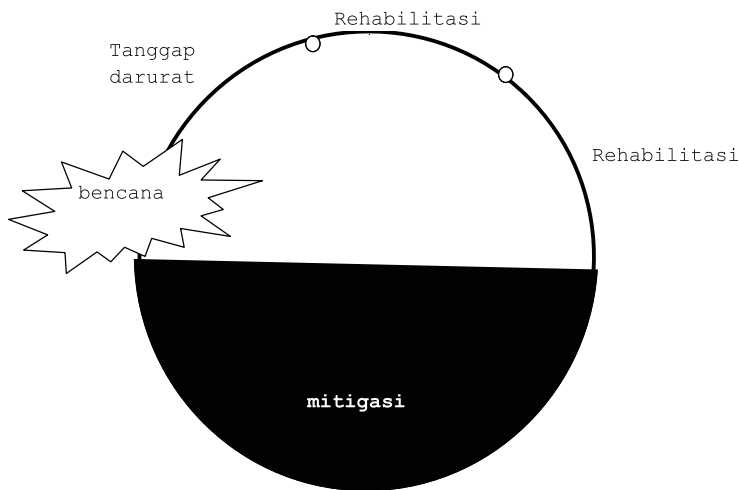
11 Lihat Nugroho, Riant, (2008: 267 – 285); lihat juga Howlett dan Ramesh (1995: 141 – 144).

12 Howlet dan Ramesh, op.cit

F. *Modelling* untuk Analisis Konteks Kebijakan

Bagan IV.6.

SIKLUS PENANGGULANGAN BENCANA



Pada bagian ini dosen memaparkan pada mahasiswa bahwa sebelumnya mahasiswa diajak untuk membayangkan dan memahami analisa kebijakan dan pengembangan model analisa kebijakan yang dilakukan dalam kondisi normal. Artinya, sebagian besar situasi dan segala kemungkinan yang muncul sudah terantisipasi dan bisa diproyeksikan secara konvensional. Namun selalu ada kemungkinan bahwa analisis kebijakan harus dilakukan dan harus mengantisipasi situasi-situasi yang tidak memungkinkan ditangani dengan cara-cara konvensional. Misalnya seperti dalam situasi darurat akibat bencana.

Para pengambil kebijakan dan juga analis harus siap ketika dihadapkan pada situasi seperti itu. Bagi analis, salah satu cara untuk mempersiapkan diri menghadapi situasi seperti itu adalah dengan membangun model analisa kebijakan yang diasumsikan digunakan untuk menganalisa kebijakan yang berlangsung dalam situasi abnormal.

Untuk situasi seperti itu, proses kebijakan normal tidak berlaku, sehingga perlu dikembangkan *double-track policy making*. Model *double-track*

policy making memuat pola pembuatan kebijakan dalam kondisi normal dan kondisi tidak normal. Sehingga analis bisa membuat analisa dalam dua alur, *pertama*, analisa yang didasarkan pada alur proses kebijakan normal dan, *kedua*, analisa yang dibangun berdasarkan alur proses kebijakan dalam situasi abnormal.

Tentunya, untuk itu analis harus memahami situasi dan proses kebijakan dalam situasi abnormal, misalnya situasi bencana. Proses penanggulangan bencana bisa kita lihat dalam **Bagan IV.5.Siklus Penanggulangan Bencana**. Dengan memahami siklus tersebut, analis bisa memiliki gambaran tentang situasi yang menjadi konteks pembuatan kebijakan dalam situasi abnormal dan bisa membangun analisis yang relevan.

G. Konsekuensi dan Ancaman Penggunaan Model

Sebelum mengakhiri kuliah, dosen perlu memaparkan sekaligus mengingatkan kepada mahasiswa untuk memperhatikan konsekuensi-konsekuensi penggunaan model. Seperti kita tahu, begitu gampangnya model menjelaskan sebuah kompleksitas persoalan, justru kadang menjerumuskan pengguna model dalam belenggu kerangka nalar yang diyakininya. Untuk itu dalam sebuah kebijakan, penggunaan model perlu sadar akan beberapa kehati-hatian, sadar akan beberapa ancaman yang akan menciptakan bias tertentu.

• *Ancaman Pertama, Sesat Pikir (Fallacy) Pada Pemilihan Asumsi*

Pemilihan asumsi menjadi sebuah awal dalam menentukan model, sehingga memiliki pengaruh yang paling besar terhadap bagaimana model itu akan dibentuk. Pemilihan asumsi menjadi alat filter mana yang dianggap penting dan mana yang dianggap tidak. Jika kita sedang menganalisis relasi rakyat kecil – hutan dengan hutan - pengusaha HPH, akan sangat berbeda dalam kacamata dan sudut pandang yang berbeda. Boleh jadi ketika kita anggap manusia lemah lebih penting dibela daripada mereka yang kuat, maka kita akan membela pemanfaatan hutan bagi rakyat kecil daripada pengusaha. Namun apabila kita melihat dari kacamata alam kita akan memilih

untuk tidak mengijinkan kedua pihak merusak hutan. Karena apa yang penting di mata manusia tidak penting di mata alam. Dalam sebuah kebijakan kemiskinan misalnya, kita tidak bisa memberikan *impact* yang diinginkan oleh masyarakat, jika kita tidak berpikir tentang apa yang dianggap penting oleh masyarakat.

- ***Ancaman kedua, Pemeriksaan Realitas***

Dalam penggunaan model kita sering terjebak pada keyakinan dan kehandalan model yang kita gunakan. Model adalah kerangka agar kita tidak bias keluar dari persoalan terlalu jauh, namun di satu sisi kadang kita juga terjebak tidak bisa keluar dari kungkungan konsep dalam membaca realitas. Artinya realitas kita paksakan untuk memenuhi konsepsi kita, sedangkan sebenarnya realitas itu bergerak dengan nalarnya sendiri. Akibatnya persoalan atau tujuan yang ingin kita selesaikan tidak tepat.

- ***Ancaman ketiga, Terlalu optimis***

Model kebijakan yang dianggap sudah menjelaskan kadang dianggap final dalam memahami sebuah kompleksitas kebijakan, sehingga menutup ruang bagi perdebatan dengan model lain. Model adalah eksplorasi dari sebuah konsepsi tertentu yang nantinya akan digunakan dalam praktiknya oleh sebuah kebijakan. Optimisme yang berlebihan, karena dibangun oleh asumsi *rational-comprehensive*, pada model justru akan menjebakkan diri sebuah kebijakan yang tidak adaptif. Akibatnya kebijakan tidak terdeteksi potensi kegagalannya, kecuali sesuatu yang memang sudah diramalkannya.

- **Ancaman keempat, “Kesalahan Tipe ketiga”**

Kesalahan tipe ketiga ini, adalah sebuah bentuk kesalahan yang terjadi karena perumusan masalah pada tipe pertama dan tipe kedua (penentuan *cause* dan *effect*) sudah mengalami kesalahan. Jadi ini menimbulkan sebuah kepastian kegagalan dampak kebijakan, jika

meta-masalah (meta problem) yang digunakan salah.¹³

H. Tugas dan Persiapan Sesi Selanjutnya

Untuk mempersiapkan mahasiswa mengikuti sesi berikutnya yang akan membahas analisa agenda-setting kebijakan, Mahasiswa diminta untuk membaca dan membuat *review* dari beberapa literatur yang relevan untuk sesi tersebut, yakni:

- Hogwood dan Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Chap.5;Chap.6, dan; Chap.7.
- Meltsner, Arnold J., (1976) *Policy Analysts in the Bureaucracy*, Chap. 3. Problem Selection.
- Kingdon, John W., (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, HarperCollins College Publishers, Chap 1.
- Toepatimasang, Roem dkk., *Merubah Kebijakan Publik*, Bab 3 dan Bab 4.

Daftar Pustaka

- Bardach, Eugene, (2004), *Practical Guide for Policy Analysis: Eightfold Paths toward Problem Solving*, CQ Press, NY
- Cochran, Charles L. dan Eloise F. Malone, *Public Policy: Perspective & Choices*, McGraw Hill Press
- Hogwood, Brian W. dan Lewis E. Gunn, (1989) *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press
- Howlett, Michael dan Ramesh, M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press
- Hupe, Peter J dan Hill, Michael J., *The Three Action Levels of Governance: Reframing the Policy Process Beyond the Stages Model* dalam Pieters, B. Guy dan Jon Pierre eds., (2006), *Handbook of Publik Policy*, Sage Publications

13 Lihat Dunn, William N., (2000), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*, Samodra Wibawa (terj.), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, diterbitkan pertama tahun 1999, hal. 230-232.

- Nugroho Riant, (2006), *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang*, Jakarta: Elex Media Komputindo
- von Beyme, Klaus, *Political Theory: Empirical Political Theory* dalam Goodin, Robert E. dan Hans Dieter Klingeman, (1996), *A New Handbook of Political Science*, vol.2, Oxford University Press
- William N., (2000), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*, Gadjah Mada University Press, diterbitkan pertama tahun 1999

Pertemuan V

ANALISIS *AGENDA SETTING* KEBIJAKAN

Misi Sesi Perkuliahan:

- Mengasah ketrampilan mahasiswa dalam menggunakan berbagai model dan teknik analisis untuk ambil bagian dalam proses agenda – setting, atau
- Mengasah ketrampilan mahasiswa dalam mengungkap berbagai sisi penting dibalik fenomena *agenda setting*

Substansi sesi perkuliahan

- Agenda setting dalam proses kebijakan
- Analisis agenda setting

Metode Sesi Perkuliahan

- Ceramah
- Tutorial
- Diskusi kelas
- Simulasi

A. Belajar Menganalisis Fenomena *Agenda Setting* Kebijakan

Pokok bahasan dalam pertemuan ke-5 ini adalah analisis *agenda setting*. Dosen memulai sesi ini dengan memberikan penjelasan singkat kepada mahasiswa bahwa pertemuan ini merupakan pertemuan pertama untuk segmen kedua dalam mata kuliah AKP. Dalam segmen ini mahasiswa diajak untuk berlatih dan mengaplikasikan pemahaman konseptual mereka tentang analisa kebijakan publik dalam praktek analisa kebijakan.

Pada setiap sesi segmen II kuliah AKP ini, mahasiswa akan diminta untuk membuat analisa proses kebijakan, sesuai dengan tema sesi, menurut corak analisa yang dipilihnya. Mahasiswa bisa memilih corak analisis untuk kebijakan atau analisis terhadap kebijakan. Begitu

juga dalam sesi yang membahas analisis *agenda – setting* ini, ada dua corak yang bisa dipilih oleh mahasiswa, yaitu analisis dengan corak analisis untuk *agenda – setting* dan analisis terhadap *agenda – setting*.

Dosen mengawali pertemuan ini dengan pemaparan tentang konsep *agenda-setting* dalam proses kebijakan. Dilanjutkan dengan paparan singkat tentang beberapa konsep dan model yang biasa digunakan untuk menganalisa *agenda setting*. Dalam konteks ini perlu ditegaskan bahwa ada perbedaan cara memaknai, dan oleh karenanya ada cara yang berbeda-beda untuk melangsungkan proses *agenda-setting* tersebut.¹ Sehubungan dengan perbedaan tersebut, mahasiswa akan diminta untuk menentukan cara yang dipilihnya dalam mempraktekkan analisis *agenda-setting*.

Untuk lebih memudahkan mahasiswa dalam mengasah ketrampilan menganalisis serta sensitivitas terhadap kompleksitas analisa kebijakan, mahasiswa yang memilih melakukan analisis untuk *agenda – setting* bisa memilih salah satu di antara dua pendekatan berikut ini, yaitu pendekatan teknokratis dan politis. Sementara, mahasiswa yang memilih analisis terhadap *agenda – setting* diajak untuk memfokuskan analisisnya dalam upaya pengembangan teori tentang proses kebijakan atau analisa kebijakan.

B. Agenda: Mahluk Apakah Itu?

Istilah *agenda – setting* mengandung dua kata kunci, yaitu ‘*agenda*’ dan ‘*setting*’ (aktivitas penyiapannya). Dosen terlebih dahulu memicu ingatan mahasiswa tentang esensi dari agenda. Agenda bisa dikatakan berisi berbagai hal atau kegiatan yang dianggap penting dan layak mendapatkan prioritas dari si pemilik agenda. Karena itu *agenda – setting* bisa dikatakan merupakan proses di mana si pemilik agenda tersebut menyusun berbagai hal dan kegiatan dalam skala prioritas yang didasarkan pada kepentingan si pemilik agenda.

Menyusun agenda, di level individu sekalipun, tidaklah sesederhana yang kita bayangkan. Seringkali ada berbagai alternatif

1 Lihat Hogwood dan Gunn, op.cit.; lihat juga Meltsner, op.cit., Chap.3. Problem Selection.

yang dihadapkan pada keterbatasan kemampuan untuk meraup seluruh alternatif tersebut. Untuk itu, seseorang menjadi perlu untuk menyusun sebuah agenda, sebagai usaha mengkompromikan kepentingannya dengan sumber daya yang dimilikinya.

Dosen kemudian mengajak mahasiswa untuk berimajinasi, bagaimana kompleksnya menyusun agenda di level negara. Ada begitu banyak alternatif sementara sumberdaya dan energi yang dimiliki oleh negara terbatas dan harus digunakan secermat mungkin dan dipertanggungjawabkan kepada publik warga negara. Mengapa demikian? Karena, secara normatif, dalam rezim yang demokratis, agendanya negara adalah agendanya publik.

Salah satu kompleksitas utama proses *setting* agenda publik adalah kompleksitas publik itu sendiri. Yang namanya publik ini merupakan kumpulan berbagai kepentingan, yang seringkali tidak konvergen satu sama lain; bahkan tidak jarang berkonflik satu sama lain. Dalam situasi demikian, seringkali menjadi hal yang tidak penting bagi pihak yang lain. Sementara, tidak ada ukuran tunggal yang dipakai semua orang untuk menentukan secara absolut bahwa satu hal lebih layak dijadikan prioritas daripada yang lain. Karena itu, seringkali, pertarungan berbagai kepentingan untuk mendapatkan prioritas dalam agenda publik seringkali merupakan pertarungan yang sengit, di mana tiap kepentingan harus diperjuangkan untuk bisa masuk dalam agenda publik.²

Sungguhpun demikian, literatur analisis kebijakan publik mengajak kita menganalisis *agenda setting* secara berbeda-beda. Ada yang membayangkan *agenda setting* sebagai pembuatan agenda kerja *policy-makers*.³ Dalam konteks ini, *policy-makers* diasumsikan bersifat netral dan “mencari-cari” isu yang harus ditangani karena posisinya sebagai pejabat.

Kalau mahasiswa memilih untuk mengandaikan dirinya sebagai seorang analis yang harus memberikan rekomendasi tentang isu mana

2 Birkland, A. Thomas, *Agenda Setting in Public Policy*, dalam Fischer, Frank et.al. (eds.), (2007), *Handbook of Public Policy: Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton: CRC Press, FL., hal. 63.

3 Meltsner, op.cit., hal 81-113.

yang paling layak mendapatkan prioritas pemerintah, *agenda setting* bisa dimaknai sebagai:

- Proses mengedepankan masalah untuk ditangani oleh pemerintah,⁴
- Proses seleksi permasalahan untuk ditangani oleh pemerintah,⁵
- Pencariandan penyaringan Isu.⁶

Ada pula yang membayangkan proses *agenda-setting* adalah proses mengikuti kehendak orang kebanyakan. *Policy-makers* justru harus mengelola dinamika berbagai kekuatan politik yang ada agar bisa mengerucut sebagai agenda kelembagaan yang ditangani pemerintah. Perbedaan antara kedua kerangka *pikir* tersebut dipaparkan dalam **Tabel V.1.**

4 Jones, op.cit.

5 Meltsner, op.cit.

6 Hogwood dan Gunn, op.cit.

Tabel V.1.

Perbedaan Kerangka *Pikir* Teknokratis dan Politis dalam Analisa *Agenda – setting*

No.	Poin Perbedaan	Teknokratis	Politis
1.	“Pemilik” Agenda	Pejabat atau analis	Publik
2.	Posisi <i>agenda-setter</i> dalam permasalahan yang diagendakan	Menempatkan diri di atas semua perbedaan pendapat dengan menggunakan pendekatan yang diklaim ilmiah, pasif menampung isu yang bertebaran	Menjadi bagian dari proses mengelola, beradaptasi, dan menyesuaikan posisi dengan hiruk pikuk isu yang ada di publik, aktif mencari isu yang bertebaran
3.	Asumsi epistemologis	Masalah yang dibahas tidak kontroversial, semua masalah bisa dimaknai secara sepihak oleh analis	Semua masalah selalu kontroversial karena semua pihak memiliki rumusan sendiri
4.	Kelangsungan Proses	Penanganan masalah yang dihadapi pejabat (analis) Berjalan linear dalam tahap-tahap yang sudah terbakukan sebagai prosedur	Perebutan kepentingan dan adu kekuatan, bergerak secara sirkular, di mana hampir setiap saat aktor-aktor yang terlibat harus terus berupaya membangun konsensus
5.	Sikap analis terhadap proses	Analis tidak merasa terikat pada proses karena dia hanya <i>concern</i> pada substansi agenda yang dianalisis	Analis tidak bisa keluar dari proses dan bahkan bisa merekayasa proses tersebut
6.	Hal yang dipertaruhkan analis	Akurasi rumusan dan kejelasan cara menangani masalah	Kesepahaman antar pihak tentang masalah yang dihadapi
7.	Cakupan analisis	Substansi agenda	Substansi agenda, proses, dan instrumentasi
8.	Kemampuan yang dituntut dari seorang analis	Keahlian mengaplikasikan prosedur	Keahlian mengaplikasikan prosedur dan menentukan posisi dalam dinamika politik yang terjadi dalam proses <i>agenda – setting</i>

Dalam kerangka pikir ini, aktivitas analisis dalam proses *agenda-setting* adalah aktivitas yang bersifat aktif dan *purposive*. *Agenda-setting* adalah permasalahan menentukan prioritas bagi dirinya sendiri dalam hubungannya dengan aktor-aktor lain yang terlibat dalam perebutan prioritas agenda. Dalam situasi seperti itu, *Agenda-setting*, atau bisa diterjemahkan sebagai ‘pembuatan agenda’ bisa dimaknai sebagai proses mengarahkan kebijakan melalui jendela-jendela kebijakan yang muncul sebagai akibat dari dinamika politik yang terjadi dalam proses *agenda-setting*, (Kingdon, 1995, Chap.1). Dalam hal ini, cakupan analisis sering kali harus lebih dari sekedar substansi agenda, tetapi juga mencakup dalam konteks seperti apa substansi agenda tersebut berada.

Dalam dua situasi tersebut, analisis yang dilakukan perlu terlebih dahulu mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhimasuknya suatu isu kedalam agenda publik. Tentunya kerangka pikir yang digunakan ikut mempengaruhi proses identifikasi faktor dan kerangka penjelasan yang menjelaskan hubungan antar faktor tersebut.

Bagi mahasiswa yang memilih corak analisis untuk kebijakan, mahasiswa masih diperbolehkan memilih antara analisis dengan logika teknis-administratif dan analisis dengan logika politis. Dalam logika teknis-administratif, *agenda-setting* dilihat sebagai *agenda*-nya pejabat yang mencari-cari sesuatu untuk dikerjakan atas nama publik, seperti tercermin dalam definisi Jones, Meltsner, dan Hogwood & Gunn. Sementara logika politis lebih mengedepankan dimensi politis dari proses agenda setting. Proses ini dilihat sebagai proses politik yang melibatkan pertarungan wacana, konflik kepentingan, pembangunan koalisi dan sebagainya, seperti tercermin dalam model yang dikembangkan oleh Kingdon.

Setelah memberikan penjelasan tentang perbedaan mendasar antara kedua kerangka pikir tentang proses *agenda setting* tersebut, dosen memberikan formulir yang harus diisi oleh mahasiswa. Dalam formulir tersebut mahasiswa diminta untuk menentukan kerangka pikir mana yang akan dipilihnya dan mengapa dia memilih kerangka pikir tersebut.

Bagi mahasiswa yang memilih analisis terhadap kebijakan, analisis difokuskan untuk upaya pembangunan teori tentang *agenda setting*.

Dalam analisis dengan corak seperti ini, mahasiswa diminta untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi proses *agenda – setting* dalam kasus tertentu, dan menjelaskan relasi antar faktor tersebut dalam fungsinya mempengaruhi proses *agenda – setting* yang terjadi.

Dalam latihan ini, ada *output* yang diharapkan untuk dihasilkan mahasiswa. *Output* ini disesuaikan dengan apa yang diharapkan akan dihasilkan oleh seorang analis ketika dia melakukan analisa. Untuk corak analisis untuk *agenda–setting*, mahasiswa diharapkan mampu menghasilkan rekomendasi isu yang dianggap layak mendapatkan prioritas dalam agenda kebijakan. Tentunya rekomendasi ini disertai dengan argument yang rasional. Sementara bagi mahasiswa yang memilih corak analisis terhadap *agenda–setting*, mereka diminta bisa menghasilkan suatu penjelasan teoritik tentang faktor apa yang mempengaruhi isu tertentu masuk dalam agenda kebijakan, sementara isu yang lain tidak, disertai penjelasan bagaimana faktor tersebut mempengaruhi masuk atau tidaknya suatu isu dalam agenda kebijakan.

C. Latihan ‘Analisis untuk *Agenda - Setting*’

Sebelum memaparkan beberapa contoh dan model analisis untuk *agenda–setting*, dosen bisa lebih jauh memberikan pengertian pada mahasiswa, bahwa pada dasarnya, analisis *agenda–setting* dilakukan untuk mencari ‘*apa yang harus dikerjakan*’ oleh para pembuat kebijakan. Karena itu, Hogwood dan Gunn membagi proses *agenda–setting* dalam dua tahap, yaitu *issue–search* dan *issue–filtration*.⁷ *Issue–search* terkait dengan proses pencarian isu untuk dimasukkan dalam agenda. Sementara *issue–filtration* adalah proses memilah isu

Sebagaimana dalam model *agenda–setting* Hogwood& Gunn, dosen meminta mahasiswa untuk secara acak mengumpulkan isu-isu yang bertebaran, terutama di media, baik televisi maupun cetak. Setelah terkumpul berbagai isu, langkah selanjutnya, mahasiswa diminta untuk menyaring berbagai isu tersebut. Dalam menyaring isu tersebut, mahasiswa bisa menggunakan kriteria yang digunakan oleh Hogwood

7 Hogwood dan Gunn, op.cit. Chap. 5 dan 6.

& Gunn, yaitu waktu, bobot politis, kebakuan sikap politik, dan arti penting isu tersebut bagi organisasi.

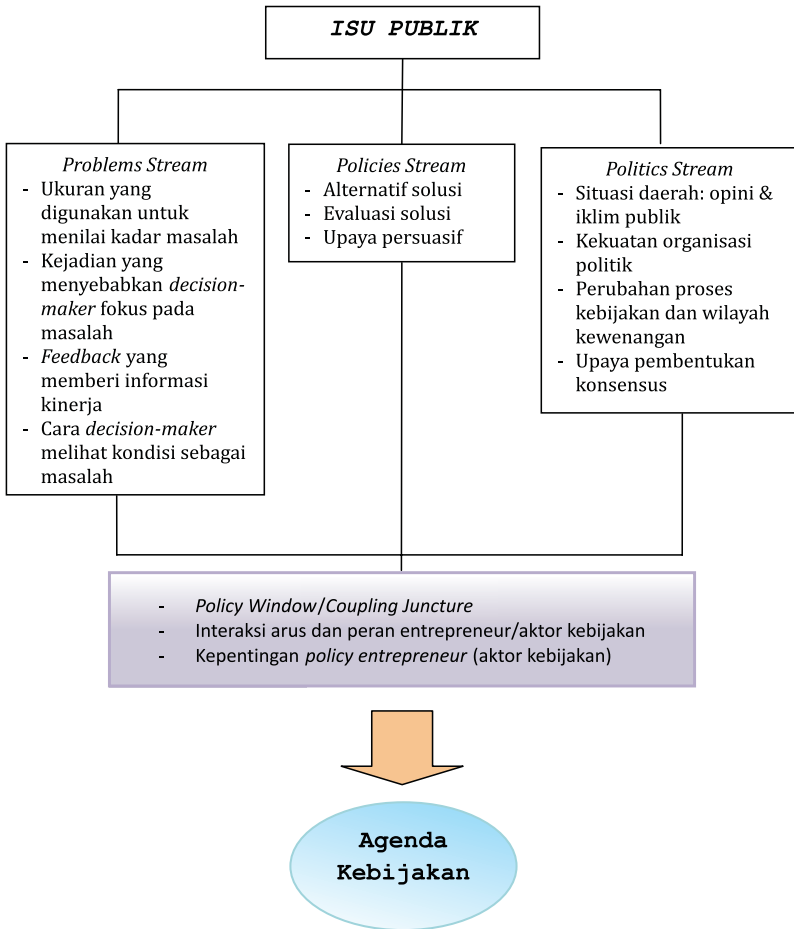
Bagi mahasiswa yang melakukan analisis dalam corak analisis untuk kebijakan tetapi didasarkan pada logika politis, selain hal di atas, mahasiswa juga harus menggunakan kriteria lain untuk menyaring isu yang sudah dikumpulkan di atas. Mengingat proses *agenda-setting* adalah proses memunculkan satu masalah sebagai masalahnya pemerintah, dan di sini, tugas seorang analis adalah menyusun analisisnya, didukung data dan proyeksi, dalam sebuah argumen untuk meyakinkan bahwa permasalahan yang direkomendasikannya menyangkut kepentingan publik dan untuk itu harus ditangani sebagai masalahnya pemerintah.

Untuk itu, selain kriteria permasalahan seperti yang dikemukakan Hogwood & Gunn, analisis yang didasari pada logika politis perlu menambahkan kriteria arus politik dan ekspresi partisipasi. Karena itu, mahasiswa diminta untuk menguji tiap isu yang dikumpulkannya dengan mengidentifikasi arus politik dan ekspresi partisipasi yang muncul di seputar isu tersebut.

Agar analisis mahasiswa bisa lebih sensitif terhadap dimensi politis dari proses *agenda setting*, dosen membimbing mahasiswa untuk melakukan analisis berdasarkan model yang dikembangkan oleh Kingdon. Dosen membimbing mahasiswa untuk melakukan analisis terhadap tiga arus, arus politik; kebijakan; dan problem, yang terkandung dalam isu-isu yang telah difiltrasi sebelumnya. Dalam membimbing, dosen mengarahkan mahasiswa untuk menghasilkan sebuah rekomendasi isu kebijakan, berdasarkan perhitungan terhadap arus politik, arus kebijakan, dan arus permasalahan yang melatarbelakangi isu-isu tersebut. Secara singkat, dosen memaparkan model analisis *agenda - setting* kebijakan menurut Kingdon, seperti digambarkan dalam **Bagan V.1. Ringkasan Alur Proses Agenda - Setting Menurut John W. Kingdon**

Bagan V.I.

Ringkasan Alur Proses *Agenda - Setting* Menurut John W. Kingdon



Sumber: Kingdon, John W (1995).

Sebagai contoh bagaimana model Kingdon digunakan untuk menganalisa sebuah isu spesifik, mahasiswa bisa merujuk pada *Pemiluwati, Nurlela (2006), Tarik-menarik Kepentingan, Lingkungan Hidup Terabaikan: Studi Kasus Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum di Provinsi Bangka Belitung*, Thesis S2 PLOD, UGM.

Dalam menganalisis ketiga arus tersebut, sebagai parameter, mahasiswa bisa menggunakan hal-hal yang membuat isu tertentu kalah dalam pertarungan politik masuk agenda kebijakan. Setidaknya kita bisa mengidentifikasi 3 hal yang membuat suatu isu diabaikan dari agenda kebijakan, yaitu:

- Suatu isu dianggap sebagai bagian dari rutinitas;
- Suatu isu tidak dianggap sebagai masalahnya pemerintah;
- Ditumpuk oleh isu lain.

Artinya, jika analisis terhadap suatu isu dengan melihat tiga arus yang dipaparkan oleh Kingdon menunjukkan bahwa isu tersebut berada dalam salah satu atau beberapa situasi seperti di atas, maka isu tersebut memiliki potensi yang lebih besar untuk gagal masuk dalam agenda kebijakan.

Dalam melakukan analisa dengan corak politis, mahasiswa juga diminta untuk memasukan pertimbangan dan argumentasi terkait dengan perangkat pemicu penciptaan isu dan upaya menghindari agar isu yang direkomendasikan tidak begitu saja diabaikan oleh pemerintah. Misal, jika satu mahasiswa merekomendasikan isu perbaikan tanggul-tanggul situ sebagai agenda kebijakan, maka isu tersebut akan mendapatkan daya ungkit yang besar jika menggunakan kasus Situ Gintung sebagai perangkat pemicu dan isu ini diangkat selama wacana jebolnya tanggul di Situ Gintung masih hangat dalam ingatan publik.

Sekali lagi perlu diingatkan kepada mahasiswa, bahwa hasil akhir yang diharapkan dari latihan ini adalah adanya sebuah dokumen rekomendasi isu. Dokumen rekomendasi isu ini, baik bercorak teknokratis maupun politis, hendaknya tetap disertai oleh argumentasi yang kuat dan jelas.

D. Latihan untuk Kelompok: ‘Analisis Terhadap *Agenda - Setting*’

Dalam modul ini, analisis terhadap *agenda – setting* difokuskan pada upaya untuk pembangunan teori. Ini sejalan dengan motif umum analisis terhadap kebijakan yang ditujukan lebih untuk memproduksi pengetahuan tentang kebijakan. Jadi analisis dengan corak ini tidak

terlalu memberikan perhatian pada agenda yang dihasilkan, tetapi lebih pada pengetahuan tentang bagaimana suatu agenda dihasilkan dan faktor apa saja yang mempengaruhi isu tertentu masuk dalam agenda sementara yang lain tidak.

Analisis terhadap *agenda-setting* biasanya dilakukan dengan cara mengamati dan/atau membandingkan beberapa kasus *agenda-setting*. Yang dicari di sini adalah pola-pola yang umum terjadi dalam kasus-kasus tersebut. Pola-pola umum ini kemudian diabstraksikan ke level yang lebih teoritis untuk menemukan hubungan kausal atau penjelasan bagaimana pola-pola umum itu muncul dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Namun, analisis terhadap kebijakan, khususnya *agenda setting*, juga bisa dilakukan dengan cara menggunakan suatu kerangka teori tertentu untuk menjelaskan sebuah kasus proses *agenda - setting* tertentu. Misalnya dengan menggunakan teori kelas Marx, orang bisa menganalisis siapa dan bagaimana sebuah proses *agenda - setting* kebijakan tertentu berlangsung.

Dalam sesi ini, dan dalam sesi-sesi berikutnya, mahasiswa yang memilih melakukan analisis terhadap kebijakan diminta untuk memilih salah satu di antara begitu banyak teori politik untuk membedah dan memberikan penjelasan tentang kasus konkrit proses *agenda - setting* kebijakan yang terjadi.

Mengingat banyaknya teori politik yang tersedia dan beragamnya isu yang dianalisis, akan sulit jika dosen memberikan bimbingan bagaimana menggunakan masing-masing teori tersebut untuk menganalisa sebuah kebijakan. Karena itu, dalam melakukan bimbingan dosen hanya akan memberikan bimbingan dalam langkah-langkah untuk menggunakan berbagai teori tersebut dalam menjawab pertanyaan “*Siapa yang mempengaruhi proses agenda - setting?*” dan “*Bagaimana dia mempengaruhi proses agenda setting?*”.

Penting untuk diingatkan kepada mahasiswa, bahwa dalam melakukan latihan analisis di sesi ini dan sesi-sesi selanjutnya, yang diutamakan bukan masalah ketepatan dari analisis. Yang lebih diutamakan dalam penilaian untuk mata kuliah ini adalah koherensi

logika yang dipakai dalam melakukan analisis. Harapannya, mahasiswa bisa lebih fokus untuk berlatih mengasah kemampuan analisa.

E. Persiapan untuk Sesi Selanjutnya

Sebagai persiapan untuk sesi selanjutnya, mahasiswa diminta untuk membaca dan membuat *review* dari beberapa literatur yang digunakan sebagai rujukan. Literatur itu adalah sebagai berikut:

- Hogwood dan Gunn, (1984), *Bab 8. Forecasting dan Bab 10. Options Analysis*.
- Bardach, (2005), *Bab I, Delapan Anak Tangga*.
- Howlett dan Ramesh, (1995), *Chapt.7. Public Policy Decision Making – Beyond Rationalism, Incrementalism, and Irrationalism*.
- Thomas, John Clayton, (1995), *Public Participation in Public Decisions*, San Fransisco: Jossey – Bass Publishers.
- Vries, Michael S. de, (1999), *Calculated Choice in Policy Making: the Theory and Practice of Impact Assesment*, NY: St. Martin Press., *Chap.2. The Task is to Make a Well Thought Choice dan Chap.3. Alternatives and Criteria*.
- Kusworo, Hendrie Adji dan Damanik, Janianton, *Pengembangan SDM dalam Agenda Kebijakan Kepariwisata*, dalam Santoso Purwo, et.al (ed.), (2004), *“Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik,”* Yogyakarta: FISIPOL UGM.

Sebagai bagian dari persiapan untuk mengikuti sesi berikutnya, dosen juga bisa meminta mahasiswa untuk melakukan analisis pengambilan keputusan kebijakan, berangkat dari contoh kasus aktual. Dalam modul ini, isu yang ditampilkan adalah isu Fatwa MUI yang mengharamkan rokok. Namun, dosen bisa mencari isu lain yang mungkin dirasa lebih relevan.

Penugasan yang diberikan kepada mahasiswa berangkat dari isu tersebut. Di sini, mahasiswa diminta untuk memilih corak analisis, analisis untuk pengambilan keputusan kebijakan atau analisis terhadap pengambilan keputusan kebijakan. Sesuai dengan pilihannya, mahasiswa diminta:

Untuk Kelompok ‘Analisis untuk *Agenda - setting*’ → Isu: Fatwa MUI Haram Rokok

- Menganalisis isu Fatwa MUI Haram Rokok dan mengisi tabel Matriks Prioritas, *Decision Tree*, dan *Combined & Flexible Methods* dari Hogwood & Gunn → Model *Rational-Comprehensive*
- Melakukan analisis dan menunjukkan bagaimana pejabat negara ini merespons isu ‘rokok’ dalam kerangka logika *Garbage – Can* → Model *Garbage-Can*
- Melakukan analisis dengan salah satu teknik pendekatan model *rational – comprehensive* dan memproyeksikannya dalam sebuah lingkungan kebijakan lengkap dengan aktor-aktornya, serta memproyeksikan bagaimana lingkungan tersebut akan merespons isu tersebut, baik melalui resistensi ataupun dukungan → Model *Mixed – Scanning*

Untuk Kelompok ‘Analisis terhadap *Agenda - setting*’ → Isu: Fatwa MUI Haram Rokok

- Mahasiswa diminta untuk mencari artikel tentang pengaturan rokok dan menganalisis bagaimana proses pertarungan wacana yang terjadi dan pola umum apa yang bisa diketemukan dari analisa tersebut

Daftar Pustaka

- Birkland, A. Thomas, *Agenda setting in Public Policy*, dalam Fischer, Frank et.al. (eds.), (2007), *Handbook of Public Policy: Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton: CRC Press, FL.
- Hogwood, Brian W. dan Lewis E. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, UK: Oxford University Press
- Jones, Charles O., (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*, California: Duxbury Press.
- Kingdon, John W., (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, HarperCollins College Publishers
- Meltsner, Arnold J., (1976), *Policy Analysts in the Bureaucracy*, Sage Publications.

Pertemuan VI

ANALISIS FORMULASI DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN (1)

Misi Sesi Perkuliahan

- Melatih mahasiswa untuk menggunakan berbagai model dan tehnik analisa tersebut dalam praktek analisa pengambilan keputusan
- Melatih mahasiswa dalam menggunakan berbagai pendekatan, model dan tehnik analisa untuk menjelaskan fenomena pengambilan keputusan kebijakan

Substansi Sesi Perkuliahan

- Pengambilan keputusan kebijakan
- Analisis pengambilan keputusan kebijakan (CBA & SWOT)

Metode Sesi Perkuliahan

- Ceramah
- Tutorial
- Diskusi kelompok
- Simulasi

A. Analisis dan Pengambilan Keputusan Kebijakan

Dosen mengawali sesi ini dengan memaparkan pada mahasiswa bahwa proses pengambilan keputusan adalah proses memilih salah satu yang terbaik di antara sekian alternatif.¹ Dalam mengambil keputusan tersebut, setidaknya ada dua dilema dan kompleksitas yang harus dijawab, pertama, *‘Mana pilihan yang terbaik, di antara sekian alternatif?’*, kedua, *‘Bagaimana kita bisa mengetahui pilihan yang terbaik?’*.

1 Supranto, Johanes, (1998), *Teknik Pengambilan Keputusan*, Jakarta: Rineka Cipta, hal. v

Untuk menjawab dilema dan kompleksitas tersebut, orang telah mengembangkan berbagai model dan teknik pengambilan keputusan. Model dan teknik pengambilan keputusan ini digunakan untuk menganalisa, mencari informasi, terkait berbagai alternatif yang ada dan informasi tersebut digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan. Disadari atau tidak, dalam kehidupan keseharian kita, seringkali kita mengaplikasikan berbagai model dan teknik pengambilan keputusan ini.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa pengambilan keputusan bukanlah hal yang luar biasa. Setiap hari, setiap orang dihadapkan pada situasi yang mengharuskannya mengambil keputusan. Dalam situasi tersebut, orang dihadapkan pada sekian alternatif, tetapi karena keterbatasan sumber daya yang dimilikinya, seringkali orang harus memilih hanya satu atau beberapa saja dari sekian banyak alternatif tersebut. Karenanya, sebelum mengambil keputusan, orang biasanya akan mengumpulkan informasi untuk mengidentifikasi alternatif yang dianggapnya paling baik di antara alternatif yang lain.

Situasi serupa juga terjadi dan dihadapi oleh negara dalam proses pengambilan keputusan kebijakan. Ketika dihadapkan pada satu, atau bahkan beberapa permasalahan sekaligus, akan selalu ada sekian banyak alternatif solusi untuk masing-masing permasalahan tersebut. Karena terbatasnya sumber daya, negara atau pemerintah tidak bisa mengambil semua alternatif tersebut menjadi keputusan kebijakan. Dalam situasi seperti ini, pembuat keputusan harus memilih salah satu atau beberapa alternatif, yang dianggap tepat untuk mengatasi problem yang dihadapi, untuk dijadikan sebagai keputusan kebijakan.

Permasalahannya, rumusan tentang permasalahan yang dihadapi tidak selalu sama, sehingga tidak ada ukuran yang baku untuk menentukan apakah suatu alternatif tepat untuk menjawab suatu permasalahan atau tidak.² Kompleksitasnya tidak hanya sekedar rumusan masalah yang berbeda, lebih dari itu, ada sekian banyak model dan teknik pengambilan keputusan yang tersedia dan sampai sekarang, tidak ada kesepakatan, model dan teknik mana yang paling benar atau paling baik di antara sekian banyak model.

2 Stone, op.cit, Chap.1 dan 2

Sebagian besar analisis pengambilan keputusan kebijakan dilakukan untuk menentukan dari sekian alternatif permasalahan yang dihadapi, menentukan langkah-langkah yang perlu diambil untuk merespons permasalahan tersebut, bagaimana langkah-langkah tersebut dilakukan; dipantau; dan kemudian dievaluasi (*analisis untuk pengambilan keputusan*).³ Namun ada sebagian analisis yang lain yang lebih difokuskan untuk mengidentifikasi dan menjelaskan mengapa dan bagaimana proses pengambilan keputusan berlangsung (*analisis terhadap pengambilan keputusan*).

Seperti dalam pertemuan V sebelumnya, dalam sesi ini mahasiswa akan diajak untuk berlatih melakukan analisis pengambilan keputusan kebijakan dalam dua corak tersebut. Namun sebelumnya, dosen akan terlebih dahulu memaparkan secara singkat makna dari proses pembuatan keputusan dan beberapa model dasar proses pengambilan keputusan.

Pada pertemuan ini, mahasiswa juga akan diajak untuk berlatih menggunakan metode turunan dari model pengambilan keputusan *Rational - Comprehensive*, yaitu *Cost Benefit Analysis - CBA* dan *Strength, Weakness, Opportunities, and Threat-SWOT Analysis*. Namun, sebelum melakukan latihan analisis, terlebih dahulu dosen akan memaparkan secara singkat konsep dan praktek pengambilan keputusan kebijakan.

B. Memahami *Decision Making*

Dalam memilih sekian alternatif yang kita hadapi ketika mengambil sebuah keputusan, kita sadar bahwa setiap alternatif akan membawa konsekuensi yang berbeda-beda. Ketika dihadapkan pada situasi harus menentukan dan memilih yang terbaik, seorang pengambil keputusan membutuhkan informasi selengkap dan seakurat mungkin untuk bisa mengetahui spesifikasi dan konsekuensi dari setiap alternatif yang ada, sehingga akhirnya mana pilihan yang terbaik bisa nampak bagi si pengambil keputusan. Karena itu Brewer dan De Leon mendefinisikan pengambilan keputusan kebijakan sebagai:

3 Jones, Charles O., (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont: Wadsworth Pub. Co. Inc.

*‘...penentuan pilihan di antara berbagai alternatif kebijakan yang telah ditawarkan, yang konsekuensi-nya masing-masing telah diperkirakan. Bagian ini bisa dikatakan sebagai bagian dari proses kebijakan yang watak politiknya paling jelas, karena dari sekian banyak potensi solusi suatu masalah, sebagian harus ditolak dan satu atau beberapa yang lain dipilih dan digunakan. Jelas di sini pilihan yang harus diambil tidaklah mudah dan keputusan untuk tidak melakukan apa-apa seringkali menjadi salah satu alternatif solusi yang kuat’.*⁴

Definisi Brewer dan De Leon tentang pengambilan keputusan di atas didasarkan pada asumsi bahwa setiap alternatif telah diperkirakan konsekuensinya. Situasi demikian, sayangnya tidak selalu, bahkan jarang sekali, ditemui dalam praktek nyata pengambilan keputusan kebijakan. Dalam hal tidak ada informasi yang lengkap tentang konsekuensi dari setiap alternatif yang ada, pengambilan keputusan didasarkan lebih pada perkiraan dan ramalan saja. Ini berarti memasukkan elemen ketidakpastian dalam pengambilan keputusan kebijakan.⁵

Definisi pengambilan keputusan Brewer dan De Leon juga melihat bahwa fenomena proses pengambilan keputusan adalah fenomena yang bersifat politik. Brewer dan De Leon melihat bahwa dimensi politik dari fenomena ini disebabkan oleh adanya alternatif yang harus ditinggalkan dan ada alternatif yang diambil sebagai keputusan kebijakan.

Dimensi politik dalam proses pengambilan keputusan terjadi sejak proses perumusan masalah. Proses pengambilan keputusan melibatkan sejumlah kepentingan yang berbeda-beda dan masing-masing mendefinisikan situasi permasalahan secara berbeda-beda. Ini berujung ada sekian banyak rumusan masalah yang tidak selalu kongruen satu sama lain. Ujungnya, alternatif solusi yang muncul dari berbagai rumusan masalah tersebut, bisa jadi menjadi solusi bagi satu pihak, tetapi menjadi ancaman bagi pihak lain. Oleh sebab itu, proses pengambilan keputusan menjadi sebuah proses yang kental dengan dimensi politik.⁶

4 Diterjemahkan dari Garry Brewer dan Peter de Leon dalam Howlett dan Ramesh, op.cit., hal. 138.

5 Supranto, op.cit., hal.4.

6 Lihat juga Stone, op.cit.Chap. 2.

Dari paparan singkat di atas, dosen mengajak mahasiswa untuk memahami bahwa kompleksitas proses pengambilan keputusan kebijakan coba dijawab dengan berbagai model pengambilan keputusan kebijakan yang berusaha menjelaskan, dan digunakan untuk ‘merekayasa’, fenomena dan proses pengambilan keputusan. Untuk itu, dosen mengajak mahasiswa untuk mengingat kembali tiga model dasar kebijakan yang biasa dipakai baik untuk menjelaskan maupun menganalisa pengambilan keputusan kebijakan, yang sebelumnya telah dibahas di Pertemuan II. Tiga model dasar pengambilan keputusan itu adalah, *Rational – Comprehensive*; *Mixed – Scanning*; dan *Garbage – Can*.

Perbedaan utama di antara ketiganya adalah pada penjelasan mereka tentang bagaimana proses pengambilan keputusan berlangsung. Model *Rational – Comprehensive* melihat bahwa pengambilan keputusan berlangsung sebagai proses yang sistematis dan didasarkan pada perhitungan rasional dengan tujuan yang diasumsikan selalu jelas.⁷

Di kutub yang berlawanan, ada pendekatan *Garbage – Can* yang melihat bahwa proses pengambilan keputusan lebih didasarkan pada nalar kebiasaan atau kelaziman, dan sedikit sekali mempertimbangkan hal-hal terkait dengan efektivitas dan efisiensi keputusan. Ini disebabkan karena model ini mengasumsikan bahwa realitas proses pengambilan keputusan lebih sering berada dalam situasi di mana informasi tidak tersedia secara lengkap, tujuan pengambilan keputusan seringkali kabur, waktu yang terbatas, dan masing-masing aktor yang terlibat memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Model *Garbage – Can* melihat bahwa dalam situasi demikian, tidak mungkin pengambil keputusan melakukan pertimbangan yang menyeluruh dan cermat untuk semua alternatif yang ada.

Di antara keduanya, kita bisa menemui ada pendekatan *Mixed – Scanning* yang berusaha menjembatani dua kutub ekstrem yang diwakili oleh dua model dasar sebelumnya. Dalam model *Mixed – Scanning*, dalam proses pengambilan keputusan para *decision makers* melakukan *scanning* secara cepat untuk menjangkau alternatif-alternatif yang “biasa” diambil dalam situasi-situasi kebijakan yang relatif serupa. Selanjutnya,

7 Lihat juga Kingdon, op.cit., hal. 77 – 78.

alternatif-alternatif yang terjaring dianalisis dengan logika rasional untuk mendapatkan pilihan yang dianggap paling tepat dan sesuai dengan kebiasaan yang ada.⁸ Analisis dengan logika rasional ini juga tidak mungkin mencakup seluruh informasi yang dibutuhkan untuk mendapatkan keputusan yang ideal. Kedua langkah ini dilakukan untuk menyalasi keterbatasan informasi, waktu, sumberdaya, dan perbedaan rumusan permasalahan di antara aktor-aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan.

Dalam masing-masing model dasar, ada banyak teknik dan metode analisis turunannya yang biasa dipakai dalam analisa pengambilan keputusan kebijakan. Namun sebagai latihan, di sini, bagi mahasiswa yang memilih corak analisis untuk pengambilan keputusan kebijakan, dosen mengajak mahasiswa untuk hanya menggunakan analisis CBA dan SWOT. Sementara, bagi mahasiswa yang memilih corak analisis terhadap kebijakan, dosen mengajak membimbing mahasiswa tersebut membangun sebuah analisis teoritis pengambilan keputusan kebijakan dengan mengambil contoh kasus yang sedang hangat di media massa, untuk dianalisis dengan menggunakan model *Rational - Comprehensive*.

C. Latihan Analisa untuk Formulasi dan Pengambilan Keputusan Kebijakan: *Cost – Benefit Analysis*

Dalam melakukan latihan analisa untuk kebijakan, dosen membimbing mahasiswa melakukan analisa CBA untuk pengambilan keputusan kebijakan. Secara umum dalam analisis CBA, masing-masing alternatif diperhitungkan berdasarkan variabel *cost* yang muncul sebagai konsekuensi dari tiap alternatif dan variabel *benefit* yang berpotensi dihasilkan dari tiap alternatif. Kemudian proyeksi biaya dan manfaat dari masing-masing alternatif diperbandingkan dan kemudian di pilih alternatif yang paling sedikit menimbulkan biaya, namun mendatangkan manfaat paling besar.

Prinsip dari CBA adalah *Pareto Improvements*. Sebuah proyek dikatakan *pareto improvements* jika proyek tersebut meningkatkan kualitas

8 Jones, Charles O., op.cit., hal. 8.

hidup (*benefit*) dari beberapa orang, tapi tanpa harus membuat orang lain menanggung beban (*cost*) yang ditimbulkan dari peningkatan kualitas hidup beberapa orang tersebut. Jelasnya, masyarakat harus dapat mencapai *pareto improvements*, sebab mereka menolong orang lain, tapi juga tidak menyakiti yang lain. Namun demikian, dalam masyarakat yang kompleks, setiap proyek atau kebijakan tidak mungkin memuaskan semua pihak. Bahkan pasti akan membuat beberapa orang merugi.

Biasanya variabel *cost* dan *benefit* ini diukur dengan menggunakan uang sebagai alat ukur. Namun, CBA sebetulnya tidak selalu menggunakan uang sebagai alat ukur. Karena itu, adalah penting, sebelum melakukan analisis CBA, untuk mengetahui secara lebih spesifik permasalahan apa yang ingin diatasi dengan pilihan kebijakan yang akan diambil, dan dalam satuan hitung apa manfaat dan biaya yang muncul akan dihitung.

Dosen memaparkan bahwa langkah ini merupakan langkah krusial karena bagaimana permasalahan didefinisikan akan menentukan alternatif apa yang muncul. Pada gilirannya, keduanya akan menentukan keputusan apa yang akan diambil. Untuk memudahkan mahasiswa memahami, dosen bisa menggunakan kasus penggusuran tanah yang sudah dibahas dipertemuan III sebelumnya, dan menjelaskan bagaimana problem dalam kasus tersebut dipahami secara berbeda-beda dan berkonsekuensi memunculkan kriteria dan alternatif yang berbeda pula.

Setelah permasalahan teridentifikasi secara lebih spesifik, analis bisa mulai membangun kriteria yang berdasarkan permasalahan yang didefinisikan tersebut. Kriteria ini bisa dibangun sebagai *heuristic* tentang solusi yang dianggap paling ideal bagi permasalahan yang ada. Kriteria ini akan digunakan untuk mengukur berbagai alternatif yang ada dan menemukan alternatif yang terbaik, yaitu yang paling mendekati gambaran ideal tersebut.⁹

Gambaran keputusan yang ideal dalam CBA adalah keputusan

9 Lihat Vries, Michiel S. de, (1999), *Calculated Choice in Policy Making: the Theory and Practice of Impact Assessment*, London: MacMillan, Chap.3. *Alternatives and Criteria*.

yang memenuhi kriteria prinsip dari CBA adalah *pareto improvements*. Sebuah proyek dikatakan *pareto improvements* jika proyek tersebut meningkatkan kualitas hidup dari beberapa orang, tapi tidak membuat orang lain rugi. Jelasnya, masyarakat harus dapat mencapai *pareto improvements*, sebab mereka menolong orang lain, tapi juga tidak menyakiti yang lainnya. Namun demikian, dalam masyarakat yang kompleks, setiap proyek atau kebijakan tidak mungkin memuaskan semua pihak. Bahkan pasti akan membuat beberapa orang merugi. Dalam keterbatasan itu, maka sebuah proyek atau kebijakan dikatakan menciptakan *Pareto improvement* yang potensial jika yang diuntungkan lebih banyak daripada yang dirugikan.

Dosen perlu mengingatkan bahwa dalam analisis CBA, kebanyakan orang cenderung memahami *cost* dan *benefit* hanya dalam pengertian uang, tetapi, pada kenyataannya tidak selalu demikian. *Cost* dan *benefit* ini bisa juga dinyatakan dalam term kualitatif dan apa yang diidentifikasi sebagai *cost* dan *benefit* ditentukan oleh definisi permasalahan yang dihadapi. Untuk itu, dari kasus yang sama dosen memberikan ilustrasi bagaimana *cost* dan *benefit* bisa dinyatakan dalam term kualitatif dan dimaknai secara berbeda sebagai akibat dari definisi permasalahan yang berbeda.

Analisis dilanjutkan dengan mengidentifikasi langkah-langkah alternatif apa yang bisa diambil untuk mengatasi masalah tersebut. Dalam membangun perbandingan di antara berbagai alternatif untuk mendapatkan pilihan paling tepat, *CBA analysis* menggunakan logika seperti yang biasa digunakan dalam interaksi antara pembeli dan penjual.

Sederhananya, untuk tiap alternatif yang dipilih akan membawa implikasi adanya pengorbanan atau biaya (*cost*) yang harus dikeluarkan, seperti orang membeli suatu barang atau jasa yang harus membayar untuk mendapatkannya. Seperti juga seorang pembeli yang mengharapkan barang atau jasa yang dibelinya akan mendatangkan manfaat bagi dirinya, begitu juga dengan para pengambil keputusan. Para pengambil keputusan, diasumsikan, mengharapkan *cost* yang dikeluarkan untuk tiap program akan memberikan manfaat sebesar mungkin bagi pencapaian tujuan kebijakan secara keseluruhan.

Untuk merangkum pemaparan di atas, dosen menjelaskan prinsip-prinsip teknis pelaksanaan analisis CBA berikut ini:

1. Menentukan standar ukuran → biasanya yang dipakai adalah uang, tetapi tidak selamanya standar ukuran yang dipakai adalah uang;
2. Menggunakan logika pembeli dan penjual untuk setiap aktivitas;
3. Keuntungan didefinisikan sebagai pilihan pasar (*market choice*);
4. Beberapa ukuran keuntungan mensyaratkan penilaian dalam bentuk angka kehidupan manusia (*Valuation of Human Life*);
5. Analisa sebuah proyek harus melibatkan perbandingan antara ada proyek dengan tidak ada proyek (*With Versus Without Comparison*);
6. Membutuhkan studi area tertentu;
7. Penghitungan ganda antara biaya dan keuntungan harus dihindari; dan
8. Perlu menghitung *discounting* (perbandingan antara nilai uang sekarang dengan nilai uang masa depan)

Dalam paparan di atas, analisis CBA terdengar lebih berwatak teknokratis. *Cost* dan *Benefit* lebih terdengar sebagai kata lain dari untung dan rugi seperti dalam kegiatan perdagangan semata. Namun, sebenarnya CBA juga bisa digunakan dalam analisis yang lebih sensitif terhadap dimensi politik dari proses pengambilan keputusan kebijakan.

Analisis CBA jenis ini biasanya diterjemahkan dalam term yang sifatnya kualitatif, karena memang sulit untuk dikuantifikasi. Misalnya, ketika proyeksi suatu alternatif keputusan ternyata memunculkan potensi besar menimbulkan konflik dengan kepentingan lain. Namun, pada saat yang sama alternatif yang sama juga berpotensi besar menarik dukungan dari kelompok kepentingan yang lain, dan kebetulan, kelompok tersebut memiliki sesuatu yang dibutuhkan demi tercapainya tujuan kebijakan. Tentunya hasil analisa seperti ini tidak bisa begitu saja dinyatakan dalam term kuantitatif sebagaimana lazimnya.

Untuk itu, bagi mahasiswa yang melakukan latihan analisis CBA yang dinyatakan dalam term kualitatif, dosen perlu memberikan bimbingan cara melakukan pemberian skor - *scoring*. Jika dalam analisis CBA yang dinyatakan dalam term kuantitatif, misalnya uang, data

perbandingan akan langsung nampak ketika analisis selesai menghitung perkiraan biaya dan manfaat yang diterima, dalam analisis CBA yang dinyatakan dalam term kualitatif, perkiraan *cost* dan *benefit* yang dihasilkan harus dikonversi melalui proses *scoring*.

Box VI.2. Ilustrasi

Analisis CBA Sederhana untuk Pengambilan Keputusan

<p>Seorang direktur penjualan sedang memutuskan apakah akan menambah komputer atau tidak (perusahaannya hanya mempunyai beberapa komputer dan pekerjanya tidak paham dengan komputer). Direktur tersebut sadar bahwa penambahan komputer akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada pelanggan dan meningkatkan jumlah pelanggan serta akan dapat mengurangi jumlah pekerja. Selama ini keuntungan perusahaan dia adalah Rp 5 juta/bulan. Oleh sebab itu, dia meminta staffnya untuk melakukan analisis dengan menggunakan CBA.</p>			
Biaya (dlm 1 bulan)		Keuntungan (dml 1 tahun)	
Peralatan komputer yg baru,meliputi: 10 jaringan komputer, 3 printer, Koneksi dengan internet	Rp 50 juta; Rp 5 juta; Rp 5 juta	Pengurangan jumlah pekerja (estimasi)	Rp 10 juta
Biaya Training: Biaya training utk 8 orang	Rp 5 juta	Peningkatan efisiensi usaha (estimasi)	Rp 20 juta
Biaya-Biaya Lain: Waktu yg hilang selama masa training (estimasi)	Rp 5 juta	Peningkatan pelanggan (estimasi)	Rp 35 juta
		Peningkatan pelayanan (estimasi)	Rp 35 juta
Total	Rp 70 juta	Total	Rp 100 juta
<p>Setelah melakukan analisis CBA seperti di atas, maka diperoleh hasil bahwa program penambahan jumlah komputer justru menghasilkan keuntungan untuk perusahaan. Biaya investasi yang dihabiskan dalam satu bulan pertama sudah bisa memberikan break event point dan laba dalam jangka waktu satu tahun.</p>			

Proses *scoring* ini bisa dilakukan dengan mengacu pada gambaran keputusan ideal yang memenuhi kriteria yang sudah ditetapkan. Proses ini akan menghasilkan skor dari gambaran keputusan ideal yang diharapkan. Selanjutnya, alternatif-alternatif lain dianalisis dan diukur berdasarkan perbandingannya dengan skor ideal tersebut. Contoh sederhana dari sebuah analisis CBA bisa dilihat dalam **Tabel VI.2. Ilustrasi Analisis CBA Sederhana untuk Pengambilan Keputusan**. Tabel tersebut memuat contoh Analisis CBA Dalam Pengambilan Keputusan Kebijakan di Sektor Bisnis.

Sembari mahasiswa menyimak ilustrasi tersebut, dosen memaparkan pada mahasiswa tentang metode CBA dan penggunaannya dalam analisis pengambilan keputusan kebijakan. Seperti tercermin dari namanya, teknik CBA menjadikan dua variabel sebagai alat ukurnya, yaitu *cost* dan *benefit* yang mungkin ditimbulkan dari suatu kebijakan. Dalam tabel tersebut nampak bahwa perhitungan CBA yang dilakukan memproyeksikan variabel beban biaya yang harus ditanggung dan keuntungan yang diberikan dari alternatif keputusan/kebijakan untuk menambah komputer. Agar mudah diukur dan diperbandingkan, proyeksi itu dinyatakan dalam bentuk kuantitatif, yang di sini dinyatakan dalam bentuk uang, meskipun tidak menutup kemungkinan CBA dilakukan dengan menggunakan standar ukuran selain uang.

Hasil analisis CBA seperti dalam ilustrasi, memberikan proyeksi kepada pengambil keputusan tentang dampak yang mungkin muncul (keuntungan/kerugian). Ini menjadi informasi bagi si pengambil keputusan dan membantunya untuk mendapatkan keputusan yang dianggap paling baik/menguntungkan.

Perlu diingat, meski hasil analisis CBA sudah bisa memberikan gambaran, namun hal tersebut belum final. CBA tidak bisa memberikan keputusan tentang program yang diambil. Persoalan apakah program tersebut kemudian dilaksanakan atau tidak, tetap berada di tangan direktur yang berwenang mengambil keputusan. Selain itu, analisis CBA juga tidak memberikan gambaran bagaimana tiap alternatif akan direalisasikan dalam implementasi. Ingat definisi *decision* atau keputusan yang juga memasukkan unsur langkah-langkah pelaksanaan!

CBA digunakan secara luas oleh berbagai kalangan, baik oleh individu maupun instansi; baik *private* maupun pemerintah. Hasil analisis dengan menggunakan CBA cukup dipercaya, karena CBA memiliki kelebihan sebagai berikut:

- Dapat dibandingkan
- Transparan
- Memberikan proyeksi yang terukur secara relatif akurat, sehingga terutama sekali digunakan untuk meningkatkan efisiensi ekonomi (ketika satu pilihan dapat meningkatkan efisiensi, pilihan tersebut harus diambil).

Namun, tidak berarti instrumen CBA ini sempurna. Di bawah ini adalah beberapa poin kelemahan CBA, terutama ketika digunakan untuk melakukan pengambilan keputusan di sektor publik:

- Penghitungan ekonomi untuk *Public Good* dengan menggunakan CBA sulit untuk dilakukan. Sebagai contoh, berapakah harga udara yang kita hirup?
- Tidak dapat mengukur aspek multidimensional seperti keberlangsungan, partisipasi publik dalam pembuatan keputusan dan nilai-nilai sosial yang lain.
- CBA juga hanya berfungsi untuk memberikan informasi kepada pengambil keputusan, tapi tidak dengan sendirinya membuat keputusan.
- Fokus pada 'efisiensi' sehingga melupakan '*equity*'. Keduanya adalah dua kriteria yang berdiri sendiri-sendiri dalam ekonomi kesejahteraan. Padahal aspek kesetaraan sangat penting karena kebijakan publik merupakan fungsi utama pemerintah untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar rakyat, dimana seringkali prinsip-prinsip ini bertentangan dengan prinsip untung-rugi (logika dasar CBA).
- Efisiensi yang diharapkan diperoleh dengan CBA ini tidak jelas versi siapa? Apakah ditafsirkan oleh pemerintah atau Masyarakat? Tua atau muda? Laki-laki atau perempuan?¹⁰

10 Paparan yang lebih mendalam tentang perbedaan masalah publik dalam artian 'publik pemerintahan' dan 'publik pasar' bisa dibaca dalam Stone, op.cit, Chap. 1.

Dosen perlu mengingatkan pada mahasiswa bahwa meskipun disadari bahwa CBA memiliki banyak kelemahan, terutama ketika digunakan untuk melakukan analisa kebijakan sektor publik, namun banyak analis dan pembuat kebijakan sektor publik tetap menggunakan instrumen ini, mengingat instrumen ini memiliki kelebihan yang terlalu besar untuk diabaikan begitu saja.

D. Latihan Analisa untuk Formulasi dan Pengambilan Keputusan Kebijakan: *SWOT Analysis*

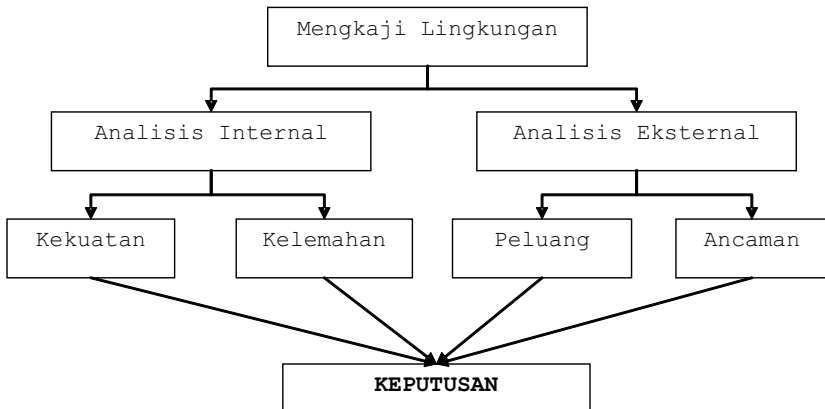
SWOT Analysis mengedepankan pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan faktor internal dan eksternal. Masing-masing faktor ini ditentukan oleh dua variabel utama, yaitu kekuatan dan kelemahan sebagai faktor internal, serta kesempatan dan ancaman, sebagai faktor eksternal.

Dalam analisis SWOT, langkah pertama yang harus dilakukan sama dengan Analisis CBA, yaitu mendefinisikan permasalahan. Namun definisi permasalahan dalam analisis SWOT biasanya juga memasukkan variabel situasi keputusan. Misal, ‘Apakah keputusan yang diambil bersifat mendesak atau tidak?’, atau ‘Apakah keputusan harus diambil dalam situasi keterbatasan informasi atau tidak?’. Dalam analisis SWOT, ini semua bisa dilakukan dengan mengidentifikasi situasi berdasarkan empat variabel utama SWOT.

Analisa untuk pengambilan keputusan dilakukan dengan menganalisa situasi internal pengambil keputusan untuk mengidentifikasi *kekuatan* dan *kelemahan* yang ada dan diproyeksikan pada *kesempatan* dan *ancaman* yang dihadirkan oleh lingkungan eksternal yang dihadapi. Dari situ, diharapkan akan dihasilkan gambaran tentang keputusan apa yang paling tepat, dalam arti memaksimalkan kekuatan yang dimiliki untuk memanfaatkan kesempatan yang ada semaksimal mungkin, sembari menutup kelemahan dan menetralsir, setidaknya menghindari, ancaman. Alur SWOT ini dijabarkan dalam **Bagan VII.1. Alur SWOT.**

Bagan VI.1.

Alur SWOT



Dalam membimbing mahasiswa untuk melakukan analisis dengan instrumen *SWOT Analysis*, dosen mengajak mahasiswa untuk mengikuti langkah-langkah dasar yang umum digunakan dalam *SWOT Analysis*, seperti yang dipaparkan di bawah ini.

- **Langkah 1,** *"Scan" of the environment of the programme*

Langkah ini memungkinkan untuk melakukan deteksi terhadap *trend* dan masalah umum yang sekiranya akan mempengaruhi masa depan teritori dibawah pertimbangan. Dalam langkah 1 ini digunakan *socio-demographic, economic, political and physical indicators*. Indikator kesenjangan regional berguna untuk mengidentifikasi berbagai peluang dan ancaman yang ada. Namun demikian, langkah 1 ini jangan sampai menyita banyak energi sehingga dilakukan secara cepat dan sepiintas (*scan*).

- **Langkah 2,** *The preparation of an inventory of possible actions*

Langkah ini dilakukan dengan mengidentifikasi berbagai alternatif tindakan yang mungkin untuk dilakukan. Masing-masing alternatif dirumuskan dalam term-term yang umum dalam hubungan dengan masalah utama yang sudah teridentifikasi.

- **Langkah 3,***The external analysis of opportunities and threats*

Langkah ini terdiri dari mendaftar parameter dari lingkungan yang tidak dalam kontrol langsung pembuat kebijakan dan diasumsikan akan sangat mempengaruhi pembangunan sosio ekonomi.

- **Langkah 4,***Internal analysis of strengths and weaknesses*

Langkah ini melibatkan pengidentifikasian faktor-faktor yang setidaknya berada di bawah kontrol otoritas pembuat kebijakan, yang kemungkinan bisa mendorong atau, sebaliknya, menghambat perkembangan.

- **Langkah 5,***Classification of possible actions*

Langkah ini dilakukan dengan menyusun berbagai alternatif tindakan yang ada dalam skala prioritas, yang didasarkan pada panduan strategis, yang dianggap paling berpeluang menanggulangi permasalahan, dengan memfokuskan pada kekuatan sembari mengurangi, atau bahkan menghilangkan kelemahan. Harapannya, dengan kekuatan yang semakin besar, dan sebaliknya kelemahan semakin kecil, semakin besar kesempatan dan semakin kecil resiko yang dihadirkan oleh lingkungan eksternal.

- **Langkah 6,***Evaluation of a strategy*

Langkah ke-6 ini bersifat opsional. Langkah ini dilakukan jika dianggap perlu menimbang relevansi sebuah strategi yang sudah diimplementasikan atau sedang direncanakan. Langkah ini bisa didesain berdasarkan sebuah analisis ‘aktivitas portofolio’. Seperti sebuah perusahaan dengan berbagai produk dan pasarnya, sebuah program sosial-ekonomi memuat sejumlah tindakan intervensi, yang mana sebagian dibangun berdasarkan kekuatan dan kesempatan yang ada, sementara sebagian yang lain dilakukan untuk mengkompensasikan kelemahan atau memberikan peringatan akan adanya ancaman.

Dalam melakukan analisis SWOT, analis perlu membuat semacam peta intervensi yang dibangun berdasarkan dua poros utama, yaitu (1) poros fisibilitas internal, mencakup kekuatan dan kelemahan, dan (2)

lingkungan eksternal, yang mencakup kesempatan dan ancaman. Peta itu bisa digunakan untuk mempertimbangkan relevansi suatu strategi atau keputusan yang akan atau sudah diambil.

Hasil pemetaan di atas akan memunculkan strategi-strategi seperti terdapat dalam Tabel VII.1.

- S-O Strategies → mengejar *Opportunity* yang sesuai dengan *Strength*
- W-O Strategies → mengatasi *Weakness* untuk mengejar *Opportunity*
- S-T Strategies → identifikasi cara yang dapat digunakan dalam rangka menggunakan *Strength* untuk mengurangi external *Threat*
- W-T Strategies → menyusun rencana untuk mencegah kelemahan yang semakin besar akibat ancaman dari luar.

Tabel VI.1. Strategi-strategi Dalam *Swot Analysis*

	<i>Strength</i>	<i>Weakness</i>
<i>Opportunities</i>	S-O <i>Strategies</i>	W-O <i>Strategies</i>
<i>Threats</i>	S-T <i>Strategies</i>	W-T <i>Strategies</i>

Analisis menggunakan strategi-strategi itu berguna sebagai basis untuk menimbang relevansi dari berbagai alternatif keputusan kebijakan yang akan diambil dan kompatibilitasnya dengan situasi yang dihadapi.

Hal yang perlu diperhatikan dalam SWOT:

1. Analisis SWOT secara garis besar berupaya merumuskan langkah-langkah strategis dengan mempertemukan variabel situasi eksternal dengan kondisi internal. Sebetulnya ada sekian banyak kemungkinan langkah yang bisa dihasilkan dari pertemuan tersebut. Penentuan langkah mana yang paling tepat akan bisa terjadi secara arbitrer jika analisis tidak cermat. Untuk menghindari ini, analisis yang melakukan analisa dengan instrumen ini harus siap untuk memperhitungkan setiap alternatif langkah strategis yang dihasilkan dari *SWOT Analysis*, untuk bisa mendapatkan pilihan yang benar-benar tepat.
2. Untuk itu, dalam melakukan analisis dengan instrumen SWOT,

analisis harus memiliki kejelasan visi, karena pemaknaan peluang maupun ancaman hanya akan relevan dalam kerangka pencapaian visi tersebut. Biasanya pemerintah daerah sulit mencapai kesepakatan tentang visi tersebut, sehingga memunculkan ketidakjelasan, baik dalam penyusunan rencana strategis – renstra maupun dalam melakukan analisis SWOT. Artinya, analisis SWOT sebagai bagian dari Model *Rational-Comprehensive* mensyaratkan adanya rasionalitas tunggal.

3. Ada *respons* terhadap situasi normal maka pilihan seringkali didorong oleh motif optimalisasi capaian – minimalisasi resiko (S – O Strategies). Tetapi dalam situasi yang tidak normal, misal dalam konteks bencana, strategi itu menjadi tidak relevan. Dalam situasi demikian, maka pilihan akan lebih didorong oleh motivasi kontrol terhadap kerusakan. Harus disadari bahwa situasi cenderung berubah dengan cepat, sementara SWOT lebih banyak digunakan untuk perencanaan jangka panjang, sehingga SWOT tidak memberikan pilihan untuk berganti strategi sebagai bentuk adaptasi terhadap situasi yang berubah. Ini berujung pada kurangnya kapasitas Analisis SWOT untuk menawarkan *roadmap* yang bersifat transformatif. Analisis SWOT masih bersifat statis meskipun sudah lebih canggih dari CBA.
4. Analisis SWOT masih memiliki kelemahan yang dimiliki oleh CBA ketika harus berhadapan dengan variabel-variabel yang *intangible* atau sulit untuk dikuantifikasi. Tentunya ini mempengaruhi informasi yang dihasilkan dan, ujungnya, mempengaruhi keputusan yang diambil.

Setelah mahasiswa selesai dengan simulasi melakukan latihan analisis dengan instrumen CBA dan SWOT, dosen mengajak mahasiswa untuk menindaklanjuti hasil analisisnya dengan membuat sebuah formula kebijakan. Mengapa demikian, karena dalam logika *Rational – Comprehensive*, setiap keputusan yang diambil harus pula telah mempertimbangkan dan mengantisipasi segala kemungkinan yang bakal muncul sebagai konsekuensi dari pilihan tersebut.

Untuk membimbing mahasiswa dalam berlatih membuat

formulasi kebijakan ini, dosen dapat menggunakan kerangka logika *Program Kaukus Parlemen Bersih sebagai ilustrasi*. Seperti dalam kerangka logika tersebut, mahasiswa diminta untuk membuat sebuah kerangka logika, yang nantinya akan digunakan sebagai kerangka kerja untuk mengimplementasikan keputusan kebijakan yang diambil.

Dosen memaparkan bagaimana formulasi kebijakan dalam contoh kerangka logika tersebut dipaparkan secara detil dan sistematis, mulai dari tujuan; keluaran; dan kegiatan. Untuk tiap-tiap poin tersebut, instrumen verifikasi yang mencakup variabel indikator, verifikasi, dan asumsi. Kerangka logika ini, selain berguna sebagai panduan dalam mengimplementasikan keputusan kebijakan yang diambil, juga menjadi bagian dari instrumen *monitoring* dan evaluasi terhadap kebijakan tersebut.

Sama seperti diperlihatkan dalam ilustrasi kerangka kerja program Kaukus Parlemen Bersih tersebut, mahasiswa diminta untuk menguraikan tujuan kebijakan dalam poin-poin keluaran. Poin-poin keluaran tersebut kemudian diterjemahkan dalam poin-poin kegiatan yang logikanya dilakukan untuk menghasilkan keluaran yang diinginkan.

Dalam menyusun kerangka logika ini, dosen mengingatkan kepada mahasiswa, bahwa dalam logika *Rational – Comprehensive*, semua tindakan, termasuk pengambilan keputusan, merupakan perbuatan yang bertujuan. Sehingga dalam menguraikan keputusan kebijakan dalam kerangka kerja ini, selalu akan terdapat hubungan kausal antar poin-poin yang ada dalam kerangka kerja tersebut. Karena itu, dalam latihan membuat kerangka logika ini mahasiswa harus bisa memberikan penjelasan logis hubungan antara poin tujuan; keluaran; kegiatan dan indikator; verifikasi; dan asumsi yang muncul dalam kerangka kerja yang dibuatnya.

E. Latihan Analisis terhadap Pengambilan Keputusan Kebijakan

Bagi mahasiswa yang memilih corak analisis terhadap kebijakan, dosen membimbing mahasiswa tersebut dalam membangun sebuah penjelasan tentang bagaimana CBA dan SWOT digunakan untuk menjelaskan kasus pengambilan keputusan kebijakan dari sebuah contoh

kasus pengambilan keputusan kebijakan. Analisis CBA dan SWOT di sini digunakan untuk mengukur apakah proses pengambilan dan keputusan kebijakan yang dihasilkan sejalan dengan konsep demokrasi sebagai 'bertautnya kepentingan yang diperintah dengan yang memerintah'.¹¹

Dosen membimbing mahasiswa untuk melakukan analisis terhadap kasus tersebut, untuk mengetahui apa yang menjadi *concern* dan didefinisikan sebagai *Cost – Benefit* dalam kasus yang dianalisis dengan CBA dan apa yang didefinisikan sebagai *Strength – Weakness – Opportunity* – dan *Threats* bagi kasus yang diamati dengan *SWOT Analysis*.

Setelah variabel-variabel tersebut diidentifikasi dalam kasus yang dianalisis, mahasiswa diminta untuk mengidentifikasi, kepentingan aktor manakah dalam proses pengambilan keputusan yang paling mendapatkan keuntungan dari keputusan kebijakan yang dihasilkan. Dari situ, mahasiswa bisa mengukur apakah keputusan yang dihasilkan oleh para pengambilan keputusan benar-benar bersambung dengan kehendak publik. Ini dilakukan dengan melihat apakah yang didefinisikan sebagai *cost – benefit* maupun *strength – weakness – opportunity* dan *threat* oleh para pengambil keputusan sesuai dengan definisi publik terhadap variabel-variabel tersebut dalam kasus yang diamati.

Tentunya di antara para pengambil keputusan dan publik sendiri terdapat berbagai rumusan *cost – benefit* dan *strength – weakness – opportunity* dan *threat*. Dalam analisis ini, mahasiswa juga diminta untuk menjelaskan bagaimana proses pengambilan keputusan yang terjadi sampai pada rumusan tentang masing-masing variabel tersebut, yang kemudian digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan dalam kasus yang diamati. Proses ini juga diukur dengan menggunakan konsep demokrasi yang dikemukakan Dahl, yaitu melihat apakah ada kesempatan yang luas bagi berbagai rumusan tentang *cost – benefit* dan *strength – weakness – opportunity* dan *threat* untuk saling berkompetisi satu sama lain dalam sistem pengambilan keputusan yang menjadi konteks dari kasus yang diamati.

Dari analisis ini, mahasiswa diharapkan akan menghasilkan

¹¹ Dahl, Robert A., op.cit.

sebuah laporan analisis yang berisi paparan tentang proses pengambilan keputusan kebijakan, dengan menggunakan teknik analisis CBA dan SWOT, dan menyandingkannya dengan konsep demokrasi yang dikemukakan oleh Dahl.

E. Persiapan untuk Sesi Berikutnya

Sebagai persiapan untuk sesi selanjutnya, dosen bisa meminta mahasiswa untuk membaca dan mereview *literatur* tentang analisis pengambilan keputusan dengan Model Garbage-Can. Literatur untuk itu adalah:

- Howlett, Michael dan Ramesh, M., (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press, chap.7.
- Dunn, William N., 2002, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Samodra Wibawa et.al.(terj.), Gamma Press, Chapter 5, Merumuskan Masalah-masalah Kebijakan.
- Cohen M D, March J G, Olsen J P, (1972), *A Garbage-Can model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarterly, 17, hal. 1-25.

Untuk memastikan mahasiswa membaca, dosen bisa melakukan penugasan dengan meminta mahasiswa untuk melakukan *review* terhadap literatur tersebut.

Daftar Pustaka

- Dahl, Robert A., (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press
- Howlett, Michael dan Ramesh, M., (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, UK: Oxford University Press
- Jones, Charles O., (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy 2nd Edition*, Mass: Duxbury Press
- Kingdon, John W., (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, HarperCollins College Publishers
- Stone, Deborah, (1997), *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*,

NY:W&W Norton & Company, pertama kali dipublikasikan 1988 dengan judul “*Policy Paradox and Political Reason*”

Vries, Michiel S. de, (1999), *Calculated Choice in Policy Making: the Theory and Practice of Impact Assessment*, London: MacMillan

Pertemuan VII

ANALISIS FORMULASI DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN(2)

Misi Sesi Perkuliahan

- Memberikan mahasiswa keterampilan untuk melakukan analisa pengambilan keputusan kebijakan berdasarkan model *Garbage – Can*
- Melatih mahasiswa dalam menggunakan berbagai pendekatan, model dan tehnik analisa untuk menjelaskan fenomena pengambilan keputusan kebijakan dengan model *Garbage - Can*

Substansi Sesi Perkuliahan

- Analisis Pengambilan Keputusan Kebijakan berangkat dari model *Garbage-Can*

Metode Sesi Perkuliahan

- Ceramah
- Diskusi Kelas
- Simulasi

A. Model *Garbage-Can* dalam Analisa Pengambilan Keputusan Kebijakan

Dosen mengawali pertemuan di sesi ini dengan mengajak mahasiswa untuk mengingat kembali tema utama dari sesi sebelumnya, yaitu analisis pengambilan keputusan kebijakan. Pada sesi sebelumnya mahasiswa telah diajak untuk memahami dan berlatih melakukan analisa dengan model rasional, entah itu kemudian diklaim sebagai komprehensif ataupun terbatas (*bounded-rationality*).

Dalam sesi ini, topik utama yang dibahas masih sama dengan sesi sebelumnya, namun yang memberikan perbedaan mendasar adalah model yang digunakan untuk melakukan analisa. Dosen mengawali sesi ini dengan memberikan pemaparan singkat tentang model *Garbage*

- *Can* sebagai sebuah model berpikir dalam pengambilan keputusan kebijakan.

Dalam sesi ini mahasiswa akan diminta untuk melakukan latihan analisa pengambilan keputusan kebijakan. Seperti pada latihan di dua sesi sebelumnya, mahasiswa diminta untuk memilih antara corak analisis untuk pengambilan keputusan kebijakan atau analisis terhadap pengambilan keputusan kebijakan.

B. Memahami Model *Garbage-Can* dalam Analisa Pengambilan Keputusan

Model *Garbage - Can*, secara umum, sudah dipaparkan pada sesi sebelumnya. Pada sesi ini dosen hanya akan memberikan beberapa detail menyangkut beberapa asumsi dasar yang menjadi prasyarat bekerjanya model *Garbage - Can* dalam proses pengambilan keputusan kebijakan.

Pertama-tama, dosen menjelaskan kepada mahasiswa bahwa pada sesi sebelumnya, mahasiswa melakukan analisa pengambilan keputusan kebijakan dalam sebuah situasi, di mana diasumsikan ada kejelasan tujuan pengambilan keputusan kebijakan, ada kejelasan alternatif-alternatif keputusan kebijakan, informasi tersedia secara lengkap, dan aktor-aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, setidaknya, memiliki kesepakatan akan tujuan dari pengambilan keputusan tersebut. Ini bisa kita sebut sebagai situasi pengambilan keputusan yang ideal.

Sayangnya, sebagian besar praktek pengambilan keputusan kebijakan terjadi dalam situasi yang jauh dari gambaran ideal tersebut. Situasi riil pengambilan keputusan kebijakan seringkali menempatkan para pembuat keputusan dalam situasi di mana tidak seluruh alternatif keputusan bisa diketahui, informasi yang tidak lengkap, dan aktor-aktor yang terlibat dalam proses tersebut memiliki tingkat kesepakatan yang rendah tentang tujuan dari pengambilan keputusan yang dilakukan.¹ Dalam situasi seperti ini, tentunya pendekatan *Rational* –

¹ Untuk penjelasan tentang model *Garbage-Can* lihat Cohen, M. D., March, J. G., dan Olsen, J. P., (1972), *A Garbage-Can model of Organizational Choice*, *Administrative Science Quarterly* 17, hal. 1-25.

Comprehensive tidak mungkin dilakukan, karena prasyaratnya untuk itu tidak terpenuhi. Kalaupun dipaksakan, hasil analisis yang dilakukan akan memiliki tingkat reliabilitas dan validitas yang rendah, karena sebagian besar pertimbangan hanya akan didasarkan pada asumsi.

Pertama, mahasiswa perlu diingatkan bahwa model *Garbage - Can* ‘tidak’ mengandaikan bahwa proses pengambilan keputusan kebijakan berjalan dalam proses yang acak, di mana pengambil keputusan secara serampangan mengambil satu isu sebagai permasalahan dan kemudian mencocokkannya dengan satu solusi yang dipilih dengan cara yang sama. Model *Garbage - Can* sama sekali tidak menggambarkan proses seperti itu.

Kedua, dalam model *Garbage - Can*, asumsi yang paling dasar adalah bahwa seluruh proses pengambilan keputusan terjadi dalam sebuah konteks kelembagaan tertentu.² Konteks kelembagaan tersebut mencakup pula nilai, norma, kebiasaan, dan aturan-aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang tereproduksi terus-menerus dalam rutinitas keseharian.

Misalnya, dalam kehidupan keseharian kampus, kita bisa melihat bagaimana dosen, mahasiswa, dan civitas akademika menjalankan rutinitas dan saling berinteraksi satu sama lain. Dalam menjalankan rutinitas dan berinteraksi, masing-masing *civitas akademika* menjalankan peran yang menghadirkan suatu tuntutan sikap dan pola perilaku tertentu. Kegagalan untuk memenuhi tuntutan tersebut akan membuat pihak yang gagal tersebut dipandang sebagai pihak yang telah membuat kesalahan, menyimpang, atau, minimal, berlaku tidak lazim.

Contoh di atas menunjukkan bahwa individu-individu yang menjadi bagian dari *civitas academica*, dalam aktivitas dan interaksi kesehariannya, dikerangkai oleh sebuah tatanan yang menjadi bagian dari sebuah lembaga. Tatanan ini menjadi bagian dari kesadaran rutinnya, sehingga dalam nalar masing-masing individu muncul gambaran tentang apa yang seharusnya saya lakukan dan apa yang seharusnya tidak saya lakukan. Kadang proses pelembagaan nilai dan

2 Lihat Roones, Paul G., *Institutionalism and Garbage-Can Reasoning*, catatan yang dipersiapkan untuk *Workshop on Theory and Methods for Studying Organizational Process: Institutional, Narrative, and Related Approaches*, London School of Economics and Political Science, February 17 – 18, 2005

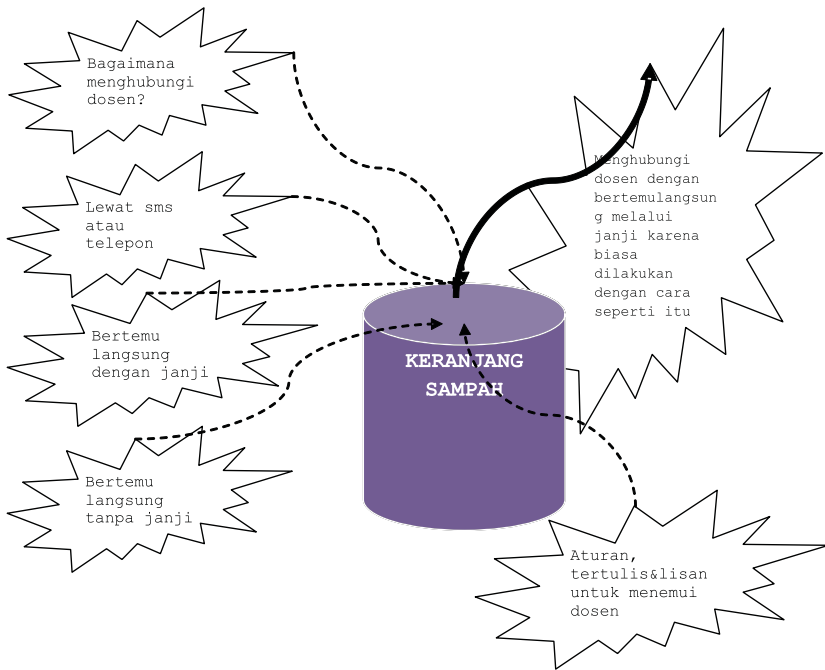
norma kebiasaan itu muncul dalam bentuk dibuatnya peraturan tertulis. Namun, ternyata, peraturan tidak tertulis inilah yang mengkerangkai sebagian besar perilaku manusia, termasuk dalam proses pengambilan keputusan kebijakan.

Realitasnya akan nampak jelas ketika, seperti seringkali ditemui, ada mahasiswa yang mengajukan pertanyaan, ‘*Apakah tidak menjadi masalah jika saya menghubungi Dosen Anu melalui sms atau telepon?*’ Padahal tidak ada aturan tertulis, yang boleh dirunut dari Kitab Suci agama manapun sampai aturan tingkat RT, yang melarang mahasiswa untuk menghubungi dosen-nya melalui sms maupun telepon. Namun mahasiswa sering merasa takut dianggap berlaku tidak sepatutnya jika menghubungi dosen melalui sms atau telepon, jika hal itu memang sesuatu yang tidak lazim untuk dilakukan. Karena itu, sebelum mengambil keputusan untuk menghubungi dosennya lewat sms atau telepon, mahasiswa tersebut mencari informasi tentang ‘bagaimana hal itu biasa dilakukan’.

Selain itu, mahasiswa tersebut pasti juga akan mempertimbangkan cara alternatif lain untuk menghubungi si dosen dengan media lain. Media lain ini merupakan alternatif pilihan bagi si mahasiswa. Interaksi antara kebutuhan dan alternatif untuk menghubungi si dosen ini menghadirkan *choice opportunity* (kesempatan – pilihan) bagi mahasiswa untuk mengambil keputusan dengan cara apa dia akan menghubungi si dosen. Keputusan yang dihasilkan merupakan dinamika interaksi antara problem; yaitu kebutuhan untuk menghubungi si dosen, solusi; menghubungi si dosen; partisipan; si dosen dan si mahasiswa, dan *choice – opportunity*.

Bagan VII.1.

Alur Pengambilan Keputusan Model *Garbage-Can*



Dalam situasi seperti digambarkan di atas, si mahasiswa tidak sekedar mencocokkan problem, kebutuhan menghubungi dosen, dengan solusi, menghubungi lewat sms atau telepon. Namun, perilaku itu terjadi dalam sebuah konteks kelembagaan tertentu. Upaya mencocokkan itu baru dimulai dan relevan, jika konteks kelembagaan di mana suatu keputusan harus diambil telah diketahui. Jika tidak ada konteks kelembagaan itu, maka model *Garbage - Can* ini, bahkan proses pengambilan keputusan tersebut, menjadi sama sekali tidak relevan. Misal, dalam kondisi di mana tidak terpikir sama sekali adanya kebutuhan untuk menghubungi dosen, dan tidak terpikir adanya cara yang dianggap lazim bagi setiap mahasiswa untuk menghubungi dosen, keputusan menghubungi dosen menjadi kehilangan tujuan dan relevansinya.³

3 Roness,op.cit.

Dalam konteks kelembagaan tertentu seperti dicontohkan di atas, model *Garbage – Can* melihat bahwa proses pengambilan keputusan adalah proses mencocokkan antara permasalahan, solusi, partisipan dan *choice – opportunity*. Ini bisa digambarkan dengan ilustrasi orang memasukkan sampah; berupa problem, berbagai alternatif solusi, serta energi yang dimiliki; ke dalam keranjang sampah; yaitu konteks kelembagaan yang ada, dan berharap bahwa rangkaian problem dan solusinya, yang sesuai dengan konteks kelembagaan dan energi yang dimiliki, akan muncul dari keranjang sampah tersebut.

Berbeda dengan model *Rational-Comprehensive* yang mengasumsikan pengambilan keputusan berorientasi pada penyelesaian masalah yang diasumsikan sudah terdefinisi secara jelas, dalam model *Garbage – Can* proses pengambilan keputusan tidak melulu berorientasi pada pemecahan masalah sebagai tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Dalam model *Garbage-Can* proses pengambilan keputusan dan keputusan yang dihasilkan lebih ditentukan oleh dan berorientasi pada kombinasi yang dianggap cocok di antara empat arus di atas.

Kombinasi keempat arus di atas, dengan menambahkan faktor waktu, di mana pengalaman permasalahan dan solusi sebelumnya direproduksi terus-menerus, menciptakan apa yang disebut sebagai logika kepantasan atau *logic of appropriateness*.⁴ Artinya, seperangkat nilai, norma, atau aturan; bisa tertulis ataupun tidak; yang terlembaga dalam rutinitas keseharian dan selalu menjadi acuan bagi sebagian besar orang ketika dihadapkan pada situasi yang dianggap mirip.

Setelah memaparkan relasi antara model *Garbage – Can* dan konteks kelembagaan dalam proses pengambilan keputusan, dosen melanjutkan dengan pemaparan bagaimana konteks kelembagaan mempengaruhi alternatif keputusan yang dimiliki oleh seorang pengambil keputusan. Untuk itu, dosen memaparkan karakter institusi sebagai sesuatu yang bersifat *constraining* – membatasi, namun juga sekaligus *enabling* –mendorong, dalam proses pengambilan keputusan.

4 Lihat March, J. G. dan J. P. Olsen, (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, NY: Free Press.

Konteks kelembagaan mempengaruhi perilaku aktor-aktor yang terlibat didalamnya dengan cara membatasi pilihan aktor-aktor tersebut. Namun pada saat yang bersamaan, konteks kelembagaan ini juga menjalankan fungsi sebagai dasar yang memungkinkan aktor-aktor didalamnya untuk mengambil perilaku dan tindakan tertentu yang kecil kemungkinan bisa dilakukan oleh aktor-aktor lain di luar konteks kelembagaan tersebut. Prinsip yang sama juga berlaku dalam proses pengambilan keputusan kebijakan.

Contoh sederhana, masih dari ilustrasi tentang mahasiswa di atas tadi, posisi sebagai mahasiswa memang membatasi pilihan cara si mahasiswa untuk menghubungi si dosen. Artinya, mahasiswa mau tidak mau dan cepat atau lambat harus menghubungi si dosen, sementara orang lain yang bukan mahasiswa terbebas dari keharusan itu. Tetapi di sisi yang lain, posisi si mahasiswa sebagai seorang mahasiswa, membuat dia memiliki akses dan legitimasi untuk menghubungi si dosen, yang mungkin sekali tidak dimiliki oleh orang lain yang tidak berstatus mahasiswa.

Kasus-kasus yang cocok dengan gambaran pengambilan keputusan dalam model *Garbage - Can* banyak kita temui dalam kerja birokrasi, baik pemerintah maupun privat. Di situ, jika kita cermati, seringkali, di level birokrasi, suatu situasi atau permasalahan yang dihadapi akan direspons dengan serangkaian langkah yang dalam logikanya lebih mengedepankan aspek prosedural daripada substansi permasalahan yang dihadapi tersebut. Keputusan untuk merespons situasi atau permasalahan tersebut lebih berfokus pada upaya bagaimana secara prosedural situasi atau permasalahan tersebut harus direspons.

Misalnya, seorang kepala kantor atau manajer mendapatkan disposisi dari atasannya untuk melakukan sesuatu. Disposisi ini menghadirkan sebuah problem atau situasi yang harus direspons oleh kepala kantor atau manajer tersebut. Dalam merespons situasi atau problem tersebut, kepala kantor atau manajer harus membuat keputusan. Menurut model *Garbage - Can*, si manajer atau kepala kantor ini, dalam mengambil keputusan, cenderung akan lebih, atau hanya *berpikir* bagaimana disposisi ini bisa segera dilaksanakan, apapun

hasilnya, dan dilaksanakan sesuai dengan koridor prosedur yang ada. Alternatif-alternatif yang dipertimbangkan biasanya lebih mengacu pada kesesuaian masing-masing alternatif yang ada dengan prosedur yang sudah ditetapkan.

Model *Garbage – Can* memang secara spesifik melihat bahwa ‘kebiasaan’ mempengaruhi proses pengambilan keputusan secara signifikan. Dalam analisis yang mengedepankan dimensi administratif dari proses pengambilan keputusan, model ini memang sering dikatakan mengarah pada konservatisme. Sementara, dalam analisis yang mengedepankan dimensi politis, model ini dituduh condong pada konservatisme.⁵

Setelah selesai memberikan paparan singkat tentang model analisis *Garbage-Can*, dosen meminta mahasiswa untuk berlatih melakukan analisa pengambilan keputusan kebijakan dengan menggunakan model tersebut. Sembari mahasiswa mengerjakan latihan tersebut, dosen memberikan ‘tutorial’ tentang penggunaan model *Garbage-Can* dalam analisis pengambilan keputusan kebijakan.

C. Latihan Analisis untuk Pengambilan Keputusan Kebijakan dengan Model *Garbage-Can*

Mengingat model *Garbage – Can* ini sangat beragam dan bisa digunakan untuk menganalisis proses pengambilan keputusan kebijakan di sektor mana saja. Maka untuk latihan di sesi ini dosen meminta mahasiswa untuk memfokuskan latihan analisisnya pada proses pengambilan keputusan di sektor birokrasi pemerintah.

Semula Cohen, March, dan Olsen membangun model ini sebagai hasil dari analisis terhadap perilaku organisasi, terutama organisasi universitas. Namun ternyata model ini bisa digunakan untuk menjelaskan dan menganalisis proses pengambilan keputusan.⁶ Maka untuk mahasiswa yang memilih corak analisa untuk pengambilan keputusan kebijakan, dosen meminta mahasiswa tersebut untuk

5 Lihat Howlett, Michael dan Ramesh, M., op.cit.

6 Pieters B. Guy., (2002), *Governance: a Garbage-Can Perspective*, *Political Science Series*, Vienna: Institut for Advanced Science.

membuat sebuah desain rekayasa kinerja atau perilaku birokrasi berdasarkan analisis pengambilan keputusan model *Garbage-Can*.

Biasanya, selain aturan prosedural tertulis, perilaku dan kinerja birokrasi coba dikerangkai dalam berbagai formulir isian atau borang yang harus diisi untuk menunjukkan proses dan hasil kerjanya. Pengisian borang tersebut juga menjadi bagian dari prosedur kerja birokrasi. Agar latihan ini bisa sedekat mungkin menggambarkan realitas proses pengambilan keputusan, dosen bisa meminta mahasiswa untuk mengambil satu contoh kasus yang sedang hangat di publik untuk media latihan ini. (Misal kasus Daftar Pemilih Tetap-DPT atau Bantuan Langsung Tunai-BLT).

Ada dua hal utama yang harus dilakukan oleh mahasiswa dalam latihan ini, pertama-tama, mahasiswa diminta melakukan analisis dengan *Garbage-Can* untuk mengidentifikasi pola arus problem, solusi, partisipan, dan pilihan peluang-*choice of opportunity* yang hadir di tiap-tiap kasus. Dalam langkah ini, mahasiswa juga diminta untuk mengidentifikasi dinamika antar *stream* tersebut.

Langkah yang kedua, dari hasil identifikasi tersebut, mahasiswa diminta untuk membuat sebuah rekomendasi keputusan kebijakan disertai argumentasi yang menjelaskan sekaligus memberikan *reasoning* bagi alternatif yang direkomendasikan. Ini dilakukan dengan mempertimbangkan dimensi kelembagaan, pilihan peluang, dan nalar kepantasan yang ada di benak publik maupun para aktor-aktor kebijakan yang terlibat secara langsung dalam proses kebijakan yang sedang dianalisis.

Dosen perlu memperingatkan pada mahasiswa, bahwa dalam analisis dengan menggunakan model ini, mahasiswa harus juga memasukkan asumsi bahwa permasalahan kebijakan yang dianalisis tidak dipahami secara sama oleh para aktor kebijakan yang terlibat. Karenanya, analisis yang dilakukan juga harus mempertimbangkan dimensi politis dari proses pengambilan keputusan yang menjadi obyek analisis.

Argumentasi ini hendaknya juga mencakup rancangan langkah-langkah untuk menindaklanjuti keputusan yang ada berdasarkan analisis *Garbage - Can* yang telah dilakukan sebelumnya.

D. Latihan Analisis terhadap Pengambilan Keputusan Kebijakan dengan Model *Garbage-Can*

Bagi mahasiswa yang memilih melakukan analisa terhadap proses pengambilan keputusan kebijakan, sama seperti kelompok analisis untuk pengambilan keputusan kebijakan, dosen meminta mahasiswa dalam kelompok ini untuk memilih satu contoh kasus pengambilan keputusan kebijakan tertentu, misal kebijakan menaikkan harga BBM oleh SBY tahun lalu. Selanjutnya dosen meminta mahasiswa untuk melakukan analisis yang menunjukkan bahwa keputusan kebijakan itu dihasilkan melalui sebuah proses yang sejalan dengan model *agenda – setting*.

Analisis semacam ini, dengan hasil yang menguatkan atau menyanggah asumsi model *Garbage - Can*, akan berkontribusi pada akumulasi pengetahuan dalam studi analisa kebijakan, khususnya analisa pengambilan keputusan kebijakan.

Dalam analisa jenis ini, langkah-langkah yang dilakukan oleh mahasiswa hampir sama dengan apa yang dilakukan dalam langkah pertama analisis untuk pengambilan keputusan kebijakan. Langkah pertama adalah mengamati dan memaparkan hasil pengamatannya tentang bagaimana kondisi ketidakjelasan tujuan; ketidakpastian teknologi, dan fluiditas partisipan muncul dalam realitas kasus yang diamati. Pengamatan ini penting mengingat model *Garbage - Can* mensyaratkan adanya kondisi *organized – anarchy* yang dicerminkan oleh tiga situasi di atas.

Setelah itu, mahasiswa diminta untuk mengoperasionalkan konsep-konsep empat arus yang mempengaruhi pengambilan keputusan dalam model *Garbage - Can*, yaitu arus problem, solusi, partisipan, dan *choice opportunity* dalam kasus yang diamati. Di sini, dosen membimbing mahasiswa untuk mengoperasionalkan konsep-konsep dalam model *Garbage - Can* dan memproyeksikannya pada realitas kasus yang diamati dalam kerangka situasi *organized anarchy* hasil pengamatan sebelumnya.

Setelah mengoperasionalkan konsep-konsep dasar tersebut, analisis mahasiswa diarahkan untuk memotret interaksi dan dinamika dari keempat arus tersebut dalam kasus pengambilan keputusan yang diamati. Potret yang dihasilkan diharapkan mampu memberikan

penjelasan yang argumentatif bagaimana proses interaksi keempat arus tersebut dalam situasi yang didefinisikan menghasilkan keputusan kebijakan dalam kasus yang diamati.

E. Persiapan Sesi Berikutnya

Untuk mempersiapkan mahasiswa mengikuti sesi berikutnya, dengan tema analisa pengambilan keputusan kebijakan, berangkat dari model *Mixed – Scanning*, mahasiswa di minta untuk membaca beberapa literatur pokok. Literatur-literatur itu adalah sebagai berikut:

- Etziony, Amitai, *Mixed-Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making*; Source: Public Administration Review, Vol. 27, No. 5 (Dec., 1967), pp. 385-392 Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration Stable, URL: <http://www.jstor.org/stable/973394> Accessed: 08/04/2010 02:05.
- Howlett, Michael dan Ramesh, M.,(1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, UK: Oxford University Press.
- Lay, Cornelis; Pratikno; A.A.G.N. Dwipayana; Purwo Santoso; Haryanto; Wawan Mashudi; I. Ketut P. Erawan; Marcus Priyo Gunanto; Andi Sandi, (2007), *Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta*, Monograph on Politics & Government 1, Vol.2. no.1. Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM – Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah-UGM.

Daftar Pustaka

- Cohen, M. D., J.G. March, dan J.P. Olsen, (1972), *A Garbage-Can model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarterly, 17, hal.1-25.
- Howlett, Michael dan Ramesh, M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, UK: Oxford University Press
- March J G, Olsen J P, 1989, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. NY: Free Press

Pieters B. Guy, (2002) *Governance: a Garbage-Can Perspective*, Political Science Series, Institut for Advanced Science: Vienna

Roones, Paul G., *Institutionalism and Garbage-Can Reasoning*, Notes Prepared for Workshop on Theory and Methods for Studying Organizational Process: Institutional, Narative, and Related Approaches, London School of Economics and Political Science, February 17 – 18, 2005

Pertemuan VIII

ANALISIS PENGAMBILAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN (3)

Misi Sesi Perkuliahan

- Memberikan keterampilan bagi mahasiswa untuk menggunakan model dan teknik analisa dalam melakukan analisa untuk pengambilan keputusan kebijakan dalam logika *Mixed – Scanning*
- Memberikan ketrampilan bagi mahasiswa untuk menggunakan model dan teknik analisa untuk mengungkap dan menjelaskan berbagai dimensi dan fenomena pengambilan keputusan kebijakan dalam logika *Mixed - Scanning*.

Substansi Sesi Perkuliahan

- Analisa pengambilan keputusan kebijakan berangkat dari model *Mixed - Scanning*

Metode Sesi Perkuliahan

- Ceramah
- Tutorial
- Diskusi kelas

A. Model *Mixed-Scanning*: Keluar dari Perdebatan Model Rasional dan *Garbage-Can*

Pada dua sesi sebelumnya, mahasiswa telah mengenal dan berlatih melakukan analisa pengambilan keputusan dengan model *Rational – Comprehensive* dan *Garbage – Can*. Pada kesempatan ini, mahasiswa akan diajak menghayati dan berlatih melakukan analisa pengambilan keputusan kebijakan dalam logika *Mixed – Scanning*.

Dalam sesi ini dosen memaparkan secara singkat kepada mahasiswa karakter utama dari model *Mixed – Scanning*, dan apa yang membedakannya dari dua model yang lain. Penjelasan mengenai

perbedaan model *Mixed – Scanning* dan dua model sebelumnya dilakukan dengan menjelaskan perbedaan asumsi-asumsi dasar yang digunakan oleh masing-masing model.

Untuk membuat mahasiswa lebih menghayati analisa pengambilan keputusan kebijakan dengan logika *Mixed-Scanning*, dosen juga menggunakan ilustrasi proses perumusan Rancangan Undang-undang Keistimewaan (RUUK) DIY. Di situ dosen menunjukkan bagaimana asumsi-asumsi dasar dalam Model *Mixed – Scanning* diaplikasikan dalam praktek analisa untuk pengambilan keputusan kebijakan.

Selanjutnya, mahasiswa dosen meminta mahasiswa untuk melakukan latihan analisa pengambilan keputusan kebijakan dengan Model *Mixed - Scanning*. Seperti biasa, dalam latihan ini mahasiswa bisa memilih dua corak analisa. Pertama, analisa untuk pengambilan keputusan kebijakan. Kedua, analisa terhadap pengambilan keputusan kebijakan.

Bagi mahasiswa yang memilih untuk melakukan analisa untuk pengambilan keputusan kebijakan, *output* yang diharapkan dari latihan ini adalah draft rancangan akademik untuk suatu regulasi tertentu yang memaparkan prinsip dan wilayah pengaturan dari regulasi tersebut. Untuk itu, pada sesi sebelumnya mahasiswa telah diminta untuk memilih sebuah contoh kasus atau isu tertentu.

Bagi mahasiswa yang memilih melakukan analisa terhadap pengambilan keputusan, *output* yang diharapkan dari latihan ini berupa paparan hasil penelitian yang menjelaskan fenomena kasus pengambilan keputusan kebijakan tertentu dalam logika *Mixed – Scanning*.

B. Memahami Model *Mixed-Scanning*

Dosen memberikan pemahaman Model Pengambilan Keputusan dalam Logika *Mixed-Scanning* kepada mahasiswa dengan memaparkan asumsi-asumsi dasar yang digunakan oleh model ini. Selanjutnya, dosen mengkontraskan asumsi-asumsi dasar itu dengan asumsi dasar yang digunakan dalam Model *Rational – Comprehensive* dan Model *Garbage – Can*.

Model *Mixed-Scanning* muncul sebagai upaya untuk menjembatani dua kutub ekstrim Model *Rational-Comprehensive* dan Model *Garbage-Can*. Asumsi dasar yang digunakan dalam Model *Mixed-Scanning* merupakan

gabungan antara Model *Rational-Comprehensive* dan Model *Garbage-Can*.¹ Secara garis besar, komparasi antara ketiga model ini telah dilakukan dan dipaparkan pada Pertemuan VI sebelumnya. Pada pertemuan ini, dosen hanya akan memaparkan karakteristik khas Model *Rational-Comprehensive* dan perbedaannya dengan model lain, dilihat dari asumsi dasar yang digunakan oleh masing-masing model.

Model *Mixed-Scanning* mengakui kebenaran asumsi Model *Rational-Comprehensive* yang menyatakan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, manusia menggunakan perhitungan-perhitungan rasional. Namun, Model *Mixed-Scanning* juga mengakui bahwa fenomena proses pengambilan keputusan seringkali terjadi dalam situasi yang mendesak, di mana tidak ada cukup waktu untuk melakukan perhitungan-perhitungan rasional secara komprehensif.²

Model *Mixed-Scanning* juga mengadopsi dan mengakui kebenaran asumsi Model *Garbage – Can*. Model *Mixed-Scanning* melihat bahwa, dalam kenyataannya, fenomena proses pengambilan keputusan terjadi tidak sebagai sebuah proses tunggal, tetapi sebagai bagian dari hiruk pikuk sebuah proses besar yang sulit diurai ujung-pangkalnya. Dalam situasi tersebut ada berbagai masalah yang harus *divrespons*, solusi yang harus ditemukan permasalahannya, dan kepentingan yang harus diakomodasi. Ini menggambarkan situasi *organized anarchy*, yang menjadi asumsi dasar Model *Garbage – Can* tentang situasi proses pengambilan keputusan kebijakan.³

Model *Mixed-Scanning* menggabungkan dua model itu dengan membangun asumsinya sendiri yang melihat bahwa proses pengambilan keputusan kebijakan, tidak didasari sepenuhnya oleh perhitungan-perhitungan rasional; tetapi juga tidak sepenuhnya terjadi dalam situasi yang ‘anarkis’. Masih ada kerangka rasionalitas yang membingkai hiruk

1 Lihat juga Etzioni, Amitai, *Mixed-Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making*; Source: *Public Administration Review*, Vol. 27, No. 5 (Dec., 1967), pp. 385-392, Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/973394> Accessed: 08/04/2010 02:05.

2 Lihat Howlett, Michael dan Ramesh, M., *op.cit.*

3 Ibid

pikuk tujuan, solusi, dan kepentingan yang berputar dalam proses pengambilan keputusan kebijakan.

Perbedaannya dengan Model *Rational-Comprehensive*, Model *Mixed-Scanning* mengakui bahwa setiap aktor kebijakan yang terlibat memiliki rasionalitasnya sendiri dan tidak bisa direduksi oleh rasionalitas teknokratis seperti dalam Model *Rational-Comprehensive*. Rasionalitas, dalam pemahaman Model *Mixed-Scanning*, bukanlah sesuatu yang bersifat mendaku kebenaran tunggal, melainkan bagian dari komoditi yang dipertukarkan dengan rasionalitas yang lain dalam proses politik pengambilan keputusan kebijakan.

Karenanya, formulasi kebijakan, dalam Model *Mixed – Scanning* tidak dipandang sebagai sesuatu yang baku serta diaplikasikan secara kaku dalam keseluruhan proses kebijakan. Formula kebijakan lebih dipandang sebagai sebuah bingkai untuk mengarahkan proses tawar menawar, adaptasi, akomodasi, yang terjadi secara terus-menerus dalam proses kebijakan.

Artinya, upaya Model *Mixed-Scanning* menjembatani Model *Rational-Comprehensive* dan Model *Garbage-Can* dilakukan dengan cara membangun kompromi antara substansi rasional dari proses kebijakan dengan konteks anarkis yang meliputi proses kebijakan.

Setelah memaparkan Model *Mixed-Scanning* secara konseptual, dosen meminta mahasiswa untuk berlatih melakukan analisis pengambilan keputusan kebijakan. Dalam latihan ini dosen membimbing mahasiswa dengan cara memberikan ilustrasi sebuah kasus analisa pengambilan keputusan kebijakan. Untuk keperluan itu, dosen bisa memakai kasus penyusunan Rancangan Undang-undang Keistimewaan (RUUK) Yogyakarta.

C. Berlatih Melakukan Analisis untuk Pengambilan Keputusan Kebijakan dalam Logika *Mixed-Scanning*

Dalam latihan ini, sebelumnya mahasiswa telah diminta untuk memilih sebuah contoh kasus kebijakan sebagai bahan analisa. Dihasilkan dengan instrumen analisis apapun, setiap kebijakan mahasiswa diharapkan bisa menuangkannya dalam naskah akademik,

dan bisa dijadikan dasar untuk *legal drafting* terkait dengan kebijakan yang dianalisis. Tentunya di sini mahasiswa tidak diminta untuk menuangkannya dalam sebuah naskah akademik, namun cukup sampai pada level prinsip-prinsip dan asas-asas yang digunakan sebagai pedoman dalam penjabaran lebih lanjut dari konsep akademik tersebut.

Untuk itu, sembari mahasiswa melakukan latihan, dosen memberikan tutorial melalui ilustrasi sebuah analisa untuk pengambilan keputusan kebijakan dan menunjukkan langkah-langkah yang harus ditempuh oleh mahasiswa dalam menganalisa kasus yang dipilihnya.

Dosen terlebih dahulu memberikan gambaran situasi dan latar belakang munculnya inisiatif penyusunan RUUK tersebut. Sekaligus di sini dosen memaparkan bagaimana situasi dan latar belakang tersebut menjadi konteks yang mempengaruhi proses dan hasil pengambilan keputusan.

Kebutuhan akan rumusan Undang-undang yang mengatur Keistimewaan Yogyakarta diawali oleh kebutuhan Departemen Dalam Negeri terkait penataan dan *monitoring* penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam situasi ini banyak kepentingan yang harus diperhitungkan, pertama, kepentingan Departement Dalam Negeri-DEPDAGRI sendiri; kedua, dari Sultan dan masyarakat Yogyakarta; ketiga, presiden; dan publik Indonesia yang lain.

Dalam situasi penuh kontroversi ini, Depdagri memilih menggunakan analisa pengambilan keputusan kebijakan dengan model *Mixed-Scanning*. Dalam situasi seperti ini, Model *Rational – Comprehensive* tidak *feasible* untuk digunakan mengingat banyaknya kepentingan yang terlibat dan konteks otonomi daerah yang membuat Depdagri tidak bisa memaksakan rasionalitasnya kepada aktor lain.

Model *Garbage – Can* juga tidak memungkinkan karena mengingat derajat kontroversi dari isu yang dihadapi membuat legitimasi menjadi kebutuhan mutlak. Untuk itu, tim perumus RUU melakukan *brainstorming* untuk memetakan kajian dan rumusan tentang Keistimewaan Yogyakarta yang selama ini telah dilakukan. Pemetaan tersebut menghasilkan peta kontroversi ide yang selama ini terjadi dalam berbagai rumusan tentang Keistimewaan Yogyakarta. Dalam kasus ini ada dua kubu utama yang

terlibat dalam kontroversi ide tersebut, yaitu: *Pejah – gesang nderek Sultan* vs. *mainstream* nasional tentang demokratisasi.

Artinya, di situ analis bisa melihat ide-ide apa yang sensitif dan aktor-aktor manasaja yang merasa sensitif dengan ide-ide tersebut. Pemetaan ini membantu analis untuk menentukan posisi di tengah-tengah kontroversi tersebut. Dengan demikian analis bisa menspesifikkan alternatif-alternatif kebijakan yang relatif lebih bisa diterima oleh semua pihak, dengan menghindari atau memoles ulang ide-ide yang sensitif tersebut.

Tahap analisa di atas memberikan gambaran model *Garbage-Can* dalam kasus analisis kebijakan untuk menyusun RUUK DIY. Namun, ketika konsekuensi pilihan posisi tersebut dijabarkan dalam prinsip-prinsip dan asas-asas yang menjadi panduan bagi penyusunan substansi RUUK DIY, maka model analisis yang digunakan menjadi lebih bersifat rasional/teknokratis, tanpa harus mengklaim komprehensif.

Seperti sudah disampaikan di atas, mahasiswa yang memilih corak analisis untuk pengambilan keputusan kebijakan diminta untuk merumuskan analisisnya dalam sebuah naskah akademik sampai pada level perumusan prinsip dan asas yang muncul sebagai konsekuensi dari pilihan posisinya.

D. Latihan Analisis terhadap Pengambilan Keputusan Kebijakan: Model *Mixed-Scanning*

Untuk contoh analisis terhadap formulasi dan pengambilan keputusan kebijakan, dosen bisa menggunakan berbagai tanggapan atau komentar terhadap naskah akademik RUUK Yogyakarta di atas. Mahasiswa yang memilih melakukan analisa terhadap pengambilan keputusan kebijakan melakukan hal yang sama khususnya terkait dengan kasus kebijakan yang dipilihnya.

Mahasiswa yang berlatih melakukan analisa dalam corak ini, diharapkan bisa memberikan paparan tentang pola-pola yang secara ajeg terjadi dalam pengambilan keputusan dengan model *Mixed-Scanning* dari kasus kebijakan yang diamatinya. Termasuk di situ, mahasiswa bisa memaparkan bagaimana kasus pengambilan keputusan

kebijakan yang dianalisis menggunakan model *Mixed-Scanning*, seperti dicontohkan di atas, penentuan posisi perumus RUUK DIY dilakukan dengan model *Garbage-Can*, sementara penjabaran posisi dalam prinsip dan asas substansi kebijakan dijabarkan dengan model rasional. Mahasiswa diharapkan bisa melakukan pemilahan anatomi serupa pada kasus kebijakan yang dianalisisnya.

E. Persiapan Sesi Berikutnya

Pada pertemuan berikutnya, mahasiswa akan diajak untuk melakukan analisa implementasi kebijakan. Untuk mempersiapkan diri, mahasiswa diminta membaca beberapa literatur berikut ini:

- Grindle, Merilee S. ed., (1980), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, Chap. 1.
- Hill, Michael, (1997), *The Policy Process in the Modern State*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, chap. 6.

Daftar Pustaka

- Etzioni, Amitai, *Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making*, Source: Public Administration Review, Vol. 27, No. 5 (Dec., 1967), pp. 385-392 Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration Stable, URL: <http://www.jstor.org/stable/973394> Accessed: 08/04/2010 02:05
- Howlett, Michael dan Ramesh, M., (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press
- Lay, Cornelis; Pratikno; A.A.G.N. Dwipayana; Purwo Santoso; Haryanto; Wawan Mashudi; I. Ketut P. Erawan; Marcus Priyo Gunanto; Andi Sandi, (2007), *Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta*, Monograph on Politics & Government 1, Vol.2. no.1. Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM – Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah-UGM

Pertemuan IX

ANALISA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Misi Sesi Perkuliahan

- Melatih mahasiswa untuk menggunakan berbagai model dan teknik analisis dalam praktek implementasi kebijakan
- Melatih mahasiswa untuk menggunakan berbagai teori, model dan teknik analisis untuk menelaah, mencermati dan menjelaskan fenomena proses implementasi kebijakan

Substansi Sesi Perkuliahan

- Pendekatan *top-down* dan *bottom-up* untuk analisa implementasi kebijakan.

Metode Sesi Perkuliahan

- Ceramah
- Diskusi kelas
- Simulasi

A. Peran Analisa dalam Implementasi Kebijakan

Pada pertemuan ini, fokus pembahasan, diskusi, dan penugasan akan difokuskan pada analisa implementasi kebijakan. Untuk itu dosen mengawali pertemuan ini dengan pemaparan tentang konsep dan proses implementasi serta peran analisis dalam pembangunan konsep dan proses implementasi tersebut.

Dosen mengawali pertemuan ini dengan memberikan pemaparan singkat tentang konsep implementasi kebijakan, faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan, dan pendekatan dalam melakukan implementasi kebijakan. Di sini dosen juga memberikan penjelasan singkat bagaimana konsep-konsep tersebut digunakan dalam aktivitas analisis implementasi kebijakan.

Dalam pemaparannya tentang konsep implementasi, dosen juga menjelaskan pada mahasiswa distingsi antara istilah kebijakan dan program, serta kaitan antara keduanya. Ini akan mempermudah mahasiswa memahami konsep implementasi kebijakan.

Setelah mahasiswa memahami kerangka konseptual dari implementasi kebijakan, dosen menjelaskan beberapa model analisa implementasi kebijakan yang nantinya bisa digunakan mahasiswa dalam latihan melakukan analisa kebijakan. Di sini dosen memperkenalkan model analisa implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Michael J. Hill¹ dan Merilee S. Grindle²

Paparan konsep analisa implementasi kebijakan diikuti dengan latihan melakukan analisa. Mahasiswa diminta untuk melakukan analisa implementasi kebijakan. Sama seperti pada latihan analisa pada sesi-sesi sebelumnya, mahasiswa bisa memilih dua corak analisa, yaitu analisa untuk implementasi kebijakan dan analisa terhadap implementasi kebijakan.

B. Memahami Proses Implementasi dan Fungsi Analisis dalam Proses Tersebut

Mengawali sesi ini, dosen memberikan pemaparan tentang proses implementasi kebijakan dan fungsi analisis bagi proses tersebut. Secara umum, implementasi kebijakan adalah proses di mana formula kebijakan ditransformasikan menjadi produk konkrit kebijakan. Dalam asumsi ideal yang seringkali dipakai sebagai dasar untuk melakukan analisa, implementasi kebijakan adalah upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan yang dinyatakan dalam formula kebijakan, sebagai *policy statement*, ke dalam *policy outcome*, yang muncul sebagai akibat dari aktivitas pemerintah.³

Untuk mewujudkan kesinambungan antara tujuan kebijakan dan *outcome* kebijakan perlu adanya sebuah '*policy delivery system*'. Dalam

1 Hill, Michael, (1997), *The Policy Process in the Modern State*, Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf, chap. 6.

2 Grindle, Merilee S., (1980), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, NJ. Chap. 1.

3 Grindle, op.cit. hal. 6.

sistem itu, kebijakan diterjemahkan dalam program-program, dan dalam masing-masing program ada instrumen-instrumen yang didesain untuk memastikan bahwa implementasi program-program tersebut secara simultan berkontribusi pada tercapainya tujuan kebijakan.⁴

Karena itu, implementasi akan lebih baik jika dimaknai sebagai: proses administratif untuk mengeksekusi keputusan-keputusan politis dengan mendayagunakan serangkaian instrumen kebijakan untuk menghasilkan perubahan sosial ke arah yang dikehendaki, yang mencakup pula serangkaian proses negosiasi antara implementor dengan sasaran kebijakan untuk memastikan tercapainya misi kebijakan.⁵

Proses implementasi selama ini lebih banyak memberikan peran kepada aktor-aktor negara, khususnya aparatus pemerintah.⁶ Hal ini membuat proses implementasi kebijakan seringkali dimaknai sebagai proses administratif semata.⁷ Terjebak oleh mitos netralitas birokrasi, proses implementasi dianggap sebagai proses yang steril dan terpisah dari hiruk pikuk politik proses pengambilan keputusan dalam proses pembuatan kebijakan.

Namun, kenyataan menunjukkan bahwa selalu ada kesenjangan antara tujuan yang dinyatakan dalam *policy statement* dengan *outcome* yang dihasilkan dari *policy implementation* membuat sebagian analis mulai menelaah ‘*missing-link*’ dalam analisis implementasi kebijakan yang selama ini dilakukan.⁸ Sejak saat itu, analisis implementasi kebijakan mulai bergerak lebih jauh lagi daripada sekedar memandang proses implementasi kebijakan sebagai proses administratif semata. Di sini, analis mulai mencoba menemukan dan memetakan bagaimana proses implementasi kebijakan memiliki dinamikanya sendiri dan dinamika ini mempengaruhi *outcome* dari kebijakan yang diimplementasikan.

Salah satu ahli kebijakan publik yang melihat dimensi lain, di

4 Ibid., hal. 6 – 8.

5 Santoso, Purwo,(2002), *Modul Kuliah Kebijakan Pemerintahan dan Implementasinya, Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik*, Yogyakarta: Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM.

6 Lihat juga Hupe dan Hill, op.cit.

7 Hill, op.cit., hal. 127 – 128.

8 Ibid.,

sampling dimensi teknis administratif, dari proses implementasi ini adalah Grindle. Dinamika proses implementasi ini, menurut Grindle, melibatkan, paling tidak dua variabel utama, yaitu *policy content* dan *policy context*.⁹ *Policy content* mempengaruhi proses implementasi karena *policy content* yang dihasilkan melalui proses *policy making* menentukan apa yang harus di-*deliver* melalui sebuah kebijakan, perubahan apa yang bakal muncul sebagai akibat dari kebijakan yang diimplementasikan, di mana kebijakan tersebut diimplementasikan, dan siapa yang mengimplementasikan kebijakan tersebut.¹⁰

Sementara, *policy context* merepresentasikan lingkungan di mana suatu proses kebijakan, termasuk implementasi, berlangsung. Grindle mengidentifikasi elemen dari *policy context* ini meliputi: kekuatan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik rezim dan institusi; dan kepatuhan dan responsivitas. Elemen-elemen yang ada di dalam variabel *policy context* ini merupakan hal-hal yang cenderung diabaikan ketika orang terlalu naif dengan pendekatan teknokratis-administratif, karena diasumsikan bahwa semua orang akan patuh dan tidak ada hal yang kontroversial dengan *policy content*. Namun dalam kenyataannya, *policy content* yang tidak kompatibel dengan konteksnya bisa menuai resistensi yang membuyarkan seluruh keputusan kebijakan, bahkan yang paling teknokratis sekalipun. Model ini mengajak para analis untuk memberikan perhatian yang selayaknya pada dimensi *policy context*.

Sub-variabel yang ada di dalam variabel *content* kebijakan di atas menjadi faktor yang menentukan ketika disadari bahwa implementasi kebijakan selalu terjadi dalam konteks sosial, politik, dan ekonomi tertentu. Sehingga dalam proses dan analisa implementasi kebijakan, konteks menjadi variabel kedua yang perlu diperhitungkan.¹¹ Misalnya, ketika melakukan upaya administratif untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, implementor juga, mau tidak mau, harus berinteraksi dengan aktor kebijakan lain. Aktor-aktor lain ini ikut menentukan kinerja dan hasil dari kebijakan yang diimplementasikan.

9 Grindle, op.cit.,

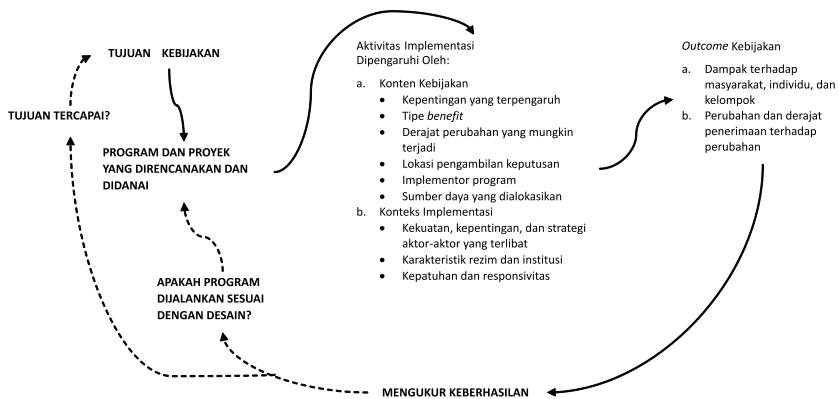
10 Ibid. hal. 8 - 10

11 Ibid. hal. 10

Interaksi ini, dengan derajat yang bervariasi, niscaya akan melibatkan proses-tawar menawar, akomodasi dan konflik. Hal ini menunjukkan bagaimana proses implementasi juga merupakan proses yang bersifat politis, disamping administratif. Dua karakter, politis dan administratif, dari proses implementasi ini diperlihatkan oleh Grindle dalam Bagan IX.1.

Bagan IX.1.

PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SEBAGAI PROSES ADMINISTRATIF DAN POLITIS



Sumber: Grindle, Marilee S., 1980, hal. 11

C. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan

Setelah memahami makna dan tujuan implementasi kebijakan, dosen mengajak mahasiswa untuk mengingat kembali pendekatan yang digunakan dalam proses implementasi. Menurut Hogwood dan Gunn ada dua perspektif umum dalam proses implementasi kebijakan, yaitu pendekatan *top – down* dan pendekatan *bottom – up*.¹² Singkatnya, perspektif *top-down* melihat proses implementasi sebagai sebuah proses yang ditentukan dari atas, berjalan dalam secara konsekuental dalam tahap-tahap yang sudah ditentukan. Implementasi kebijakan dilakukan menurut prosedur dan petunjuk yang ditetapkan dari atas. Dalam

12 Hogwood dan Gunn, op.cit.

praktek kebijakan di Indonesia fenomena ini bisa kita temui dalam Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) yang biasanya menyertai setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, baik di level pusat maupun daerah. Contoh praktek implementasi kebijakan yang bersifat *top-down* bisa kita lihat dalam Petunjuk Pelaksanaan-Juklak dan Petunjuk Teknis-Juknis BOS. Kebalikan dari perspektif *top-down*, perspektif *bottom-up* melihat proses implementasi sebagai sebuah proses yang inisiatif dan prakteknya dibangun dari bawah. Prosesnya bukanlah sebuah proses yang bersifat konsekuental, namun berlangsung dalam proses tawar-menawar yang terjadi terus menerus antar berbagai aktor kebijakan. Intinya, perspektif ini, alih-alih menekankan pada ketepatan dan *pedanticism*-teknokratis, lebih mengandalkan pada inisiatif, pengetahuan, dan kemampuan belajar dan beradaptasi dari masyarakat sebagai *stakeholders* dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Tabel IX.1. memberikan gambaran lebih detil tentang perbedaan antara perspektif *Top – Down* dan *Bottom – Up*.

Masih mengacu pada Hogwood dan Gunn, dosen memaparkan empat perspektif, yang bersama-sama dengan dua pendekatan di atas, sering digunakan dalam proses maupun analisa implementasi kebijakan.¹³ Perspektif yang *pertama* adalah *Pendekatan Struktural*. Analisis yang menggunakan pendekatan ini biasanya memfokuskan analisisnya pada analisis organisasional modern. Di sini sebisa mungkin desain kebijakan dan organisasional dianggap sebagai dua hal yang, kurang lebih, kongruen.

Perspektif yang *kedua* adalah *Pendekatan Prosedural*. Analisis yang menggunakan perspektif ini akan menekankan pada analisa terkait dengan proses dan prosedur yang tepat, termasuk teknik-teknik yang tepat, untuk mengimplementasikan kebijakan. Jika prosedur implementasi sudah diatur dalam formula kebijakan yang sudah disepakati, analisis yang menggunakan pendekatan ini akan melihat apakah implementasi yang dilakukan sesuai dengan prosedur tersebut.

13 Hogwood & Gunn, op.cit.

Tabel IX.1. Kontras Pendekatan *Top – Down* dan *Bottom – Up*

No	POIN PERBEDAAN	TOP – DOWN	BOTTOM – UP
1.	Corak institusi	State promoted mengandalkan kewenangan birokrasi pemerintah dan dana. masyarakat cenderung dipandang hanya sebagai obyek kebijakan	Society – promoted mengandalkan modal sosial dan jaringan dan cenderung dihasilkan sebagai produk mandiri masyarakat
2.	Sifat keputusan dalam implementasi	Keputusan bersifat otoritatif	Keputusan merupakan hasil dari komitmen terhadap kebijakan bersifat konsensual, keputusan kebijakan hanya bersifat garis besar
3.	Tujuan kebijakan	Tujuan kebijakan bersifat final dan tidak bisa ditawarkan	Tujuan kebijakan banyak mengandung ambiguitas dan harus selalu diotorisasi melalui proses negosiasi untuk membangun konsensus
4.	Pemaknaan terhadap implementasi	Implementasi direduksi sekedar sebagai proses administratif	Implementasi direduksi sebagai proses politis yang secara terus menerus melibatkan negosiasi.

Ketiga, Perspektif Behavioral. Pendekatan ini menekankan pada analisa tentang perilaku manusia terhadap kebijakan. Ini terkait dengan sifat dasar kebijakan sebagai sebuah langkah intervensi. Intervensi ini mau tidak mau akan menimbulkan perubahan, dan tidak semua orang senang dengan perubahan. Analisa dengan pendekatan ini biasanya akan ditujukan untuk menciptakan sebuah atmosfer kepercayaan, terutama melalui pengelolaan yang memperlihatkan kepedulian terhadap kepentingan publik.

Terakhir, Perspektif Politik. Perspektif ini didasarkan pada asumsi sederhana: Implementasi sebuah kebijakan bisa jadi telah direncanakan secara cermat menurut organisasi, prosedur dan manajemen yang tepat, dan menghasilkan perilaku sebagaimana diharapkan, tetapi jika itu semua mengabaikan realitas kekuasaan, misalnya; kemampuan

kelompok-kelompok yang menentang kebijakan tersebut untuk ‘mengganggu’ kebijakan tersebut, maka kebijakan itu bisa jadi akan gagal. Analisis dengan pendekatan ini biasanya, meskipun tidak selalu, terkait dengan pola-pola kekuasaan antar dan dalam organisasi.¹⁴

Dalam analisis implementasi kebijakan, perspektif dan pendekatan yang dipakai akan mempengaruhi asumsi yang digunakan untuk membangun model implementasi dan pilihan instrumen yang digunakan didalam model tersebut. Sebetulnya, keempat pendekatan di atas merupakan representasi model berpikir, yang sebelumnya sudah diperkenalkan di pertemuan IV dari mata kuliah ini. Hal ini semakin mempertegas dan memperkuat pemahaman mahasiswa tentang pentingnya memahami model dan konsekuensi yang muncul dari pilihan model yang diambilnya dalam menganalisis suatu kebijakan.

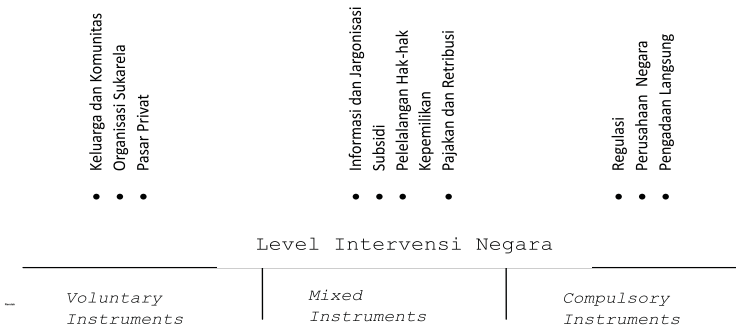
Menariknya, dalam praktek analisa implementasi kebijakan, analisis bisa mengkombinasikan keempat perspektif tersebut dalam membangun desain implementasi-nya. Sehingga desain implementasi kebijakan yang dihasilkan bisa saja mengkombinasikan berbagai instrumen yang muncul sebagai konsekuensi dari model dipilih.

Berikut ini adalah beberapa macam kelompok instrumen kebijakan yang diklasifikasikan oleh Howlett dan Ramesh, seperti yang ditampilkan dalam **Bagan IX.1. Spektrum Instrumen Kebijakan**. Di mana Howlett dan Ramesh mengklasifikasi berbagai instrumen kebijakan berdasarkan utilitas-nya dilihat dari level intervensi negara.

14 Hogwood dan Gunn, op.cit.

Bagan IX.1.

Spektrum Instrumen Kebijakan



Sumber: Howlett dan Ramesh (1995:82)

Dosen memaparkan bahwa dalam analisis untuk menentukan instrumen kebijakan yang akan dipakai untuk meng-implementasi-kan, Howlett dan Ramesh melihat level intervensi negara sebagai variabel determinan. *Voluntary instrument* banyak digunakan sebagai instrumen kebijakan ketika negara tidak banyak melakukan intervensi dan warga, relatif memiliki kebebasan untuk melakukan diskresi. Dalam situasi tertentu, seringkali pada level pengambilan keputusan, negara memutuskan untuk tidak melakukan apa-apa, karena berasumsi bahwa problem publik terkait akan lebih efektif jika ditangani oleh pasar atau oleh masyarakat sendiri.

Instrumen *voluntary*, biasanya memberikan sebuah kerangka untuk menggiring perilaku masyarakat, dengan cara memberikan insentif bagi mereka yang mengikuti perilaku yang diinginkan oleh kerangka tersebut. Sementara, bagi yang tidak patuh, dia tidak akan kehilangan apa-apa, tetapi dia juga tidak mendapatkan insentif. Tetapi, fitur paling menonjol adalah adanya diskresi yang relatif sangat besar yang ada di tangan warga tanpa intervensi negara. Instrumen-instrumen *voluntary* ini biasanya banyak digunakan dalam implementasi kebijakan yang sifatnya *bottom-up*.

Analisis untuk implementasi kebijakan dengan *voluntary instrument* perlu menelaah terlebih dahulu tujuan yang ingin dicapai dari kebijakan

yang akan diimplementasikan. Selanjutnya, mengidentifikasi kiranya apa perilaku seperti apa dari pihak masyarakat yang memungkinkan tercapainya tujuan kebijakan yang diinginkan. Dari situ, analis bisa mulai mendesain *voluntary instrument* dan mekanisme insentif seperti apa untuk mengkerangkai perilaku publik agar kondusif bagi tercapainya tujuan kebijakan yang diimplementasikan. Perlu diingat, bahwa dalam menyusun mekanisme insentif perlu berpegang pada prinsip bahwa melalui instrumen yang dihasilkan, publik ‘digiring’ berpikir bahwa dengan melakukan hal tertentu, yang kondusif bagi tercapainya tujuan kebijakan, mereka akan mendapatkan keuntungan lebih, daripada jika mereka tidak melakukan hal tersebut, meskipun untuk itu mereka juga tidak akan mendapatkan hukuman.

Sebaliknya, instrumen yang bersifat memaksa – *compulsory instrument*, disebut juga *directive – instrument*, adalah instrumen yang melibatkan intervensi negara yang cukup tinggi, karena instrumen tersebut, agar memberikan hasil yang diinginkan, harus disertai oleh kekuatan pemaksa yang efektif dan dianggap absah. Instrumen dalam kelompok ini memberikan ruang diskresi yang jauh lebih sempit bagi warga, dan negara menentukan keputusan apa yang harus diambil oleh warganya, dengan disertai ancaman sanksi bagi yang tidak patuh.

Jika mahasiswa melakukan analisis untuk implementasi kebijakan dengan menggunakan *compulsory instrument*, maka analisis yang dilakukan haruslah menelaah instrumen-instrumen pemaksa apa yang bisa digunakan oleh negara. Kegunaan pilihan-pilihan instrumen implementasi ini ditimbang berdasarkan kegunaan dan kemungkinan pengadopsian instrumen tersebut untuk menghasilkan dampak kebijakan yang diinginkan.

Ditengahnya, ada *Mixed-instrument*, yang mengkombinasikan karakter dari dua kelompok instrumen sebelumnya. Instrumen-instrumen ini biasanya memberikan kesempatan pada negara untuk melakukan intervensi dan mengarahkan warganya untuk sampai pada keputusan tertentu, tetapi keputusan final tetap berada di tangan warganya.¹⁵

15 Disarikan dari Howlett dan Ramesh (1995: 80 - 101)

Hal yang sama juga digunakan oleh Cleaves, yang menggunakan istilah sistem politik. Level intervensi negara yang tinggi dalam Howlet dan Ramesh paralel dengan Sistem Politik Tertutup Claeves. Sebaliknya, level intervensi negara rendah paralel dengan Sistem Politik Terbuka.

Setelah memaparkan berbagai pendekatan untuk menganalisa implementasi kebijakan, dosen kembali membagi mahasiswa dalam kelompok berdasarkan corak analisisnya. Kemudian, secara bergantian dosen meminta mahasiswa untuk berlatih melakukan analisis atas suatu kasus aktual tertentu dan melakukan bimbingan dalam latihan tersebut.

D. Berlatih Melakukan Analisis untuk Implementasi Kebijakan

Bagi mahasiswa yang memilih melakukan analisis untuk implementasi kebijakan, dosen meminta mereka untuk mengambil satu contoh kasus keputusan kebijakan untuk diimplementasikan. Dari contoh kasus tersebut, mahasiswa diminta untuk memerankan dirinya menjadi seorang analis yang bekerja untuk membuat sebuah desain implementasi kebijakan.

Output yang diharapkan dari mahasiswa dalam latihan ini adalah dokumen rekomendasi strategi implementasi kebijakan. Substansi dari rekomendasi tersebut harus memperlihatkan kemampuan mahasiswa untuk merancang strategi implementasi kebijakan yang responsif terhadap konteks, tanpa secara prinsipil mengkompromikan konten dari kebijakan yang diimplementasikan.

Dokumen tersebut memberikan contoh bagaimana dalam melakukan analisis untuk implementasi kebijakan, *langkah pertama yang harus dilakukan adalah mendefinisikan substansi permasalahan kebijakan yang harus ditangani*. Menurut, Grindle, terkait dengan *content* atau substansi kebijakan, setidaknya ada enam faktor yang harus diamati dalam melakukan analisa kebijakan. Enam faktor itu adalah:

1. *Kepentingan yang dipengaruhi oleh substansi kebijakan yang akan diimplementasikan*. Ketika kebijakan dipahami sebagai sebuah intervensi terhadap suatu situasi yang telah ada sebelumnya, harus disadari bahwa dalam situasi tersebut sudah ada sistem yang berjalan, lengkap dengan nilai dan aktor-aktor yang terlibat

didalamnya. Aktor-aktor tersebut tentu saja memiliki kepentingan dengan situasi yang ada pada saat itu. Jika keberadaan keputusan kebijakan yang akan diimplementasikan ternyata berimplikasi negatif dengan kepentingannya, tentunya akan muncul resistensi dari para aktor tersebut, dan bisa menggagalkan proses implementasi dan tercapainya tujuan kebijakan.

2. **Tipe manfaat yang diterima.** Tipe manfaat dari kebijakan yang diterima juga berpengaruh pada keberhasilan proses implementasi dan pencapaian dampak kebijakan yang diinginkan. Setelah kita menyadari bahwa dalam *setting* di mana kebijakan akan diimplementasikan terdapat banyak aktor dengan kepentingannya masing-masing, tentu kita, sebagai analis, juga harus sadar bahwa masing-masing aktor memiliki kepentingan yang berbeda-beda terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan.
3. **Derajat perubahan yang mungkin ditimbulkan oleh kebijakan yang akan diimplementasikan.** Analis harus memahami derajat potensi perubahan yang ditimbulkan sebagai akibat dari intervensi kebijakan terhadap situasi yang ada. Dalam banyak kasus, substansi kebijakan yang memproyeksikan perubahan yang mendasar terhadap situasi yang ada, cenderung mendapatkan resistensi yang lebih kuat, sehingga memiliki potensi yang lebih besar untuk gagal. Analis harus mampu membaca kemungkinan ini untuk bisa membangun sebuah desain implementasi kebijakan yang aplikabel.
4. **Letak pengambilan keputusan.** Analis harus memperhitungkan konsekuensi dari isi formula kebijakan terhadap letak pengambilan keputusan untuk implementasi kebijakan dan siapa saja yang akan menjadi aktor kunci pengambilan keputusan pada proses implementasi. Ingat, proses implementasi tidak hanya proses administratif yang tinggal menjalankan apa yang sudah dinyatakan dalam formula, tetapi juga melibatkan proses tawar-menawar, akomodasi, dan konflik dengan aktor yang beragam.
5. **Implementor program.** Analis perlu memahami dan memperhitungkan konsekuensi dari keputusan tentang siapa

yang akan menjadi implementor program. Selain berkaitan dengan masalah teknis, seperti kompetensi dari si implementor, untuk faktor ini seorang analis perlu memahami bahwa di antara para implementor program, baik itu di kalangan agensi aparatus pemerintah maupun kelompok-kelompok di masyarakat, seringkali terjadi tarik-menarik kepentingan. Implementasi kebijakan bisa gagal, atau memberikan hasil yang tidak maksimal karena adanya tarik menarik-kepentingan ini. Karenanya, dalam membangun desain implementasi kebijakan, khususnya dalam merekomendasikan implementor program, seorang analis perlu jeli dan peka dalam melihat relasi antar aktor kebijakan.

- 6. Sumber daya yang tersedia.** Implementasi kebijakan mengimplikasikan adanya kebutuhan akan *resource*. Tingkat kebutuhan akan *resource* seringkali juga dipengaruhi oleh pilihan strategi dan instrumen implementasi kebijakan. Dalam kalkulasi rasional, pilihan strategi dan instrument kebijakan biasanya juga harus dianalisa dalam relasinya dengan variabel sumberdaya yang tersedia, disamping variabel efektivitas dari berbagai pilihan strategi dan instrument implementasi yang tersedia.

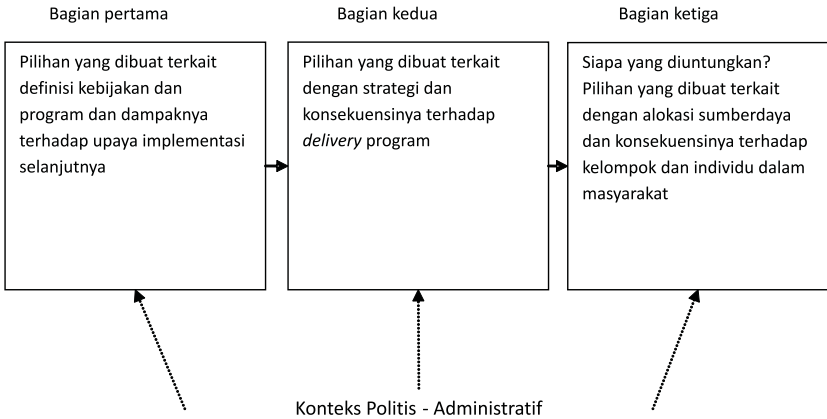
Dari pengetahuan akan tujuan tersebut, si analis melakukan *langkah kedua*, yaitu *mengkontekstualisasikan tujuan tersebut dengan kondisi dan situasi konkrit di mana keputusan kebijakan tersebut akan diimplementasikan*. Menurut Grindlle, dalam menganalisa konteks, analis perlu memperhitungkan hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, kontekstualisasi tujuan kebijakan dalam *setting* yang lebih spesifik tersebut akan memberikan gambaran tentang apa yang harus dilakukan agar tujuan kebijakan yang dimaksudkan bisa tercapai melalui proses implementasi dalam *setting* tersebut. Ini penting untuk dilakukan mengingat tujuan kebijakan ditetapkan cenderung dengan mengabaikan keragaman dan kompleksitas yang ada di lapangan. Karena itu, dalam proses implementasinya, harus dilakukan *adjustment* dengan situasi konkrit yang dihadapi.

Kedua, setelah memahami tujuan kebijakan, situasi dan konteks spesifik di mana kebijakan itu akan diimplementasikan, langkah

selanjutnya adalah menentukan alternatif-alternatif implementasi kebijakan. Kalibrasi antara tujuan kebijakan dan situasi konkrit akan menghasilkan asumsi. Asumsi ini akan menjadi dasar bagi analis dalam membangun model kausal. Berdasarkan asumsi dan model kausal tersebut, seorang analis bisa mulai menginventarisir berbagai alternatif instrumen implementasi yang dianggap relevan (Lihat Bagan IX.1).

Bagan IX.2.

Pilihan-Pilihan Kritis Dalam Proses Implementasi Kebijakan



Diadaptasi dari: Grindle, Merilee s. ed. (1980) *Politics and Policy Implementation in the Third World* , Princeton University Press, hal. 11

Dalam menginventarisir dan memilih alternatif instrumen implementasi ini ada beberapa hal yang harus diperhatikan. Yang paling utama adalah anatomi dan dampak dari desain implementasi kebijakan yang dihasilkan dari sebuah analisis untuk kebijakan. Hal ini dibahas oleh Grindle seperti dalam Bagan IX.2. Melalui bagan tersebut, dosen menekankan sekali lagi bagaimana dalam melakukan analisis untuk implementasi kebijakan, analisa terhadap *content* dan *context* kebijakan secara signifikan mempengaruhi desain implementasi yang dihasilkan.

Dalam anatomi pengambilan keputusan kebijakan yang digambarkan dalam Bagan IX.2., setidaknya analisis untuk implementasi

kebijakan harus dilakukan di tiga level. Level pertama adalah analisis tentang konsekuensi *content* kebijakan terhadap upaya implementasi secara umum. Level yang kedua adalah konsekuensi strategi implementasi terhadap upaya *delivery* program yang muncul sebagai penerjemahan dari isi kebijakan. Level yang ketiga terkait analisis terhadap *respons* yang mungkin muncul dari berbagai aktor kebijakan yang terlibat terhadap pilihan strategi *delivery* program yang diambil.

E. Analisa terhadap Implementasi Kebijakan

Bagi mahasiswa yang memilih untuk melakukan analisis terhadap implementasi kebijakan, dosen membimbing mereka untuk berlatih menggunakan dan mengembangkan teori politik, khususnya terkait dengan penjelasan fenomena implementasi kebijakan. Dalam latihan ini dosen meminta agar mereka mengambil satu kasus implementasi kebijakan tertentu, misalnya: Kasus Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di suatu tempat tertentu atau bisa juga kasus lain (usahakan kasus yang sedang hangat di media massa).

Dalam melakukan analisa dengan corak, ini mahasiswa bisa menggunakan berbagai teori, baik dari teori manajerial; yang merepresentasikan perspektif teknokratis – administratif dari proses implementasi kebijakan; sampai teori-teori politik seperti Teori Negara Otoritarian Birokrat – nya O'Donnell atau Teori Neo – patrimonial – nya Dwight King, untuk melihat dan menjelaskan proses implementasi kebijakan dalam kasus yang dianalisis.

Dengan menggunakan teori tersebut sebagai kerangka analisa, mahasiswa diminta untuk mengurai, menjelaskan, kemudian mengabstraksikan proses implementasi dalam kasus yang diamati. Dalam laporan hasil analisa yang akan dibuat oleh mahasiswa nanti, uraian mahasiswa harus memuat kesimpulan tentang faktor apa saja yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang diamati; dalam pengertian kesesuaian antara tujuan dan *outcome* yang dihasilkan dari proses implementasi dan bagaimana faktor tersebut bekerja mempengaruhi proses implementasi yang diamati.

Daftar Pustaka

- Grindle, Merilee S. ed., (1980), *Politics and Policy Implementation* in the Third World, Princeton University Press
- Hogwood, Brian W. dan Lewis E. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press
- Hill, Michael, 1997, *The Policy Process in the Modern State*, Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf
- Santoso, Purwo, (2002), *Modul Kuliah Kebijakan Pemerintahan dan Implementasinya*, Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik, Yogyakarta: Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM.

Pertemuan X

ANALISIS *MONITORING* KEBIJAKAN

MisiSesi Perkuliahan

- Memberikan ketrampilan bagi mahasiswa untuk mengaplikasikan pemahamannya tentang berbagai model dan metode analisis kebijakan dalam analisis *monitoring* kebijakan.
- Memberikan ketrampilan bagi mahasiswa untuk mengaplikasikan pemahamannya tentang berbagai model dan metode analisis kebijakan untuk menelaah berbagai dimensi dari fenomena *monitoring* kebijakan

Substansi Sesi Perkuliahan

- Monitoring Kebijakan
- Analisis untuk *Monitoring* Kebijakan dan Analisis terhadap *Monitoring* Kebijakan

Metode Sesi Perkuliahan

- ceramah
- Tutorial
- Diskusi kelas

A. Memahami *Monitoring* Kebijakan

Tema utama yang dibahas dalam pertemuan ini adalah analisis *monitoring* kebijakan. Dalam sesi pertemuan ini dosen mengawali dengan memberikan pemaparan singkat tentang konsep dan praktek *monitoring* kebijakan. Pada kesempatan itu, dosen juga memaparkan kepada mahasiswa tentang fungsi dan tujuan analisis bagi keseluruhan proses *monitoring*.

Setelah memberikan pemaparan tentang konsep *monitoring* kebijakan dan analisis *monitoring* kebijakan, dosen meminta mahasiswa untuk berlatih melakukan analisis *monitoring* kebijakan. Dalam latihan ini, sama seperti sesi-sesi sebelumnya, mahasiswa diperbolehkan untuk

memilih dua corak analisa, yaitu analisa untuk *monitoring* kebijakan dan analisa terhadap *monitoring* kebijakan. Dalam melakukan latihan analisa, mahasiswa diminta untuk mempersiapkan diri dengan memilih satu contoh kasus kebijakan untuk dijadikan sebagai obyek analisis.

Dalam pemaparan tentang proses *monitoring* kebijakan, dosen mengawali dengan penjelasan tentang makna istilah ‘*monitoring*’ dan tujuan melakukan ‘*monitoring*’ secara umum. Setelah itu, barulah dosen memberikan pemaparan tentang proses *monitoring* sebagai bagian dari proses kebijakan publik.

Dalam penggunaan sehari-hari, kita biasa mendengar istilah ‘*monitoring*’ banyak digunakan dengan makna ‘mengawasi, memeriksa, atau mengobservasi’. Dalam konteks penggunaan seperti itu, proses *monitoring*, biasanya, menjadi bagian dari sebuah aktivitas yang lebih besar, yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan. Aktivitas *monitoring* dilakukan sebagai fungsi pengawasan dan observasi untuk memastikan bahwa aktivitas yang dilakukan benar-benar membawa pada tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Menyambung pemaparan dan pembahasan materi pada sesi sebelumnya, terutama terkait proses formulasi dan implementasi kebijakan, mahasiswa telah memahami bahwa proses kebijakan, setidaknya dalam pengertian teknokratis, dipahami sebagai proses yang terencana dan dirancang secara sistematis untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Karenanya, dalam proses kebijakan, perlu disertakan fungsi *monitoring*, yang berguna untuk memastikan bahwa program dan kegiatan yang dilakukan benar-benar, *pertama*, dijalankan sesuai dengan rencana dan rancangan yang sudah dibuat dan, *kedua*, membawa pada tercapainya tujuan yang diinginkan.

Di sini dosen perlu memperingatkan mahasiswa, bahwa definisi proses *monitoring* yang dipaparkan di atas diambil dari model kebijakan teknokratis yang mengasumsikan bahwa tujuan kebijakan dan langkah-langkah untuk mencapainya sudah terdefinisi secara jelas dalam formula kebijakan. Meskipun, dalam prakteknya, proses kebijakan lebih sering terjadi dalam konteks ‘*organized anarchy*’, di mana tujuan dan langkah-langkah untuk mencapai tujuan tersebut hanya dipahami

secara kabur oleh masing-masing aktor yang terlibat.¹ Sehingga apa yang diimplementasikan seringkali berbeda atau ‘tidak nyambung’ dengan apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Tentunya, ini akan berdampak pada kinerja dan relevansi *monitoring* yang dilakukan dan informasi yang dihasilkan.²

Namun, kenyataan tersebut di atas tidak berarti fungsi *monitoring* menjadi fungsi yang tidak relevan sama sekali. Malahan, berangkat dari kenyataan bahwa seringkali muncul perbedaan pemahaman terhadap kebijakan di level formulasi dan level implementasi. Fungsi *monitoring* menjadi semakin diperlukan untuk memastikan bahwa perbedaan pemahaman itu tidak berdampak negatif terhadap proses kebijakan dan pencapaian tujuan secara keseluruhan.³

Selain memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan proses formulasi dan implementasi kebijakan, kinerja *monitoring* kebijakan juga menjadi poin krusial bagi proses evaluasi kebijakan.⁴ Melalui *monitoring* yang berkelanjutan, kinerja kebijakan dan output-nya bisa dievaluasi berdasarkan informasi yang akurat dan reliabel, yang berarti menunjang obyektivitas evaluasi terhadap kebijakan yang bersangkutan. Secara teknis, evaluasi menentukan penilaian performa suatu kebijakan dan keberlanjutan dari kebijakan tersebut.

Merujuk pada pembahasan pada pertemuan sebelumnya, telah dipaparkan bahwa proses kebijakan yang bersifat *top - down* cenderung melihat proses kebijakan sebagai proses yang tujuannya telah ditetapkan sejak awal secara jelas dan definitif. Sementara proses kebijakan yang bersifat *bottom - up*, tujuan kebijakan harus selalu dinegosiasikan dan kesepakatan harus selalu dibangun kembali sepanjang proses kebijakan masih berlangsung. Sehingga perubahan rumusan dan formula kebijakan bisa berubah-ubah sesuai dengan dinamika interaksi antara aktor-aktor yang terlibat dan konteks yang dihadapi. Untuk itu, dosen

1 Cohen, March, Olsen, op.cit.

2 Hogwood & Gunn, op.cit, hal. 220 – 222.

3 Lihat juga Palumbo, Dennis J dan Harder, Marvin A. eds., (1981), *Implementing Public Policy*, Lexington Books, hal ix – xv.

4 Hogwood&Gunn, op.cit.

mengingatkan kepada mahasiswa bahwa pemaparan tentang *monitoring* kebijakan di atas memang lebih relevan digunakan pada proses kebijakan yang bersifat *top - down* dan cenderung menggunakan asumsi teknokratis, dan kurang relevan jika digunakan pada proses kebijakan yang bersifat *bottom - up*.

Mengingat proses kebijakan yang dibangun dengan model kebijakan yang berbeda membutuhkan dan memunculkan desain serta instrumentasi *monitoring* yang berbeda, maka analisa *monitoring* kebijakan memegang fungsi yang krusial. Analisa *monitoring* dibutuhkan untuk memproduksi informasi, pengetahuan, dan mengembangkan metode *monitoring* kebijakan yang sangat diperlukan agar desain dan instrumentasi *monitoring* suatu kebijakan bisa kompatibel dengan proses kebijakan secara keseluruhan.

Selain lensa teknokratis, *monitoring* kebijakan juga bisa dibaca dari lensa politis. Seperti telah diketahui sebelumnya, proses kebijakan tentunya melibatkan berbagai aktor dan kepentingan yang berbeda-beda. Bagi aktor-aktor kebijakan ini, baik yang berkepentingan dengan diinisiasi atau di-*drop*-nya suatu kebijakan, proses dan hasil *monitoring* tentunya menjadi sebuah arena dan instrumen politik untuk memaksimalkan kepentingan mereka dalam proses kebijakan yang berlangsung. Secara kasat mata, praktek ini banyak dilakukan oleh kalangan NGO/LSM dalam melakukan advokasi kebijakan. Misalnya, apa yang dilakukan oleh LSM IDEA yang melakukan advokasi anggaran partisipatif. Untuk mendesakkan agendanya tentu LSM ini akan menempuh cara, salah satunya, adalah dengan meng-*highlight* tidak efektif-nya dan tidak efisien-nya kinerja anggaran konvensional. Bukti-bukti untuk itu, tentu saja memerlukan upaya *monitoring*. Dalam hal ini, *monitoring* kebijakan memiliki makna lebih dari sekedar kegiatan yang bersifat teknis administratif, namun juga bersifat politis.

Pemerintah juga melakukan *monitoring* yang dijalankan dengan logika politik, misalnya proses *monitoring*, baik yang bersifat politis maupun teknis administratif, yang dijalankan sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk di dalamnya melaksanakan fungsi pengawasan yang melekat dari DPR. Selain DPR, pada tiap-tiap

instansi pemerintah biasanya ada bagian inspektorat yang tugas dan fungsi utamanya adalah melakukan *monitoring* terhadap pelaksanaan kegiatan dari instansi yang terkait. Patut diingat bahwa instansi-instansi inilah yang biasanya menjalankan fungsi implementasi dari kebijakan, sehingga tidak berlebihan jika dikatakan bahwa bagian inspektorat ini, juga, melakukan fungsi *monitoring* kebijakan. Fungsi *monitoring* di sini, termasuk yang melekat pada DPR; dengan metode dan instrumen tertentu, bertujuan memastikan bahwa proses kebijakan, kegiatan yang dilaksanakan, dan dana yang digunakan, dipakai sebagaimana direncanakan dan membawa pada tujuan yang ingin dicapai.

Sampai di situ, fungsi *monitoring* yang dilakukan, bisa dikatakan masih bersifat teknis-administratif. Namun, perlu dicatat bahwa hasil *monitoring* yang dilakukan akan mempengaruhi hasil evaluasi kebijakan. Pada gilirannya, hasil evaluasi kebijakan akan mempengaruhi keputusan apakah sebuah kebijakan akan dilanjutkan ataukah dihentikan. Tentunya, dari pertemuan sebelumnya, mahasiswa telah memahami bahwa proses sebuah isu menjadi kebijakan merupakan sebuah proses politik yang sangat panjang. Tentunya, proses pengambilan keputusan tentang penghentian atau meneruskan sebuah kebijakan juga mengandung tensi politik yang sama. Karena itu, tidak mengherankan proses dan fungsi *monitoring* kebijakan juga memiliki muatan politis yang tinggi.

Sekedar tambahan dan sebagai pengantar untuk sesi berikutnya, dosen memaparkan pada mahasiswa bahwa perbedaan utama antara *monitoring* dan evaluasi terletak pada logika penilaian terhadap proses kebijakan yang berlangsung. *Monitoring* kebijakan lebih didasarkan pada logika praktis – pragmatis, terkait detail pelaksanaan prinsip dan desain kebijakan yang sudah digariskan. Sementara, evaluasi kebijakan lebih didasarkan pada logika strategis, terkait dengan dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan.⁵

Dari kacamata teknis-administratif, proses *monitoring* memiliki beberapa fungsi fundamental dalam praktek kebijakan negara, yaitu:

5 Nugroho, Riant, (2007),op.cit.

- Penajaman dan atau pengalihan prioritas dan alokasi anggaran dan belanja pemerintah kepada program dan kebijakan yang dimaksud. Atau dengan kata lain, sejauh mana alokasi dan prioritas anggaran dapat difokuskan kepada sasaran dan target kebijakan secara akurat.
- Memastikan belanja pemerintah sudah sesuai atau sudah taat azas dengan rencana aksi yang telah dibuat.

Selain fungsi fundamental yang bersifat teknis administratif tersebut, mahasiswa juga perlu diingatkan bahwa dalam rezim yang demokratis, proses *monitoring* juga diharapkan untuk mampu memenuhi fungsi partisipatif yang menjadi perwujudan dari kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi representatif, fungsi *monitoring* juga menjadisebuah fungsi yang bersifat representatif, sehingga, seharusnya DPR maupun DPRD mengkonsolidasikan fungsi-fungsi yang ada di masyarakat, memetakan kekuatan-kekuatan di masyarakat, kemudian memberikan akses untuk ikut melakukan fungsi *monitoring* kebijakan negara.

Tetapi dalam prakteknya, kita jarang menemukan adanya metode dan instrumentasi yang digunakan secara tepat guna oleh pemerintah untuk menjalankan pengawasan dalam logika besar seperti itu. Pengawasan cenderung dilakukan secara parsial dan lebih berorientasi pada masalah teknis.

Dari pemahaman akan kecenderungan tersebut, dosen mengingatkan kepada mahasiswa bahwa dalam melakukan analisis *monitoring* kebijakan perlu selalu mengkaitkan model kebijakan dan logika dasar masalah – solusi dan implementasi kebijakan yang dianalisis dengan desain *monitoring* yang dibangun.

Setelah memberikan pemaparan tentang *monitoring* kebijakan, seperti sesi-sesi sebelumnya, dosen meminta mahasiswa untuk berlatih melakukan analisis. Dalam latihan ini, mahasiswa dibagi dalam dua kelompok berdasarkan pilihan corak analisis yang mereka pilih, antara analisis untuk kebijakan dan analisis terhadap kebijakan.

B. Berlatih Melakukan Analisis untuk *Monitoring Kebijakan*

Dalam melakukan latihan analisis untuk *monitoring* kebijakan ini, mahasiswa diminta untuk memilih sebuah kasus kebijakan untuk dijadikan sebagai bahan analisisnya. Dari latihan ini, mahasiswa diharapkan bisa menghasilkan desain *monitoring* kebijakan terkait dengan contoh kasus yang dianalisisnya. Desain *monitoring* kebijakan yang dihasilkan oleh mahasiswa, setidaknya memuat tiga elemen, yaitu: instrumen-*monitoring*, pelaksanaan *monitoring*, dan temuan *monitoring*.

Desain *monitoring* yang diharapkan dari mahasiswa juga harus mencakup dua level *monitoring*. *Pertama*, desain *monitoring* yang dibuat oleh mahasiswa harus mencakup *monitoring* terhadap implementasi dari program dan kegiatan yang menjadi penjabaran dari formula kebijakan. *Kedua*, desain tersebut juga harus bisa digunakan untuk me-
- *monitoring* dampak dari program dan kegiatan tersebut.

Dalam membimbing mahasiswa untuk melakukan latihan analisis untuk *monitoring* kebijakan ini, dosen mengajak mahasiswa untuk mengacu pada pembahasan di sesi sebelumnya, tentang formulasi dan implementasi kebijakan. Jadi, sebisa mungkin analisis untuk *monitoring* kebijakan yang dibuat pada sesi ini didasarkan pada desain implementasi yang telah dihasilkan dari latihan analisis yang dilakukan oleh mahasiswa di sesi sebelumnya. Karena itu, bisa dikatakan bahwa, inti dari tahap ini adalah menerjemahkan rancangan implementasi tersebut dengan ke dalam instrumen *monitoring*.

Untuk itu, dosen memberikan contoh kasus kebijakan pengentasan kemiskinan. Untuk membuat instrumen *monitoring* kebijakan, mahasiswa harus memahami lebih dahulu desain implementasi dan instrumentasi kebijakan pengentasan kemiskinan. Untuk tiap-tiap program didalam rancangan rancangan implementasi dan instrumentasi tersebut, mahasiswa membuat poin verifikasi, untuk apa dilakukan; dengan cara apa; dengan instrumen apa; oleh siapa; dan seberapa jauh implementasi program tersebut memunculkan *output* yang diinginkan.

Seperti sudah dipaparkan di atas, untuk membangun desain *monitoring* kebijakan yang relevan dengan kasus kebijakan yang dianalisis, analis harus memperhatikan model implementasi dari kebijakan yang

dianalisis. Dari pertemuan sebelumnya, mahasiswa telah diajak untuk mengenal dan memahami dua model utama implementasi kebijakan, yaitu model *top - down* dan model *bottom – up*. Masing-masing model menuntut desain *monitoring* dengan spesifikasi yang berbeda.

Jika mahasiswa melihat kasus kebijakan yang dianalisis dalam merupakan sebuah kebijakan yang dirumuskan dalam logika implementasi *Top - down*, dosen mengajak mereka untuk melihat bahwa *monitoring* merupakan turunan dari logika instrumentasi kebijakan yang termuat dalam desain implementasi kebijakan. Dalam model ini fungsi utama dari proses *monitoring* adalah mengawasi dan memastikan bahwa formula kebijakan dan desain implementasi kebijakan diwujudkan secara konkrit. Sebagai contoh mahasiswa bisa diajak untuk melihat bagaimana logika kerja *Program Kaukus Parlemen Bersih* bisa digunakan sebagai instrumen untuk melakukan *monitoring* kebijakan seperti ini.

Tabel X.1.

**Contoh Poin Verifikasi untuk Analisis Implementasi Kebijakan:
Tingkat dan Kualitas Partisipasi**

No	Elemen Partisipasi	Keterangan
1.	Tahapan	Telah berjalan dalam 2 tahap: tahap diagnosa dan analisa serta tahap perumusan. Pada tahap diagnosa dan analisa kemiskinan, bagian diagnosa kemiskinan berjalan dengan baik, sementara bagian evaluasi atau <i>review</i> kebijakan tidak memuaskan. Pada tahap perumusan, kerja-bersama, pembagian tugas, pertemuan dan diskusi yang intensif telah terjadi.
2.	Intensitas – seberapa “dalam” tingkat partisipasi	Partisipasi dalam arti <i>joint decision making</i> terjadi dalam arena tim penulis. Di dalam arena inilah dasar-dasar dokumen ditentukan seperti kerangka konsep, data dan analisa. Fokus rencana aksi serta konsistensi dan koherensi dokumen ini diolah dan ditetapkan. Pembaca kritis ikut serta memberi pengaruh. Di luar tim penulis, partisipasi yang terjadi lebih pada <i>sharing of information</i> dan konsultasi

3.	Keluasan – siapa saja yang terlibat	Yang secara penuh terlibat adalah departemen atau lembaga pemerintah dan non-pemerintah yang diwakili oleh perseorangan dalam tim penulis. Mereka berasal dari departemen dan lembaga di tingkat pemerintah pusat, kalangan swasta dan organisasi non-pemerintah (LSM dan perguruan tinggi). Lembaga keuangan internasional (Bank Dunia) juga ikut berpengaruh. Yang <i>missing</i> adalah peran dari perwakilan pemerintah daerah dan wakil partai politik/legislatif
4.	Dampak	Dokumen pasca Mei 2004 telah berubah dibandingkan versi dokumen sebelumnya: (i) menggunakan pendekatan hak-hak dasar; (ii) data dan analisa lebih kuat; (iii) rencana aksi telah ada dengan substansi yang lebih tajam dan spesifik; serta (iv) analisa gender lebih kuat. Akan tetapi, kerangka makro ekonominya merupakan kelanjutan kebijakan fiskal dan moneter yang konservatif.

Untuk itu, bagi mahasiswa yang memilih melakukan analisis untuk *monitoring* kebijakan dalam logika *top - down*, harus diupayakan agar analisis yang mereka lakukan akan memunculkan aktivitas-aktivitas berikut ini dalam desain *monitoring* yang mereka hasilkan:

1. Mengawasi ketersediaan dan sampainya *delivery* kebijakan pada *target group*.
2. Mengawasi dan mencatat dampak dari kebijakan yang di-*delivery* serta mengukur kesesuaian dengan formula kebijakan yang sudah ditetapkan.
3. Selain fungsi utama tersebut, proses *monitoring* juga berfungsi untuk mendeteksi dan memberikan informasi jika/atau muncul situasi-situasi yang, bisa jadi, memunculkan kebutuhan untuk mengubah atau mengadaptasi formulasi atau desain implementasi kebijakan yang diawasi.

Bagi mahasiswa yang melihat kasus kebijakan yang dianalisisnya dalam logika implementasi *Bottom - up*, perlu diingatkan bahwa dalam logika implementasi *bottom - up* tidak ada logika instrumentasi yang digunakan sebagai basis untuk melakukan proses *monitoring*, karena desain dan formulasi kebijakan bersifat cair dan ditentukan oleh kondisi kontekstual di mana proses kebijakan itu terjadi. Dalam

konteks demikian, analisis perlu menyadari bahwa proses *monitoring* didasarkan pada nilai yang muncul diantara aktor kebijakan yang terlibat dalam proses kebijakan *bottom – up* tersebut. Karenanya, desain *monitoring* dalam logika *bottom up*, lebih mengacu pada terpenuhinya nilai yang pemaknaan dan definisinya ditentukan sendiri oleh publik yang menjadi obyek kebijakan.

Sebagai contoh, mahasiswa bisa diajak melihat kasus Kebijakan Otonomi Khusus di Papua. Desain *monitoring* untuk kebijakan semacam itu tidak hanya melibatkan logika instrumentasi kebijakan yang sudah ditetapkan dalam formula dan desain implementasi kebijakan Otsus Papua dari pemerintah pusat. Desain *monitoring* untuk kebijakan otonomi khusus Papua juga melibatkan logika *bottom up* yang lebih didasarkan pada persepsi masyarakat Papua yang menjadi obyek dari kebijakan tersebut, misal: terkait dengan masalah penghormatan dan pengakuan terhadap kedaulatan hukum adat Papua, desain dan instrumen *monitoring* untuk kebijakan pengakuan dan penghormatan terhadap hukum adat ini tidak bisa ditentukan dari pemerintah pusat, karena pemerintah pusat tidak memiliki justifikasi dan legitimasi untuk menentukan ukuran baik dan buruk pelaksanaan hukum adat masyarakat Papua. Justifikasi untuk menentukan ukuran tersebut ada di masyarakat Papua itu sendiri, sebagai subyek dan obyek hukum adat Papua.

Dosen menegaskan kepada mahasiswa bahwa poin verifikasi dalam contoh di atas adalah contoh dalam instrumen *monitoring* yang paling sederhana. Dosen bisa memberikan contoh yang lebih kompleks dengan kasus Kebijakan Untuk Meningkatkan Kualitas Kebijakan Melalui Partisipasi, seperti ditampilkan dalam Tabel X.1. Dalam contoh ini, poin yang diverifikasi berpusat pada pelaksanaan partisipasi dalam proses kebijakan secara umum. Untuk itu, tahapan, intensitas, cakupan, dan dampak yang ditimbulkan dalam praktek proses kebijakan menjadi poin verifikasi yang krusial bagi kebijakan ini.

Monitoring dalam logika politik itu mensyaratkan ada infrastruktur, kalau tidak ada sulit ditunjukkan. *Monitoring* terjebak dalam logika yang teknokratis-administratif.

Berikut ini adalah contoh beberapa mekanisme *monitoring* yang dikembangkan di Indonesia:

1. Mekanisme gugus tugas

Biasanya, untuk menyusun suatu dokumen pembangunan (seperti Repelita atau Propenas) pemerintah akan menugaskan sejumlah teknokrat, entah di Bappenas atau di departemen sektoral, mungkin juga dibantu oleh orang dari universitas. Langkah ini diubah dengan memberikan pendekatan yang “lebih partisipatif” dalam menyusun dokumen-dokumen ini. Cara yang dilakukan pemerintah adalah dengan membentuk gugus tugas-gugus tugas untuk menyusun dokumen PRSP.

2. Mekanisme satuan kerja finalisasi

Belajar dari pengalaman penyusunan SKPN periode sebelumnya, Menko Kesra dan Bappenas akhirnya memutuskan membentuk tim yang lebih kecil, meskipun tetap bersifat multipihak dan berasal dari para anggota gugus tugas.

Mereka dipilih antara lain dengan pertimbangan: (i) representasi berbagai departemen dan lembaga non-pemerintah; (ii) pernah terlibat dan aktif dalam kerja-kerja gugus tugas sebelumnya; (iii) mewakili keahlian yang diperlukan untuk menyusun dokumen seperti dari BPS untuk data, Depkes untuk bidang kesehatan dan “Kikis” untuk memperkuat suara orang miskin, serta perwakilan kelompok swasta seperti representasi dari Kadin. Tim ini disebut Satuan Kerja finalisasi.

C. Latihan Analisis terhadap *Monitoring Kebijakan*

Bagi mahasiswa yang memilih melakukan analisis terhadap *monitoring* kebijakan, dosen menugaskan mereka untuk mencermati kasus *monitoring* kebijakan. Di sini, bisa dosen yang memberikan beberapa contoh kasus, atau, bisa juga mahasiswa yang diminta untuk memilih contoh kasusnya sendiri.

Dari contoh kasus tersebut, dosen meminta mahasiswa untuk mengkaji dan mendefinisikan, pendekatan apa yang digunakan

dalam proses kebijakan yang di *monitoring*, apakah *bottom-up* ataukah *top-down*. Dari situ, analisis dilanjutkan dengan mengkaji instrumen *monitoring* yang digunakan dan melakukan *assessment* apakah instrumen tersebut memiliki koherensi dengan pendekatan yang digunakan. Selain koherensi instrumen, mahasiswa juga diminta untuk mengkaji koherensi substansi antara tujuan kebijakan dengan poin-poin verifikasi yang digunakan dalam instrumen *monitoring*.

Dosen meminta mahasiswa untuk menyajikan kajian tersebut dalam sebuah paparan, yang memperlihatkan ada/tidak-nya koherensi antara desain kebijakan dengan instrumen *monitoring* yang digunakan. Dalam paper tersebut, mahasiswa juga harus memberikan poin-poin yang patut diperhatikan dalam membangun sebuah instrumen *monitoring* yang koheren dengan desain kebijakan-nya. Ini merupakan bentuk abstraksi dari temuan-temuan mereka dalam latihan melakukan analisis terhadap *monitoring* kebijakan.

D. Persiapan Sesi Berikutnya

Pada pertemuan XI, akan dibahas masalah evaluasi kebijakan. Untuk mempersiapkan diri, sebelum mengikuti pertemuan tersebut mahasiswa diminta untuk membaca:

- Bovens, Mark, et.al. *The Politics of Policy Evaluation*, dalam Moran, M. et.al. (eds.), (2008), *The Oxford Handbook of Public Policy*, UK: Oxford University Press, Chap. 15. hal. 317-333.
- Evert Vedung, *Evaluation Research*, dalam dalam Pieters, B. Guy dan Jon Pierre eds., (2006), *Handbook of Publik Policy*, Sage Publications.
- Hogwood & Gunn, (1989), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, chap. 12 Evaluation.

Dari hasil pembacaan tiga literatur tersebut, mahasiswa diminta untuk membuat *review* singkat serta memberikan paparan tentang fungsi dari analisis dalam evaluasi kebijakan.

Daftar Pustaka

- Cohen, March, Olsen, (1972), *A Garbage-Can Model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarterly vol. 17
- Hogwood & Gunn, (1989), *Policy Analysis for the Real World*, UK; Oxford University Press
- Nugroho, Riant, (2007), *Analisa Kebijakan Publik*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Palumbo, Dennis J dan Harder, Marvin A. eds., (1981), *Implementing Public Policy*, Lexington Books

Pertemuan XI

EVALUASI KEBIJAKAN

Misi Sesi Perkuliahan

- Memberikan pemahaman kepada mahasiswa tentang konsep evaluasi kebijakan
- Memberikan ketrampilan bagi mahasiswa untuk melakukan evaluasi kebijakan, baik dalam corak evaluasi untuk kebijakan maupun evaluasi terhadap kebijakan

Substansi Sesi Perkuliahan

- Evaluasi Kebijakan

Metode Sesi Perkuliahan

- Ceramah
- Tutorial
- Diskusi kelas

A. Analisis dan Evaluasi Kebijakan

Pada pertemuan ini mahasiswa diajak untuk menyelami dan menghayati praktek evaluasi kebijakan, sebagai bagian dari analisis kebijakan, melalui aktivitas latihan. Dosen mengawali pertemuan ini dengan menjelaskan bahwa aktivitas evaluasi kebijakan merupakan kelanjutan dari aktivitas *monitoring* kebijakan, yang telah dibahas pada pertemuan sebelumnya.

Jika aktivitas *monitoring* didefinisikan sebagai aktivitas untuk menjaga agar proses kebijakan tidak melenceng dari desain yang sudah digariskan, maka aktivitas evaluasi lebih didefinisikan sebagai aktivitas untuk menilai efektivitas kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan yang dikehendaki.

Dosen menjelaskan kepada mahasiswa, bahwa, biasanya; kesulitan terbesar dalam melakukan evaluasi kebijakan adalah memastikan

dampak yang dihasilkan kebijakan bukan karena kebetulan atau diibaratkan menang lotere. Kesulitan ini terkait erat dengan problem-problem metodologis yang dihadapi dalam pengambilan keputusan kebijakan, yaitu:

1. Keragaman dimensi dari berbagai tujuan kebijakan
2. Informasi yang sangat tidak lengkap
3. Keragaman alternatif untuk bisa menentukan dampak-dampak yang ditimbulkan dari tiap alternatif
4. Keterbatasan yang beragam dan, bisa jadi, saling berkonflik satu sama lain
5. Kebutuhan akan kesederhanaan dalam menggambarkan dan mempresentasikan kesimpulan di tengah-tengah kompleksitas-kompleksitas di atas¹

Ini berpengaruh terhadap penentuan kriteria apa yang digunakan untuk melakukan evaluasi.² Misalnya, kalau pemerintah ingin kebijakan untuk mengatasi kemiskinan, apakah cukup hanya dengan membagikan uang kepada orang miskin? Kemudian, ketika ada orang kaya, apakah kayanya orang tersebut karena sesuatu hal yang dilakukan pemerintah?

Kita juga bisa melihat gambaran proses evaluasi program pemerintah yang lazim dijalankan. Misalnya pemerintah membuat proyek “A”, evaluasinya hanyalah soal berapa dana yang telah dianggarkan, pelaksanaannya diberikan kepada PT “X” yang telah menang tender, capaiannya atau *output*-nya. Namun, bagaimana dampak dari proyek “A” tersebut tidak pernah dibicarakan. Padahal hal paling fundamental dari

1 Nagel, Stuart S., *Introduction: Bridging Theory and Practice in Policy/Program Evaluation*, dalam Nagel, Stuart S. ed., (1990), *Policy Theory and Policy Evaluation: Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press, hal. xv.

2 Lihat juga Hogwood, Brian W. dan Lewis E. Gunn, op.cit, chap. 12. Kritik tentang kurangnya perhatian pada fondasi ideologis atau filosofis dari perspektif yang digunakan untuk melakukan analisis, dan dampaknya pada perbedaan penilaian/evaluasi, juga bisa dilihat dalam de Haven Smith, Lance, (1988), *Philosophical Critiques of Policy Analysis: Lindblom, Habermas, and the Great Society*, Gainesville: University of Florida Press.

evaluasi kebijakan itu adalah mencermati apakah kebijakan tersebut bisa menghasilkan dampak yang diharapkan atau tidak. Ketika proses pelacakan berbagai *output* dan reaksi antar *output* itu tidak sama, maka kita tidak bisa menentukan *outcome*-nya dengan baik.

Persoalan paling serius jika seseorang ingin mengevaluasi kebijakan dengan cara teknokratis adalah memastikan bahwa dampak kebijakan itu betul-betul berasal dari kebijakan yang dibuat. Pemerintah biasanya melakukan simplifikasi ketika melakukan evaluasi. Simplifikasi itu adalah kecenderungan mereka untuk kesulitan membedakan antara *output*, *outcome* dan *impact*.

Sebagai ilustrasi, dosen bisa memaparkan secara singkat tentang kebijakan publik yang menjanjikan kelancaran transportasi. Keberhasilan kebijakan tersebut tentunya membutuhkan prasyarat tertentu, yaitu memastikan bahwa ada sekian banyak hal yang harus disiapkan dengan baik. Dampak kelancaran transportasi tersebut memerlukan sejumlah *output* yang harus dibuat oleh pemerintah. Misalnya, *pertama*, kelancaran transportasi itu memerlukan jalan, maka perlu dibuat jalan-jalan yang baik. *Kedua*, kendaraan bermotor yang melintas harus dipastikan dalam kondisi prima. Jangan sampai kendaraannya bobrok semua, sehingga kendaraan banyak yang macet dan justru mogoknya kendaraan tersebut menjadi penyebab kemacetan. Belum lagi keperluan membangun sekian banyak jembatan penghubung, rambu-rambu lalu-lintas, penertiban pengendara, dan lain-lain. Artinya, ada sekian banyak *output* yang harus dibuat sehingga kalau semua *output* yang dibuat tersebut baik dan saling menunjang satu sama lain, maka baru bisa diperoleh dampak kelancaran lalu-lintas.³

Keharusan untuk memperhitungkan seluruh aspek serta hubungan kausal antar aspek tersebut dan *output* suatu kebijakan dalam menghasilkan *outcome*, tentunya membuat proses analisis dan desain kebijakan menjadi suatu pekerjaan yang sangat berat dan rumit. Hal yang paling mudah diukur dan dievaluasi justru proses *output* kebijakan. Kalau misalnya pemerintah itu mengagendakan membangun jalan atau

3 Ilustrasi yang mirip bisa dilihat dalam Bardach, Eugene, op.cit.

jembatan, memperbaiki trotoar dan seterusnya, yang paling bisa diukur adalah apakah hal tersebut sudah dilakukan atau belum, uangnya sudah dihabiskan atau belum. Padahal tujuan kebijakan tadi adalah kelancaran lalu-lintas. Kalau misalnya, dari sekian banyak pembangunan jembatan tadi ada dua jembatan penghubung antar kota yang tidak diperbaiki dan rusak berat, maka seluruh upaya pemerintah yang telah dilakukan untuk menghasilkan kelancaran lalu-lintas akan sia-sia. Artinya, dampak kebijakan itu tidak tercapai hanya gara-gara ada satu *output* penting yang tidak dilaksanakan. Persoalan evaluasi menjadi rumit manakala pengukuran terhadap dampak kebijakan sulit dilakukan.

Pemerintah seringkali kesulitan untuk membedakan antara *output* dan *outcome*. Hal ini terjadi karena ketika pemerintah memahami proses yang dianalisis, yang diperhatikan itu hanya proses di dalam tubuh pemerintah itu sendiri. Ini cara pandang yang disebut sebagai *state centric*. Pemerintah ketika menganalisis proses, yang dianalisis adalah proses pembukuan, proses penganggaran, proses pengorganisasian dan seterusnya, sementara proses yang terjadi di masyarakat nyaris tak tersentuh.

Contoh sederhana dari cara pandang *state-centric* tersebut adalah kebijakan pemerintah di sebuah kabupaten di Jawa Tengah untuk membangun pemerintahan berbasis IT. Konsep pemerintahan berbasis IT ini prosesnya di pemerintah baik semua dan disetujui secara umum. Ketika pemerintah ingin membangun sistem berbasis IT, maka *output* yang dilakukan adalah membeli komputer, menyiapkan programmer, melakukan *training* pejabat dan lain-lain. Hanya saja, ada satu aspek vital yang tidak pernah diperhitungkan: perilaku masyarakat. Karena bekerjanya sistem IT itu adalah sambungan antara sarana yang dibuat pemerintah dengan perilaku masyarakat. Ketika perilaku masyarakat tidak berubah, maka, bisa disimpulkan bahwa dampak/*outcome* yang diharapkan tidak tercapai.

Saya ingin menegaskan bahwa cara pandang teknokratis itu punya kelemahan bahwa dia bekerja mulai dari *input*, *proses*, dan *produk*. Akan tetapi, ketika dia mulai bekerja di gambar kuning, itu dia tidak seksama, tidak memperhatikan proses-proses sosial di luar pemerintahan yang seringkali justru bisa mementahkan keadaan.

Dosen mengingatkan mahasiswa pada instrumentasi kebijakan (kewenangan, informasi, uang dan organisasi) yang dibahas dan digunakan pada sesi Implementasi Kebijakan, dan menjelaskan bahwa berbagai instrumen kebijakan itu sebenarnya adalah alat untuk menyiasati bekerjanya proses-proses sosial. Ketika kita melakukan evaluasi, maka sangat penting menganalisis berbagai proses sosial yang berlaku, salah satu caranya adalah dengan menggunakan empat instrumen kebijakan tadi. Pemahaman tentang perilaku masyarakat menjadi sangat penting justru karena ada resistensi masyarakat. Ketidaksukaan masyarakat terhadap kebijakan yang hendak dicapai itu bisa ditangkap ketika kita mengamati proses-proses partisipasi masyarakat. Ada yang berpartisipasi positif (mendukung), namun ada yang partisipasi negatif (melawan).

Partisipasi atau respons masyarakat itu sebenarnya tidak harus dikontraskan dengan pendekatan teknokratis yang acapkali abai terhadap hal ini. Namun, partisipasi menjadi penting untuk disoroti karena proses kebijakan, sejauh yang kita cermati sampai saat ini, cenderung dipahami hanya sebagai prosesnya pemerintah sendiri atau tidak sensitif konteks. Orang yang paham tentang konteks itu disebut dengan partisipan. Artinya, kalau anda adalah analis yang ingin lebih arif dalam mengevaluasi kebijakan, maka justru dengan penghayatan proses-proses partisipatif melalui instrumen teknokratis yang telah disiapkan, akan memperbesar harapan terwujudnya *outcome*. Tantangan terbesarnya adalah bagaimana proses kebijakan itu bisa menjangkau konteks yang selalu dinamis, sehingga proses aksi-reaksi yang berlangsung antara pemerintah dan partisipan bisa membuahkan *outcome* yang diinginkan.

Sebuah ilustrasi lain adalah mengenai Proyek Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa). Pemerintah, melalui Menpera, mengalokasikan Rp 500 milyar dengan subsidi Rp 300 milyar pada tahun 2007 dan pada tahun 2008 sebesar Rp 750 milyar dengan subsidi Rp 800 milyar.⁴ Fakta yang mendasari pelaksanaan program ini

4 Lihat di http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=5481&Itemid=821

adalah penduduk perkotaan, terutama yang berpenghasilan rendah (di bawah Rp 1,3 juta per bulan) masih merupakan jumlah terbesar, yaitu kurang lebih **65%** dari total jumlah penduduk perkotaan. Dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang cukup pesat, sebesar 4,2% sepanjang tahun 1990 – 2000, mempunyai dampak langsung terhadap kebutuhan sekitar 800.000 rumah baru setiap tahun, belum termasuk kesenjangan (*backlog*) sebelumnya.⁵ Skema yang dikembangkan dari program ini adalah:⁶

- Pada masyarakat yang berpenghasilan *lebih dari Rp 1,3 juta per bulan* diharapkan dapat mengikuti mekanisme pasar, artinya dapat mengembalikan semua biaya investasi penyelenggaraan rusun dan rusunawa tanpa bantuan subsidi Pemerintah.
- Bagi masyarakat yang berpenghasilan lebih rendah (*Rp 500.000 – Rp 850.000*) dan (*Rp 850.000 – Rp 1.300.000*) Pemerintah merencanakan tidak membebani untuk pengembalian lahan, perlu dikembangkan tarif kombinasi yang dapat menampung masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah.
- Pada kelompok miskin, yang berpenghasilan *sampai dengan Rp 350.000* dan (*Rp 350.000 – Rp 500.000*) setiap bulannya, diterapkan tarif sewa yang relatif sangat murah dengan bantuan subsidi dari Pemerintah atau subsidi silang.

Sumber: http://www.pu.go.id/Ditjen_mukim/htm-lampau/lkry_rsn_rsnw.html

Program ini sendiri merupakan bagian dari proyek Program Pembangunan Nasional jangka panjang untuk mengatasi permasalahan kemiskinan. Pemerintah menggunakan pilihan instrumen uang (*treasure*) untuk membuat rumah bagi orang miskin.⁷ Persoalan yang berpotensi muncul adalah, ketika misalnya rumah susun tersebut

5 Lihat juga di http://www.pu.go.id/Ditjen_mukim/htm-lampau/lkry_rsn_rsnw.html

6 Ibid.

7 Lihat tulisan Dunleavy ... soal instrumen kebijakan.

sudah dibangun dan ditempati, jangan-jangan orang yang tinggal di Rusunawa itu justru mencurahkan seluruh gajinya untuk membayar rumah. Artinya, pemerintah ingin membantu orang miskin dengan rusunawa, tetapi malah berakibat memaksa orang miskin *over*-konsumsi kemudian hutangnya malah bertambah lebih banyak. Sehingga kemudian rumah itu justru malah menjadi alat pemiskinan. Tapi ketika dipertanggungjawabkan oleh pemerintah, sudah ada sekian banyak rumah dibangun. Dan itu yang dibanggakan oleh pemerintah. Padahal bagi pengguna rumah itu, esensinya adalah alat pemiskinan.

Gampangnya, miskin atau tidak miskinnya seseorang bisa diukur dari berapa besar tabungan yang dimiliki oleh orang tersebut. Jika seseorang ternyata seluruh penghasilannya hanya cukup untuk bayar sewa rumah dan tidak bisa menabung, orang tersebut bisa dikatakan lebih miskin ketika dia tinggal di Rusunawa, daripada ketika dia masih menempati rumahnya yang terdahulu. Meskipun rumahnya yang terdahulu lebih sederhana dan penghasilannya relatif tetap, orang tersebut mungkin masih bisa menabung karena prosentase penghasilan yang terserap ke dalam pos tempat tinggal lebih kecil. Itu artinya ada proses sosial, ekonomi, dan kultural disana yang memunculkan *outcome* dan *impact* yang tidak diantisipasi dalam desain kebijakan Rusunawa. Hadirnya rumah justru berlawanan dengan *outcome* yang diharapkan.

Ini terjadi karena masyarakat, ketika diberi rumah melalui Program Rusunawa, diharapkan berperilaku sama dengan yang membuat kebijakan. Kalau yang membuat kebijakan itu orang kaya, kecil sekali potensinya mereka bisa memahami nalar pikiran dan tindakan dari orang miskin. Kalau pembuat kebijakan tidak sanggup memahami nalar mereka yang akan dikenai kebijakan, atas dasar apa proses-proses *decision-making* itu menjanjikan *outcome* seperti yang diharapkan?

Ketika tujuan kebijakan semata-mata ditentukan oleh orang-orangnya pemerintah; yang notabene orang kaya, instrumennya dibuat oleh orang pemerintah dan dilaksanakan oleh orang pemerintah juga, maka ketika pemerintah itu melakukan *monitoring*, yang *dimonitoring* hanyalah *output*-nya saja. Output ini digariskan oleh orangnya pemerintah, bukan *outcome*-nya, yang diukur berdasarkan

apa yang dirasakan oleh mereka yang terkena dampak kebijakan. Ketika rusunawa itu berhasil dibangun, kecil kemungkinan pemerintah melakukan verifikasi perubahan kualitas hidup yang ada disana.

Kemungkinan yang lain, bisa jadi rumah yang menjadi *output* kebijakan pemerintah itu berhasil dibangun, tapi karena rumahnya itu terlalu sedikit dibandingkan dengan jumlah rumah yang dibutuhkan orang miskin, maka memang ada beberapa orang miskin yang tinggal di rumah bagus, tetapi tetap saja lebih banyak orang miskin yang tidak tertampung.

Memang banyak persoalan mengenai rusunawa ini hanya karena pangkal persoalan kemiskinan itu tidak disentuh. Dalam kasus ini, kemiskinan direduksi sebagai miskin itu karena tidak memiliki rumah. Maka untuk menghapus kemiskinan, buatlah saja rumah. Sementara proses pemiskinan secara keseluruhan tidak dipahami. **Ingat bahaya atau jebakan yang mungkin diakibatkan dari penggunaan model dalam analisa kebijakan!**

Selesai dengan pemaparan singkat tentang konsep evaluasi kebijakan, dosen kemudian meminta mahasiswa untuk melakukan latihan melakukan evaluasi kebijakan. Sama seperti sesi-sesi sebelumnya, di sini mahasiswa bisa memilih dua corak analisa, yaitu analisa untuk evaluasi kebijakan atau analisa terhadap evaluasi kebijakan.

B. Berlatih Melakukan Analisa untuk Evaluasi Kebijakan

Ilustrasi di atas sebetulnya menunjukkan betapa evaluasi kebijakan bisa dimaknai secara beragam dan pemaknaan atas hasil kebijakan merupakan sesuatu yang dikontestasikan.⁸ Bagi pemerintah, yang dianggap keberhasilan adalah masyarakat miskin punya rumah, *that's all*. Bagi pandangan yang mengkritisi, bagaimana jika punya rumah tetapi kesulitan untuk membayar rumah tersebut, yang kemudian malah menjerumuskan masyarakat miskin semakin jauh dalam jerat kemiskinan. Perbedaan hasil evaluasi tersebut tentunya disebabkan,

8 Weiss, Carol H., (1987), *Evaluating Social Programs: What We Have Learned?* Society 25, no.1. (November-December 1987): 40-45, dikutip dalam Dery, David, *Data in Policy*, dalam Nagel, Stuart S. ed., (1990), *Policy Theory and Policy Evaluation: Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press, hal. 7.

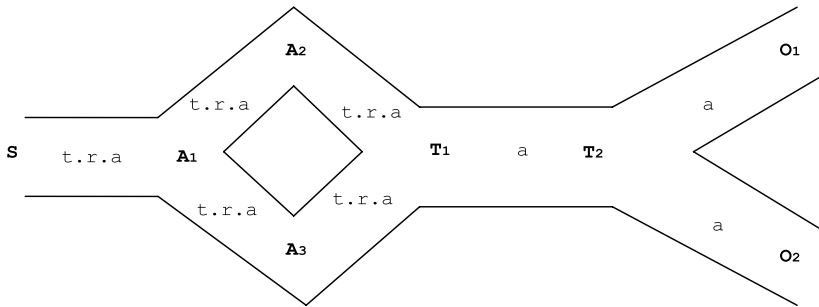
terutama sekali, oleh perbedaan masing-masing memahami tujuan utama dari kebijakan yang dievaluasi. Karenanya, penetapan atau kesepakatan atas tujuan kebijakan merupakan sebuah prasyarat bagi keberhasilan evaluasi kebijakan.

Sehingga kalau anda melakukan evaluasi, dan anda melacak dampak kebijakan, pada dasarnya anda membandingkan antara *output* yang ditetapkan dengan *outcome* yang dijanjikan. Dan diantara itu ada rentetan panjang. Mengevaluasi itu membandingkan antara *input*, dalam hal ini rencana-rencana yang telah ditetapkan, dengan *outcome* yang dijanjikan. Dan kalau proses mengalirnya anak panah itu tidak dianalisis, bisa jadi memang ada perubahan sejalan dengan yang diharapkan. Tapi tidak tertutup kemungkinan, efek itu bukan efeknya kebijakan pemerintah. Ibaratnya pemerintah menang lotere, padahal dia tidak melakukan apa-apa.

Outcome ini saling terkait dari berbagai hal, bisa dibilang sebagai bereaksinya berbagai instrumen, baik secara simultan maupun secara berantai, seperti digambarkan di **Bagan XI.1. Elemen-elemen Desain Kebijakan**.⁹ Instrumen yang dibuat pemerintah itu ada 4, maka bereaksinya 4 hal (instrumen kebijakan) itu di dalam kehidupan sosial-politik masyarakat itulah yang harus diungkap. Masuknya uang ke masyarakat jangan-jangan malah justru memunculkan praktek suap. Ketika ada suatu krisis, masyarakat diberi uang oleh pemerintah dengan konsep jaring pengaman sosial, artinya masyarakat itu punya kemampuan untuk mengelola dirinya sendiri termasuk untuk keluar dari krisis sendiri.

9 Lihat juga Schneider, Anne L. dan Helen Ingram, *Policy Design*, dalam Nagel, Stuart S. ed., (1990), *Policy Theory and Policy Evaluation: Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press.

Bagan XI.1. Elemen-Elemen Desain Kebijakan



Catatan:

1. Simpul simpul utama

S=statutes

T=target populations

A=implementing agents

O=outcomes

2. Linkages

t=tools intended to motivate agencies, officials, and target groups

r=rules specifying procedures to be used by agent or targets

a=assumptions (technical, behavior, and normative)

Sumber: Schneider, Anne L. dan Helen Ingram, Policy Design, dalam Nagel, Stuart S. ed., (1990), *Policy Theory and Policy Evaluation: Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press

Bagi yang merancang proses kebijakan, baik dari “dalam” maupun dari “luar”, perlu merancang evaluasi untuk program yang sudah ada. Kerangka atau persiapan apa yang perlu dipersiapkan untuk mengevaluasi? Kalau anda adalah orang luar yang mengadvokasi untuk mengubah pemerintah, cara anda mengevaluasi dan menyampaikan ide evaluasi itu ketika berhadapan dengan pemerintah seperti apa? Begitu juga sebaliknya, kalau anda adalah orangnya pemerintah dan anda ingin memastikan bahwa intervensi kebijakan itu betul-betul menghasilkan *outcome*, apa saja yang perlu anda siapkan?

Kalau anda adalah orang dari luar dan ingin mengecek yang dilakukan pemerintah itu sesuai dengan harapan anda, anda bisa memulai dengan membayangkan apa yang dibayangkan oleh pemerintah sebagai tujuan dari kebijakan yang dianalisis. Karena, bisa jadi, apa yang dibayangkan pemerintah sebagai tujuan dari kebijakan tersebut justru adalah hal yang anda hindari, atau bisa juga sebaliknya.

Langkah ini penting untuk dilakukan karena, bisa jadi, sumber masalah pemerintah adalah pemerintah salah mendefinisikan tujuan,

sehingga langkah pertama adalah memeriksa agenda atau misi pemerintah. Itu artinya partisipasi anda justru paling penting, bukan hanya partisipasi dalam pelaksanaan tapi juga partisipasi dalam memaknai tujuan. Dan proses-proses itu disebut sebagai proses advokasi: kalau berbeda, maka sejauh mana upaya anda bisa meng-*counter* langkah pemerintah. Tapi kalau sama, seberapa jauh itu bisa dijaga konsistensinya.

C. Berlatih Melakukan Analisis terhadap Evaluasi Kebijakan

Bagi mahasiswa yang melakukan analisis terhadap kebijakan, nilailah apa yang dilakukan pemerintah. Kriterianya harus ditetapkan dengan jelas. Kalau kuadran II dan IV itu kan tidak mengagendakan perubahan, jadi cukup melihat rancangannya pemerintah. Jangan-jangan pemerintah itu dari awal sudah salah menentukan tujuannya, jangan-jangan pemerintah itu punya persoalan di dalam merumuskan dan memutuskan kebijakannya itu, bisa jadi pemerintah itu ceroboh mengelola proses-proses sosial di masyarakat, jangan-jangan *output*nya itu terlalu sedikit atau, jangan-jangan, *output*-nya tidak ada yang vital. Kuadran ini yang penting adalah kecermatan anda dalam menentukan kriteria dan kemudian mengkontraskan dengan realitas yang anda amati. Kriteria evaluasi itu harus jelas, ukurannya itu adalah tujuan kebijakan atau ide yang menurut anda penting untuk dicapai.

• Model Kebijakan Partisipatif

Dalam bab ini ingin dikemukakan kerangka teoritik yang tersedia dalam literatur kebijakan publik, yang nantinya diharapkan bisa memberi inspirasi dalam perumusan mekanisme kebijakan publik yang partisipatif. Sebelum sampai disitu perlu disampaikan secara lebih eksplisit bahwa selama ini kebijakan publik di daerah (maupun di tingkat nasional) mengacu pada model, yang penulis juluki dengan sebutan model 'kebijakan sebagai keputusan otoritatif negara'. Pokok gagasan ini sudah tersampaikan secara tersirat dalam *assessment* kritis yang disampaikan di atas, dan tidak ada gunanya dielaborasi lagi.

Dalam literatur kebijakan publik penulis mengidentifikasi adanya dua model kebijakan yang kiranya konstruktif untuk mengkerangkai

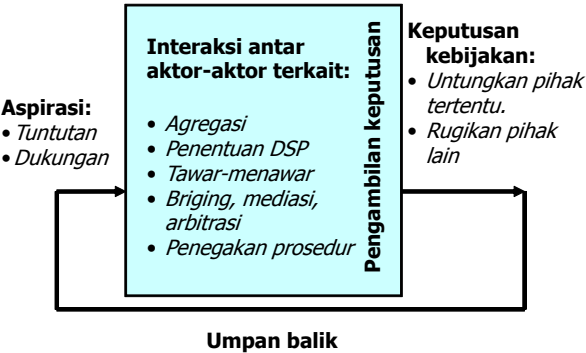
pemikiran tentang mekanisme pembuatan kebijakan publik: yakni model ‘kebijakan sebagai perjuangan kepentingan masyarakat’ dan model ‘kebijakan sebagai proses *social marketing*’. Keduanya akan dipaparkan sebagai berikut.¹⁰

Kebijakan sebagai perjuangan kepentingan masyarakat.

Kalau kita tidak berpikir birokratis-yuridis semata, maka proses kebijakan publik tidak harus mengandalkan peran aktif pejabat negara. Ini tidak berarti bahwa negara dikesampingkan dalam proses kebijakan. Bahwa dalam negara ada aktor-aktor yang terlibat dalam proses penentuan isi kebijakan, itu tidak dibantah. Hanya saja, titik strategis yang diutamakan dalam memahami proses kebijakan adalah proses politik, bukan proses birokratis. Proses politik yang dimaksudkan adalah proses politik yang digerakkan oleh partisipasi politik masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.

Bagan X.2. Kebijakan Publik sebagai Proses Politik Berbasis Kekuatan Masyarakat

Bagan X.2. Kebijakan Publik sebagai Proses Politik Berbasis Kekuatan Masyarakat



Sumber: Easton, David, (1965), *A System Analysis of Political Life*, New York: hal 32.

10 Paparan ini sudah pernah disajikan dalam artikel yang disampaikan dalam *Training Analisis Kebijakan* yang diselenggarakan atas kerja sama USC Satunama – Forum LSM DIY di Pusdiklat USC Satunama, 20-24 Mei 2002.

Proses kebijakan, dari kacamata penganjur gagasan ini (misalnya teori sistem), dilihat sebagai proses tuntutan-menuntut dan dukung-mendukung gagasan kebijakan yang harus dipikirkan oleh pejabat pemerintah. Dalam konteks ini, peran pengambil kebijakan keputusan dibayangkan hanya sebatas merespons tuntutan dan dukungan yang disampaikan oleh masyarakat. Dalam proses ini institusi-institusi politik yang ada telah menyediakan arena untuk mengagregasikan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat. Penentuan daftar skala prioritas, tawar-menawar antara berbagai pihak yang terkait bisa dilakukan secara mandiri oleh masyarakat dengan mengacu pada aturan main dan prosedur yang ada.

Adanya kapasitas kelembagaan inilah yang memungkinkan benturan berbagai kepentingan masyarakat bisa diatasi. Masyarakat sendiri menyadari betapa pentingnya menghormati prosedur-prosedur yang telah ada untuk memungkinkan proses kebijakan publik bisa berlangsung dan mengenai sasaran. Dalam situasi yang demikian, maka mereka yang tidak sepakat dengan isi kebijakan akan bersedia mematuhi keputusan kebijakan. Ini berarti berjalannya kebijakan tidak lagi harus mengandalkan legalitas keputusan pemerintah, melainkan justru legitimasi proses pengambilan kebijakan. Kalau model yang disebutkan dalam pembahasan sebelumnya disebutkan bahwa pengambilan kebijakan bersifat pro-aktif yang didominasi pejabat negara ujung-ujungnya mengandalkan legalitas perundang-undangan, dalam model ini diasumsikan bahwa peran pro-aktif masyarakat dan tegaknya lembaga-lembaga kemasyarakatan (termasuk hukum) menjadikan pengambil kebijakan tidak haus legalitas. Dalam nuansa ini, kebijakan disadari betul tidak identik dengan produk legislasi. Kebijakan tidak harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Bahwa kebijakan akan merugikan pihak-pihak tertentu dan menguntungkan pihak-pihak lain, dari kacamata *society centric* ini dianggap tidak bermasalah. Keputusan pemerintah yang tidak memuaskan akan menggerakkan pihak yang tidak puas ini untuk memperjuangkan kepentingannya. Dengan demikian, maka proses kebijakan akan terus-menerus mengalir dalam bentuk tuntutan/

dukungan masyarakat yang senantiasa direspons secara mekanistik oleh para pejabat negara.

Kebijakan sebagai prosessocial marketing

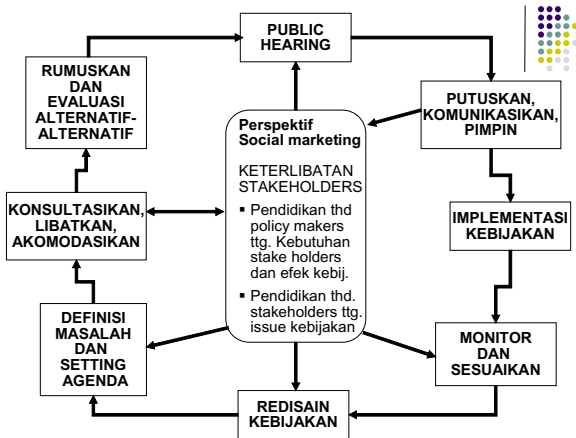
Kedua cara penyederhanaan tentang proses kebijakan tersebut di atas sama-sama masuk akal. Penyederhanaan cara memahami proses kebijakan ini bisa disebut sebagai model proses kebijakan. Jelasnya, dari pembahasan tersebut di atas tersirat adanya dua model dasar (menyederhanakan cara memahami) proses kebijakan.

Model yang pertama mengandaikan ekspresi keputusan otoritatif para pejabat negara bisa dilakukan dengan mengandalkan kekuatan negara (dalam hal ini kapasitas instrumental birokrasi pemerintah), sedangkan model yang satunya lagi justru mengandaikan kuatnya basis institusional masyarakat untuk mewadahi partisipasi politiknya. Model yang pertama dengan mudah dipraktikkan di negara yang pemerintahnya dominan atau kapasitas kelembagaan politik masyarakatnya lemah. Mengingat model ini sangat rentan terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh para pejabat negara, maka advokasi kebijakan menjadi suatu keniscayaan.

Model yang kedua sebetulnya disarikan dari pengalaman negara-negara industri maju yang telah lama mengembangkan liberalisme sebagai pilar pemerintahannya. Kesadaran akan hak-hak politik masyarakat telah menjadi sandaran bagi tegaknya hukum, dan proses kebijakan memang bisa disederhanakan sebagai proses merespons tuntutan dan dukungan masyarakat. Kalau model ini mau dijadikan basis (acuan praktis) untuk pengelolaan proses kebijakan, maka prasyarat-prasyarat bagi berjalannya model ini harus dipenuhi. Prasyarat tersebut adalah bahwa proses kebijakan berlangsung dengan dukungan kapasitas kelembagaan yang memadai. Proses artikulasi dan agregasi kepentingan, misalnya, dijalankan oleh partai-partai politik. Artinya, model kedua mensyaratkan kuatnya basis politik kepartaian. Prasyarat semacam ini tampaknya tidak dengan mudah bisa dipenuhi oleh masyarakat Indonesia saat ini. Ini juga berarti bahwa, peran aktif dan pro-aktif pemerintah, memang tidak bisa dihindarkan.

Sehubungan dengan hal itu, maka model pertama bisa dijadikan acuan dengan sejumlah modifikasi.

Bagan X.3. Perspektif Social Marketing



Sumber: J.A. Altman, 1994

Alternatif model yang mengkombinasikan kedua model tersebut di atas ditawarkan oleh J.A. Altman.¹¹ Dia menyebutnya sebagai model *social marketing*, dimana pejabat negara dituntut untuk aktif dalam proses kebijakan, namun keaktifan tersebut tidak mereduksi arti penting kesepakatan (*consent*) dari masyarakat. Gagasan Altman ini disajikan dalam bagan. Ada sejumlah butir gagasan yang penting untuk dicatat dari tawaran Altman ini.

Pertama, berlangsungnya proses kebijakan yang memenuhi kedua tuntutan tersebut di atas, mensyaratkan agar, baik pejabat negara maupun masyarakat, menjalani pendidikan kebijakan. Tentu saja materi pendidikan bagi pejabat negara berbeda dengan materi pendidikan bagi masyarakat. Poin tersembunyi yang perlu diungkapkan adalah bahwa adanya kesediaan bagi pejabat negara maupun masyarakat

11 J.A. Altman, (1994), *Toward a Stakeholder-Based Policy Process: An Application of the Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development*, Policy Sciences27 (1): 37-51.

untuk saling belajar (membuka mata dan telinga) merupakan kunci bagi kelancaran proses kebijakan.

Kedua, kebijakan pada dasarnya bukan proses birokratik ataupun proses politik belaka, namun juga proses belajar. Poin ini penting untuk dikedepankan, karena betatapun tenaga ahli telah bekerja sekuat tenaga untuk kesuksesan kebijakan, nuansa *trial and error* dalam proses kebijakan tidak akan hilang. Kebijakan publik adalah proses eksperimentasi nasib sejumlah orang, kalau bukan nasib komunitas secara keseluruhan. Oleh karena itu, disain kebijakan merupakan elemen penting. Sejalan dengan kerangka *berpikir* tersebut di atas, *public hearing* merupakan proses kunci bagi kelangsungan proses kebijakan. *Ketiga*, dalam setiap fase pengelolaan kebijakan, partisipasi masyarakat senantiasa terbuka.

Model alternatif tersebut di atas sangat mengedepankan arti penting belajar dan konsensus. Dalam realitas, kebijakan justru tidak bisa mengatasi masalah yang diagendakan karena konflik yang berkecamuk. Sehubungan dengan hal itu, kebijakan bisa disederhanakan sebagai proses pengelolaan konflik antara berbagai pihak yang saling menggalang kekuatan untuk memperjuangkan kepentingannya. Paul A. Sabatier menawarkan model koalisi-advokasi untuk memahami proses kebijakan.

Dalam model ini dibayangkan proses kebijakan melibatkan komunitas kebijakan yang heterogen yang tergalang dalam sejumlah koalisi untuk memenangkan gagasan kebijakan. Koalisi ini sifatnya lintas batas negara-masyarakat. Yang mempersatukan para *stake-holders* dalam suatu koalisi adalah kesamaan kepentingan atau keberpihakan terhadap suatu gagasan kebijakan. Ini artinya, sangat boleh jadi ada pejabat negara yang justru ambil bagian dalam advokasi kebijakan yang dimotori oleh kekuatan-kekuatan masyarakat. Sebaliknya, dalam ranah masyarakat kita menemukan adanya “kaki-tangan” negara yang melangsungkan proses untuk mengamankan kebijakan pemerintah. Sehubungan dengan hal ini, Sabatier sepaham dengan Altman bahwa proses learning (membuka mata dan telinga) adalah proses penting untuk mensukseskan kebijakan.

D. Prinsip-Prinsip Pengembangan Mekanisme Kebijakan Partisipatif

Sebagai penutup, perlu kiranya disarikan sejumlah prinsip yang perlu disefahami oleh para pihak yang berkehendak untuk ikut ambil bagian dalam pengembangan mekanisme pembuatan kebijakan publik. Sejauh mungkin penulis akan mencoba merumuskan prinsip-prinsip tersebut seoperasional mungkin sehingga bisa menjadi rujukan praktis dalam modul ini.

Pertama, prinsip mekanisasi. Perumusan (tepatnya perumusan ulang) mekanisme kebijakan partisipatif adalah persoalan merumuskan hubungan mekanis antar berbagai pihak dalam proses kebijakan. Hubungan mekanis ini memungkinkan proses kebijakan bergulir mengingat aksi seorang aktor atau suatu agensi/lembaga/organisasi akan direaksi oleh pihak yang lain. Ini berarti bahwa:

- ✓ Yang perlu dirumuskan dalam mekanisme bukan hanya kausalitas normatif (entah mengikuti norma demokrasi, norma masyarakat lokal atau norma apa) namun juga kausalitas aksi-reaksi. Sebagaimana dicontohkan di atas, proses kebijakan partisipatif tidak bergulir manakala mekanisme baru yang dirumuskan dalam UU/Perda tidak diyakini masyarakat akan bisa diterapkan. Kalau mereka tetap saja apatis terhadap mekanisme yang ada, maka dominasi pejabat dalam proses kebijakan tetap berlangsung, dan agenda pengembangan partisipasi akan kandas.
- ✓ Mekanisme tidak cukup dipahami sebagai tatanan prosedural saja, namun juga sebagai perangkat antisipasi dinamika sosial. Tidak adanya mekanisme yang jelas menyebabkan proses kebijakan sarat dengan konflik dan kekerasan. Dengan adanya mekanisme yang baku dan disepahami para pelaku, maka masing-masing yang terlibat dalam proses kebijakan bisa mengadu siasat, namun pada akhirnya dia harus tunduk pada aturan main yang bekerja melalui mekanisme tersebut.
- ✓ Pengembangan partisipasi harus menjangkau aspek *supply* (peluang untuk berpartisipasi) maupun aspek *demand* (gerakan sosial-politik untuk ikut mempengaruhi keputusan kebijakan pemerintah). Hal

ini hanya bisa ditegaskan kalau: (1) pemerintah maupun masyarakat sanggup menegakkan aturan main. Mekanisme itu sendiri pada dasarnya adalah aturan main (2) modal sosial yang ada selama ini ikut didayagunakan.

Kedua, prinsip pengelolaan perubahan sosial. Dalam hal ini ada dua persoalan:

- ✓ Apakah kita mulai dari level mikro (aktor) untuk mengubah mekanisme, ataukah sebaliknya, sejumlah perubahan makro ditempuh duluan untuk memungkinkan kiprah pada level mikro bisa berlangsung mulus. Sebagaimana telah dikemukakan, pengembangan mekanisme dalam tulisan ini didudukkan sekedar sebagai salah satu pilar pengembangan proses kebijakan yang partisipatif. Mekanisme ini bisa dilahirkan oleh perjuangan berbagai aktor yang kemudian sepakat untuk membakukan rumusan dan membiasakan diri untuk mematuhi. Hal yang sebaliknya juga bisa terjadi. Berbagai perombakan makro-struktural dilakukan yang pada gilirannya berbuntut memfasilitasi perubahan-perubahan mikro. Sehubungan dengan persoalan ini maka: (1) pengembangan mekanisme tidak cukup diserahkan pada perumusan ketentuan yuridis; (2) jaminan yuridis/administratif yang diperoleh harus dikawal dengan aksi-aksi dan sejumlah “rekayasa” dalam rangka pembiasaan terhadap mekanisme baru; (3) Aktor-aktor yang menduduki posisi struktural dalam tubuh negara maupun dalam masyarakat perlu didorong untuk mendayagunakan posisi struktural tersebut untuk pembudayaan mekanisme baru.
- ✓ Persoalan yang kedua adalah bagaimana inovasi awal bisa menggelinding laksana bola salju. Untuk itu advokasi lintas pihak yang sudah tergalang perlu bentuk dan kemudian didayagunakan. Komunikasi lintas pihak, katakanlah antara aktor dalam tubuh negara dengan aktor dalam masyarakat, bisa menghasilkan sinergi yang, kalau dikelola dengan baik, bisa menjamin sustainability.

Daftar Pustaka

- de Haven Smith, Lance, (1988), *Philosophical Critiques of Policy Analysis: Lindblom, Habermas, and the Great Society*, University of Florida Press: Gainesville
- Bardach, Eugene, (2005), *Practical Guide for Policy Analysis: Eightfold Paths toward Problem Solving*, NY
- Hogwood, Brian W. dan Lewis E. Gunn, (1989), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press
- J.A. Altman, (1994), *Toward a Stakeholder-Based Policy Process: An Application of the Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development*, *Policy Sciences* 27 (1): 37-51
- Nagel, Stuart S. ed., (1990), *Policy Theory and Policy Evaluation: Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press: Gainesville
- Schneider, Anne L. dan Helen Ingram, *Policy Design*, dalam Nagel, Stuart S. ed., (1990), *Policy Theory and Policy Evaluation: Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press

**BUKU-BUKU
TELAH TERBIT
JPP FISIPOL UGM
YOGYAKARTA**



Bambang Purwoko, DEMOKRASI Mencari Bentuk: Analisis Politik Indonesia Kontemporer, xvii + 264 hlm, 15 x 23 cm, Januari 2006.

Semua tulisan analisis ini adalah refleksi dari kompleksitas persoalan yang terjadi di tengah masyarakat dalam upayanya mewujudkan gagasan demokrasi. Heterogenitas dan diversitas pemahaman terhadap makna substantif demokrasi adalah sebuah keniscayaan yang sekaligus menjadi faktor penjelas terjadinya

ketegangan, ketersinggungan dan bahkan benturan antar kelompok yang berbeda pandangan. Bentuk ideal demokrasi yang akomodatif terhadap tuntutan dan kepentingan semua lapisan masyarakat mungkin akan sulit diwujudkan. Tetapi penulis sangat yakin bahwa dari benturan-benturan yang terjadi selama proses pencarian bentuk inilah pada akhirnya kita akan sampai pada kedewasaan pemahaman dan sikap politik yang pada akhirnya akan memudahkan jalan ke arah terbentuknya demokrasi.



Cornelis Lay, INVOLUSI POLITIK: Esai-esai Transisi Indonesia, xiv + 308 hlm, 15 x 22 cm, Januari 2006.

Buku ini adalah buku tentang keterjebakan, tentang keterpenjaraan, tentang involusi Indonesia dalam tahun-tahun pertama Reformasi. Pada fase inilah, penulis teringat pada gambaran Geertz yang suram mengenai petani Jawa dan Bali yang terjebak dalam involusi tanpa kesudahan. Pengalaman tahun-tahun awal transisi kita mengungkapkan, lebih

luas dari yang digambarkan Geertz, Indonesia sedang menghadapi involusi di sembarang sektor dan di sembarang ruang di Republik ini dan hasilnya pun sangat nyata, “kemiskinan” dan “distribusi kemiskinan” di berbagai sektor. Di ranah politik, ia menjadi kemiskinan politik.

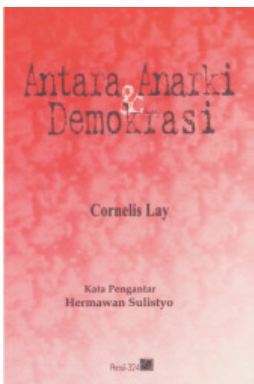
Namun apakah keterjebakan ini akan berlangsung terus selamanya? sebab sebagaimana dituturkan dalam kisah Pandora:.”*Open, open, and I will heal your wounds! Please let me out!*”



Haryanto, KEKUASAAN ELIT: Suatu Bahasan Pengantar, xii + 190 hlm, 14,5 x 20 cm, Juni 2005.

Buku ini menekankan pada pembahasan kekuasaan menurut pandangan model elitis. Model elitis yang memunculkan dua kelompok di masyarakat, yakni sejumlah kecil anggota masyarakat yang memiliki kekuasaan dalam jumlah besar yang dikenal dengan sebutan elit; dan anggota masyarakat dalam jumlah yang banyak tetapi tidak mempunyai kekuasaan.

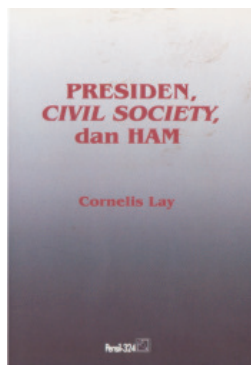
Dengan demikian model elitis menciptakan adanya stratifikasi di masyarakat. Stratifikasi yang digambarkan sebagai piramida melukiskan bahwa individu yang berada di puncak piramida berjumlah sedikit tetapi memiliki kekuasaan yang besar, dan semakin ke arah bawah piramida jumlah individu semakin banyak, namun kekuasaan semakin mengecil.



Cornelis Lay; ANTARA ANARKI DAN DEMOKRASI; x + 72 hlm; 14 x 21cm; Juli 2004.

Jika pelebagaan mekanisme penyelesaian konflik secara damai dan beradab merupakan salah satu ukuran tertinggi dari sebuah peradaban politik demokratis, maka penggunaan kekerasan kolektif yang didemonstrasikan oleh sebagian masyarakat Indonesia di tahun-tahun terakhir ini, bukan merupakan kondisi yang kondusif untuk membangun peradaban demokratis dimaksud.

Anarki bukan rute ke arah demokrasi, betapapun orang berkhayal soal ini.



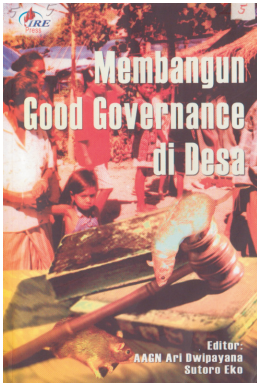
Cornelis Lay; PRESIDEN, CIVIL SOCIETY, DAN HAM; viii + 104; 14 x 21cm; Juli 2004.

Menurut hemat penulis, adalah mendasar untuk menganalisis atau mendiskusikan Lembaga Kepresidenan terlepas dari figur yang secara aktual mengendalikannya, bahkan terlepas dari “kemungkinan figur” yang akan menjadi presiden berikutnya. Pemanfaatan figur, lebih berfungsi sebagai ilustrasi guna mempertajam analisis yang dilakukan. Hanya dengan cara ini, kita bisa mendapatkan pemahaman yang lebih jernih mengenai makhluk yang kita eja sebagai Lembaga Kepresidenan ini dan dengannya, diharapkan akan bisa memberikan sumbangan bagi pengembangan politik yang demokratis.



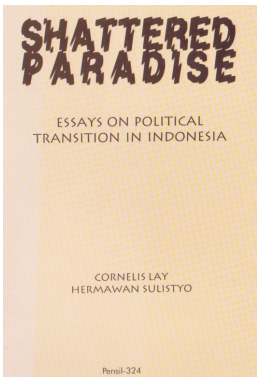
Abdul Gaffar Karim (Ed.); KOMPLEKSITAS PERSOALAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA; xxxvi + 402; 14 x 21cm; Agustus 2003.

Seluruh isi buku ini didedikasikan untuk menyoroti pasang-surut politik yang kadang-kadang bekerja dalam logika yang sangat kompleks dan spesifik. Sama dengan pengalaman-pengalaman sejarah sebelumnya, politik seperti ini merupakan bentuk eksperimen Indonesia dalam proses konsolidasi menuju sebuah negara-bangsa modern. Mungkin bisa juga kita pahami, proses ini merupakan proses pencarian jati diri bangsa Indonesia. Tentu saja dengan harapan, bangsa ini segera belajar bahwa setiap permasalahan yang sering dihadapinya seringkali harus menemukan solusi di tingkat lokal.



AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko (Ed.); MEMBANGUN GOOD GOVERNANCE DI DESA; xxxii + 200 hlm; 14 x 21cm; Juni 2003.

Apa manfaat yang bisa diperoleh apabila proses desentralisasi berjalan serentak dengan pengadopsian prinsip *good governance*? Secara normatif, desentralisasi bisa mendorong *good governance*, karena ia hendak mendekatkan negara ke masyarakat dan sekaligus meningkatkan partisipasi masyarakat dalam urusan lokal, yang bakal mendorong transparansi, akuntabilitas dan responsivitas pemerintah lokal. Di sisi lain *good governance*, secara normatif, bakal mendorong praktek desentralisasi menjadi lebih otentik dan bermakna bagi masyarakat lokal. Dengan demikian, penerapan *good governance* di desa dapat menjadi solusi terhadap *bad governance* yang sudah lama diwarisi dari tradisi Orde Baru.



Cornelis Lay dan Hermawan Sulistyio; SHATTERED PARADISE; vi + 90 hlm; 15 x 21cm; Mei 2003.

Scholarly works by Indonesians are often treated by the international community only as "texts". For no apparent reasons, rarely, if any, foreign Indonesianists would consider seriously the works by their Indonesian counterparts, more than just as "text". Under this pretext, this book is published to fill the gap between the two communities.

Essay compiled in this book are taken from papers by the authors, presented at various occassions. The importance of the papers lies in its record and analyses of the events during the first phase of political transition which is hitherto still taking place in Indonesia.



Pratikno, dkk.; KOMNAS HAM 1993-1997 (Pergulatan dalam Otoritarianisme); xii + 184 hlm; 15 x 21cm; Juni 2002.

Tatkala dibentuk tahun 1993, Komnas HAM dilihat oleh banyak orang sebagai perluasan pernik-pernik otoritarianisme Orde Baru. Lembaga ini diramalkan tidak akan berbeda dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan bentukan Negara (*state corporatist institutions*) lainnya, seperti PWI atau SPSI pada waktu itu. Lembaga yang seharusnya mewakili

kepentingan masyarakat, justru menjamin instrumen negara untuk mengontrol masyarakat.

Sungguh sangat mengejutkan tatkala Komnas HAM pada periode 1993-1997 justru menunjukkan prestasi yang mengagumkan. Dengan segala keterbatasan yang dihadapinya, Komnas HAM telah mampu membangun energi kolektif untuk mengembangkan kemandirian-kemandirian dari kontrol Negara. Lembaga ini telah mampu membangun reputasi publik yang mencengangkan, menjadi tumpuan masyarakat dan memberikan kontribusi yang signifikan dalam penegakan HAM di Indonesia.



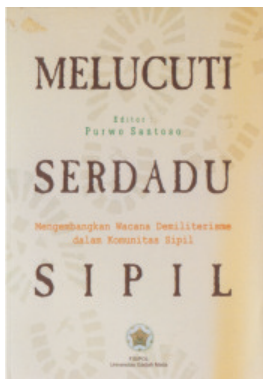
Pratikno, dkk.; KOMNAS HAM 1998-2001 (Pergulatan dalam Transisi Politik); x + 306 hlm; 15 x 21cm; Juni 2002.

Perjalanan Komnas HAM dalam sejarah politik dan penegakan HAM di Indonesia diwarnai oleh sejumlah ironi. Tatkala dibentuk oleh dan tumbuh dalam rezim Orde Baru yang otoriter, Komnas HAM periode 1993-1997 telah menunjukkan prestasi yang mengagumkan. Namun, pasca 1998, tatkala posisi yuridis dan politis yang semakin menguat dengan

berjalannya proses demokratisasi politik dan ditetapkannya UU

No.39/1999, reputasi dan kinerja Komnas HAM justru mengalami kemerosotan yang mengkhawatirkan.

Buku ini berusaha menyikapi ironi tersebut. Elaborasi dalam buku ini diangkat dari penelitian lapangan yang dilakukan pada paruh terakhir tahun 2001. Dengan melihat kapasitas Komnas HAM dalam merespons perubahan peta politik serta pemekaran isu dan pelaku pelanggaran HAM pasca 1998, ironi posisi dan reputasi Komnas HAM tersebut berusaha untuk diungkap.



Purwo Santoso (Ed.); MELUCUTI SERDADU SIPIL; xx + 192 hlm; 15 x 20cm; Desember 2000.

Buku ini menuangkan pencermatan terhadap gejala militerisme di dalam komunitas sipil yang diikuti dengan refleksi dan pensikapan terhadap gejala tersebut. Penerbitan buku ini merupakan bagian dari kegiatan pengembangan wacana demiliterisme dalam komunitas sipil yang dilakukan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM Yogyakarta bekerjasama dengan

Office of Transition Initiatives, U.S. Agency for International Development (OTI-USAID).

Kentalnya militerisme sipil dilacak oleh suatu *monitoring* melalui *polling*, wawancara mendalam dan analisis teks media massa. *Monitoring* ini dilakukan di Yogyakarta dan membidik gejala militerisme dalam dunia Orsospol, pendidikan dan birokrasi pemerintahan. Analisis hasil *monitoring* memetakan tiga tipe wacana yang berkembang, yakni: wacana pro-militerisme, wacana kritis terhadap militerisme, dan wacana anti-militerisme. Atas dasar peta wacana ini diperlihatkan proses perguliran wacana demiliterisme sejalan dengan diselenggarakannya lokakarya-lokakarya dan diseminasi gagasan melalui media massa. Bagian akhir buku ini menawarkan suatu siasat untuk itu.



Dr. Pratikno, M.Soc.Sc (Red.); MONOGRAPH ON POLITICS & GOVERNMENT (Keistimewaan DIY); iv + 122 hlm; 21 x 29,5 cm; Maret 2008.

Monograph on Politics and Government seri pertama tahun 2008 yang memuat naskah akademik beserta pasal-pasal dan penjelasan RUU keistimewaan DIY yang ada di hadapan para pembaca yang budiman adalah hasil kerja simultan para staf Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Fisipol UGM. Sebuah kerja melelahkan

yang memakan waktu lebih dari 4 (empat) bulan. Naskah ini merupakan produk dari kerjasama segitiga antara JIP-Depdagri-Kemitraan guna menjawab salah satu kebutuhan dan persoalan mendesak mengenai status dan masa depan status keistimewaan DIY dalam kerangka ke-Indonesia-an. Sesuatu yang telah mendapatkan penerimaan publik dan politik sejak sangat lama, tapi memiliki dasar legalitas yang sangat rapuh dan kabur, dan karenanya mudah berkembang menjadi polemik politik berkepanjangan.



Tim JIP; DRAF NASKAH AKADEMIK RUU KEISTIMEWAAN PROVINSI DIY; iv + 125; 21 x 29cm; Mei 2007.

Buku ini berisi tentang naskah akademik bagi Rencana Undang-Undang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara umum, eksplanasi diarahkan untuk menjawab sejumlah problema, seperti: posisi jabatan gubernur sehubungan dengan fenomena orasi budaya dari Sri Sultan Hamengkubuwana X, dilema pengaturan substansi keistimewaan serta semangat

membangun dan mempertahankan keindonesiaan dari Yogyakarta.

Sebagai sebuah draft akademik, buku ini memuat sejumlah alasan kesejarahan-politis, alasan yuridis-filosofis, alasan sosio-psikologis

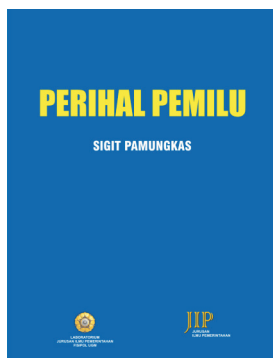
dan alasan akademis-komparatif yang dijadikan rujukan dalam merumuskan Rencana Undang-Undang Keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.



Nanang Indra Kurniawan; GLOBALISASI DAN NEGARA KESEJAHTERAAN (Perspektif Institusionalisme); viii+174; 14,5 x 20,5cm; April 2009.

Buku ini mendiskusikan tentang salah satu isu penting dalam kajian ilmu politik, yaitu perubahan institusional. Lebih mengerucut lagi, buku ini berbicara tentang bagaimana peran faktor lingkungan, dalam hal ini globalisasi, terhadap perubahan institusi negara kesejahteraan. Dalam banyak kajian yang dilakukan para globalis tentang negara kesejahteraan disebutkan bahwa globalisasi membawa proses homogenisasi di berbagai negara menuju model 'negara kesejahteraan liberal'.

Buku ini mengkritik pendekatan globalis yang percaya bahwa meningkatnya keterbukaan dan globalisasi ekonomi cenderung akan menurunkan kemampuan negara untuk mengontrol ekonomi nasional. Bagi mereka, ekonomi global kini semakin berjalani dan saling bergantung. Akibatnya, negara kesejahteraan dianggap makin kesulitan mengelola ekonomi yang berorientasi nasional serta mempertahankan kebijakan kesejahteraan sosial.



Sigit Pamungkas; PERIHAL PEMILU; xiv + 158; 16 x 21cm; Februari 2009.

Buku ini mengantarkan pembaca untuk memahami konsep-konsep dasar dalam pemilu dan pemilu-pemilu yang berlangsung di Indonesia. Pembahasan dilakukan secara sederhana dan ringkas dengan tetap menjaga kualitas substansi.

Bagian pertama buku ini membahas posisi pemilu dalam negara demokrasi, unsur-unsur sistem pemilu, sistem pemilu, dan lembaga penyelenggara pemilu.

Pada bagian kedua, dibahas tentang pemilu-pemilu di Indonesia, seperti pemilu 1955, pemilu Orde Baru, dan era reformasi. Pada setiap pembahasan dijelaskan tentang pemilih dan peserta pemilu, sistem, hasil, dan implikasi dari setiap pemilu.

Bagi mahasiswa, dosen, pemateri pemilu, aktivis partai, pegiat LSM, dan penyelenggara pemilu buku ini relevan untuk dibaca.

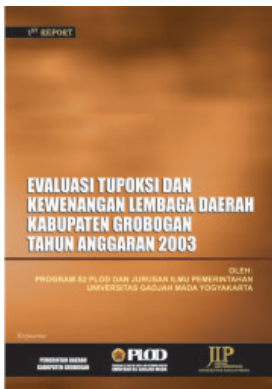


Kerjasama dengan BRIDGE, BAPPENAS, dan UNDP, Maret 2006.

Kajian ini bertujuan menguraikan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh asosiasi-asosiasi daerah dalam menjalankan peranannya. Evaluasi ini berhasil memetakan tiga cluster persoalan mendasar yang melekat pada asosiasi-asosiasi pemerintah dan parlemen daerah. Ketiga *cluster* persoalan itu meliputi Pertama, persoalan tentang derajat pemahaman. Sejauh manakah daerah-daerah

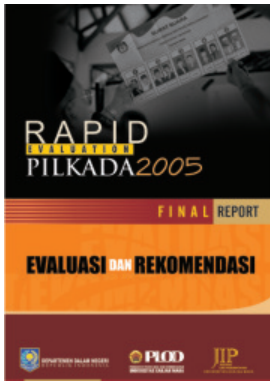
sebagai anggota, negara (pemerintah nasional), dan masyarakat memahami keberadaan, tujuan, dan lain-lain yang berkaitan dengan asosiasi? Kedua, persoalan yang berkaitan dengan tujuan-tujuan asosiasi, yakni apa dan bagaimana tujuan-tujuan asosiasi dirumuskan.

Ketiga, persoalan yang berkaitan dengan pengorganisasian, yakni bagaimana asosiasi diorganisir dan faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengorganisasian tersebut. Kajian ini menghasilkan beberapa rekomendasi bagi upaya penguatan kelembagaan asosiasi pemerintah dan parlemen daerah, diantaranya mengenai perlunya mempertegas basis representasi daerah, memperkuat basis *sharing* dalam pelebagaan asosiasi serta memperkuat instrumentasi kelembagaan yang menopang munculnya aksi-aksi kolektif.



Kerjasama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan; 2003.

Kebijakan Otonomi Daerah yang diberlakukan tahun 1999 telah memberikan kekuasaan yang besar bagi daerah untuk mengelola segenap potensi dan sumberdaya yang dimilikinya. Semua kewenangan pemerintahan secara formal dimilikinya, kecuali 5 bidang: pertahanan-keamanan, moneter dan fiskal, agama, hubungan luar negeri, peradilan dan kewenangan tertentu yang telah ditetapkan undang-undang, masih dipegang oleh Pemerintah Pusat. Dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan, kekuasaan yang besar ini equivalen dengan keharusan daerah untuk melakukan pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pengaturan (*regulation*) dalam porsi yang lebih besar. Konsekuensinya, pemerintah daerah dituntut untuk mempersiapkan segala sesuatu yang menyangkut operasionalisasi kewenangan yang dimilikinya agar fungsi dasar pemerintahan berjalan secara efektif. Penataan kelembagaan daerah merupakan salah satu dimensinya.

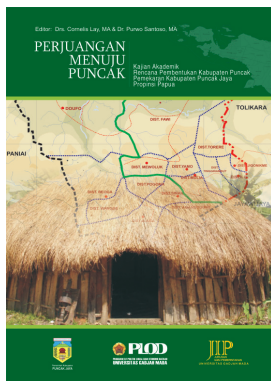


Kerjasama dengan DEPDAGRI, Januari-Agustus 2005.

Kajian ini dilakukan pada saat pelaksanaan Pilkada Langsung tahap pertama sampai dengan 30 Juni 2005, yang meliputi di 186 Kabupaten/Kota dan Propinsi. dengan memanfaatkan informasi yang disebarkan oleh media lokal, media nasional, dan informasi/pendapat dari aktor-aktor yang terkait (kandidat, tokoh partai, anggota/ketua Komisi Pemilihan Umum Daerah, pengawas, kepolisian, dsbnya).

Informasi juga diperkaya dengan studi lapangan yang diselenggarakan oleh S2 PLOD UGM di 1 propinsi (Kalteng) dan 7 kabupaten, masing-masing Belitung Timur, Sleman, Gunung Kidul, Bantul, Boven Digul, Kotawaringin Timur, Kotawaringin Barat dan Jembrana.

Ada empat pengelompokan isu menonjol yang berhasil direkam selama proses monitoring, masing-masing yang terkit dengan, pertama, masalah di sekitar electoral process, kedua, penyelenggara Pilkada yakni KPUD, ketiga masalah-masalah yang terkait dengan lembaga pengawasan dan pemantau. Keempat, kesiapan aktor strategis Pilkada yakni Partai Politik dan Birokrasi, yang berpengaruh penting dalam proses pemilu secara keseluruhan. Laporan hasil kajian ditutup dengan rekomendasi-rekomendasi terhadap isu-isu krusial yang perlu mendapat perhatian para pengambil kebijakan.



Kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Puncak Jaya, 2006

Kajian ini dilaksanakan atas permintaan Pemerintah Kabupaten Puncak Jaya. Ada beberapa alasan mengapa kami menerima tawaran dari Pemerintah Kabupaten Puncak Jaya untuk melakukan studi ini. *Pertama*, isu pemekaran daerah sedang banyak diperbincangkan di banyak kalangan di semua

lapisan, namun tidak ada kerangka pikir yang jelas dan jernih dalam melihat isu ini. *Kedua*, studi ini dilakukan di Papua, sebuah kawasan sangat penting, yang sekaligus problematik bagi Indonesia. Daerah ini sangat kaya dengan sumber daya alam, namun masyarakatnya miskin. *Ketiga*, studi ini dilakukan di kawasan “perawan” yang masih belum banyak disentuh oleh dunia luar. *Terakhir*, kami menerima tawaran studi ini karena kesediaan Pemerintah Kabupaten Puncak Jaya untuk menerima posisi bahwa kami samasekali tidak terikat pada keharusan untuk menyetujui usulan kebijakan yang diajukannya.



Kerjasama dengan Direktur Pengembangan Kapasitas dan Evaluasi Kinerja Daerah, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (DEPDAGRI), Maret 2006.

Salah satu kebutuhan utama dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah adanya desain atau model dan instrumen penguatan kapasitas pemerintah daerah yang sejalan dengan nilai-nilai demokrasi, *welfare*, visioner dan tepat sasaran.

Dalam rangka menjawab kebutuhan itulah riset ini diselenggarakan. Upaya pengembangan model dan instrumen *capacity building* ini diawali dengan melakukan *review* terhadap perkembangan konsep tentang *capacity building* serta *review* atas praktek kebijakan nasional yang terkait dengan upaya peningkatan kapasitas aparat pemerintah. Selanjutnya berdasarkan hasil *review* tersebut dan diperkuat dengan informasi yang digali langsung dari 10 daerah otonom (Solok; Jember; Klaten; Kutai Kertanegara; Kebumen; Kota Ambon; Kota Bandung; Kota Kupang; Kota Makassar, dan Kota Palangkaraya) di 9 provinsi disusun serangkaian prinsip dan model kebijakan bagi pengembangan kerangka *capacity building*.



Kerjasama dengan Direktur Pengembangan Kapasitas dan Evaluasi Kinerja Daerah, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (DEPDAGRI), Maret 2006.

Secara umum studi ini bertujuan menyusun dan mengembangkan instrumen yang lebih komprehensif untuk *me-monitoring* dan mengevaluasi praktek *governance* dalam rangka memperkuat desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan Undang-

Undang No. 32 Tahun 2004. Instrumen evaluasi dan *monitoring* ditekankan pada pelaksanaan 4 (empat) fungsi utama pemerintah daerah yakni: Pelayanan publik (*public services*), Pembuatan keputusan (*policy making*), Pemberdayaan (*empowerment*), dan Manajemen konflik (*conflict management*). Studi diawali dengan melakukan *review* terhadap instrumen-instrumen *monitoring* dan evaluasi yang telah dikembangkan baik oleh pemerintah nasional, pemerintah daerah maupun organisasi-organisasi *civil society*. Disamping itu, studi ini juga diperkuat dengan data-data dan informasi hasil studi lapangan di 10 daerah otonom (Solok; Jembrana; Klaten; Kutai Kertanegara; Kebumen; Kota Ambon; Kota Bandung; Kota Kupang; Kota Makassar, dan Kota Palangkaraya) di 9 provinsi.

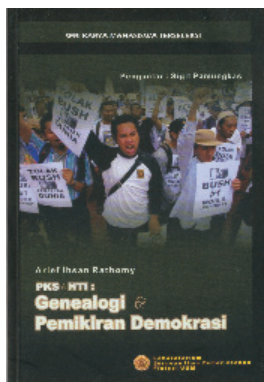


Betty Sumarty, REVITALISASI PERAN NINIK MAMAK DALAM PEMERINTAHAN NAGARI; xx+132 hlm, 13,5 x 20cm, Agustus 2007.

Sebuah nagari akan maju bila semua unsur dalam Nagari ini bisa bersatu, terutama Ninik-Mamak sebagai pemimpin bagi anak kemenakan dalam sebuah nagari. Bila hanya mengandalkan Wali Nagari beserta aparat nagari semata dalam menggerakkan pembangunan di nagari, tentu

saja ini adalah pekerjaan yang sulit.

Realitanya selama pemerintahan desa diberlakukan antara Ninik-Mamak dengan kepala desa malah saling bertolak belakang, merasa berkuasa, tidak ada kerjasama, karena pada dasarnya dalam pemerintahan desa tidak mengenal pembagian kekuasaan, semua kekuasaan menumpuk di tangan kepala desa. Antara Ninik-Mamak sebagai pemimpin informal dan kepala desa sebagai pemimpin formal berjalan sendiri-sendiri. Persandingan antara Ninik-Mamak pemangku adat dengan pemerintahan Nagari di era kembali bernagari akan membawa warna baru dalam format pengaturan pemerintahan daerah. Meskipun telah mengalami pergeseran nilai karena telah mengalami pasang surut pengaruh dalam masyarakat, Ninik-Mamak tetap merupakan pemimpin yang akan dipatuhi dan disegani anak kemenakan selagi dia tidak menyimpang dari tugasnya sebagai seorang penghuku, contoh panutan yang bisa ditiru Anak Nagari.



**Arief Ihsan Rathomy, PKS & HTI:
(Genealogi dan Pemikiran Demokrasi);
xxii+236 hlm, 13,5 x 20 cm, Oktober
2006.**

Setelah kekuasaan Orde Baru berpendar, muncul berbagai gerakan keagamaan, terutama Islam, dengan berbagai perspektif yang itu tidak bisa dibayangkan dapat muncul diberbagai belahan negara-negara muslim lainnya didunia. Gerakan keagamaan itu seolah hendak menggambarkan penolakan mereka terhadap monisme ideologi yang pernah diusung Orde Baru. Tidak tanggung-tanggung, begitu gerakan islam itu muncul mereka langsung bersentuhan dengan dunia politik. Diantara mereka, ada yang langsung terlibat dan membentuk instrumen untuk merebut kekuasaan melalui jalur konstitusional dan ada yang secara tidak langsung yaitu melalui jalur organisasi sosial-keagamaan. Buku ini berusaha memotret dua gerakan Islam di Indonesia, yaitu Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), yang

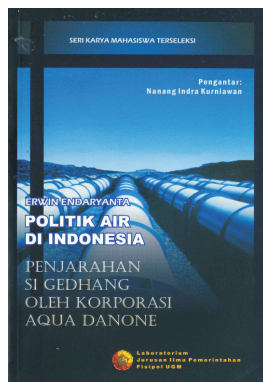
keduanya memiliki karakter yang berbeda. Diluar perbedaan itu, masih tetap ada persamaan diantara keduanya.



Ratna Mustika Sari, GERWANI, STIGMASI DAN ORDE BARU; xx+214 hlm, 13,5 x 20 cm, Agustus 2007.

Warna ideologi komunis yang melekat dalam gerakan Gerwani akhirnya menjadi pembuluh dari gerakan perempuan ini sendiri, yaitu ketika peristiwa September 1965 meletus, dan secara politik PKI dipandang sebagai pihak yang bertanggung-jawab. Akibat dari peristiwa tersebut, semua sayap organisasi atau *onderbouw* PKI dilibas dan diberangus oleh Negara.

Secara organisasi mereka dibekukan, secara ideologis mereka dilarang, dan para aktivisnya harus menghadapi kejaran amuk dan kemarahan massa yang pada waktu itu mengarah tunggal ke komunis. Penderitaan aktivis komunis bahkan terus berlanjut selama Orde Baru tertanam di Indonesia. Buku ini menjelaskan tentang bentuk-bentuk stigmatisasi yang dikembangkan oleh Orde Baru terhadap, khususnya eks-Gerwani dan mereka yang di-Gerwani-kan.

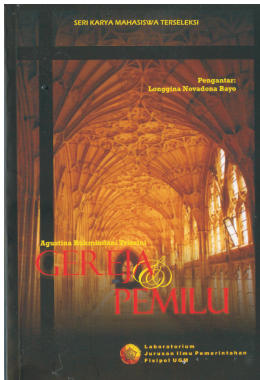


Erwin Endaryanta, POLITIK AIR DI INDONESIA (Penjarahan si Gedhang oleh Korporasi Aqua Danone); xxiv+224 hlm, 13,5 x 20 cm, Agustus 2007.

Buku ini berkisah tentang bekerjanya penetrasi global ke level lokal dengan fasilitas aktor-aktor negara. Di sini ditunjukkan bahwa ekspansi bisnis air global telah menjarah masuk ke tata sosial ekonomi masyarakat melalui pola hubungan yang timpang antara swasta dan negara, dengan mengambil kasus pemberian

ijin pengelolaan mata air Si Gedhang Klaten kepada PT Tirta Investama Danone (Aqua Danone), penulis berkesimpulan bahwa telah terjadi perubahan nalar dari *public good* ke *private good* serta adanya dominasi kuasa modal atas kebijakan publik.

Melalui investigasi yang dilakukan penulis, didapatkan berbagai informasi penting tentang bagaimana aktor-aktor negara baik di level nasional, kabupaten maupun desa membuka ruang eksploitasi sumber air karena adanya motif-motif pragmatis-ekonomis. Kebutuhan untuk menangguk keuntungan ekonomis jangka pendek semacam inilah yang kemudian menutup mata pelaku-pelaku negara terhadap potensi efek-efek sosial, ekonomis dan juga ekologis yang ditimbulkannya.



Agustina Rukmindani Trisrini, GEREJA DAN PEMILU; xx+188 hlm, 13,5 x 20cm, Agustus 2007.

Sebagai sebuah institusi sosial, Gereja Katolik dipandang lamban mereapon perkembangan politik di negara ini. Gereja Katolik dianggap pasif menyikapi serta mengikuti dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, terlebih pada masa Orde Baru. Namun suatu langkah berani diambil oleh Gereja Katolik Indonesia pada bulan Maret 1997 dengan dikeluarkannya

Surat Gembala Prapaskah oleh KWI yang bertajuk: “Keprihatinan dan Harapan”, sebagai bentuk resistansi gereja terhadap rezim Soeharto yang selama ini seakan terbungkam.



Utan Parlindungan, GENJER-GENJER, KUASA DAN KONTESTASI MAKNA; xxiv+250 hlm, 13,5 x 20cm, Agustus 2007.

Genjer-Genjer adalah lagu rakyat populer, tetapi Genjer-Genjer bukan sembarang lagu. Ia mengandung isyarat tentang pemberontakan pagi buta Gestapu tahun 1965. Percaya atau tidak, secarik kertas yang berisi syair lagu Genjer-Genjer dijadikan bukti kuat terjadinya pemberontakan berdarah di Lubang buaya, Jakarta. Banyak teori yang menjelaskan kronologis peristiwa 1965, akan tetapi tampaknya menjurus kepada satu aktor tunggal, yaitu PKI. Bagi beberapa Indonesianis, peristiwa 30 September 1965 hingga 11 maret 1966 hanyalah skenario Soeharto dalam merancang satu manuver yang rapi; “kudeta merangkak untuk menggulingkan Soekarno”. Kudeta itu sendiri diam-diam mendapat restu dari pemerintah Amerika dan Inggris, serta didukung oleh CIA. Sedangkan bagi pendukung Orde Baru, PKI adalah dalang dan eksekutor di balik ritual pembantaian tujuh perwira AD itu. Gerakan PKI mendapat sinyal dari Mao Zedong di Cina. Tujuan PKI disinyalir untuk menyingkirkan penghalang dalam mewujudkan impian PKI membangun kekuatan komunis yang utama di wilayah Asia Tenggara.



Purwo Santoso (Ed.); MENULIS ITU MUDAH DAN MENYENANGKAN (Modul Peserta); xii + 108 hlm; 13,5 x 20cm; Maret 2006.

Permasalahan yang dihadapi kebanyakan mahasiswa adalah rendahnya kemampuan mereka untuk menjadikan tulisan sebagai media berkomunikasi. Sebagian mahasiswa lebih cakap berkomunikasi secara oral daripada melalui tulisan. Komunikasi mahasiswa melalui tulisan dilakukan tidak lebih karena konstruksi

sistem yang memaksa, seperti membuat makalah, laporan atau skripsi. Itu pun seringkali mereka mengalami kesulitan dalam pengerjaannya dan standar tulisan yang dibuat kurang berkualitas.

Beberapa persoalan yang menjadi sebab adalah: *pertama*, adanya bayangan bahwa menulis itu suatu pekerjaan yang berat dan sulit. *Kedua*, tidak dikuasainya teknik berkomunikasi melalui tulisan secara baik. *Ketiga*, lemahnya *sense of problem* atas sebuah realitas sehingga berbagai realitas dibiarkannya berlalu begitu saja tanpa ada keinginan untuk menjelaskan. Atas dasar itulah modul ini muncul. Sesuai dengan judulnya, modul ini disusun sesederhana mungkin agar memenuhi kriteria judul di atas.



Purwo Santoso (Ed.); MENULIS ITU MUDAH DAN MENYENANGKAN (Modul Fasilitator); xiv + 152 hlm; 13,5 x 20cm; Maret 2006.

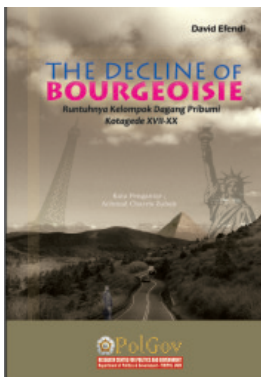
Permasalahan yang dihadapi kebanyakan mahasiswa adalah rendahnya kemampuan mereka untuk menjadikan tulisan sebagai media berkomunikasi. Sebagian mahasiswa lebih cakap berkomunikasi secara oral daripada melalui tulisan. Komunikasi mahasiswa melalui tulisan dilakukan tidak lebih karena konstruksi sistem yang memaksa, seperti membuat makalah, laporan atau skripsi. Itu pun seringkali mereka mengalami kesulitan dalam pengerjaannya dan standar tulisan yang dibuat kurang berkualitas.

Beberapa persoalan yang menjadi sebab adalah: *pertama*, adanya bayangan bahwa menulis itu suatu pekerjaan yang berat dan sulit. *Kedua*, tidak dikuasainya teknik berkomunikasi melalui tulisan secara baik. *Ketiga*, lemahnya *sense of problem* atas sebuah realitas sehingga berbagai realitas dibiarkannya berlalu begitu saja tanpa ada keinginan untuk menjelaskan.



Tim Penyusun; PANDUAN AKADEMIK; vi +70 hlm; 14 x 20 cm; Terbit Tiap Tahun.

Dalam rangka melaksanakan otonomi perguruan tinggi, UGM telah melakukan banyak penataan yang terkait dengan masalah kelembagaan, finansial dan akademik. Salah satu kebijakan yang dicanangkan bulan Februari 2002 adalah program jaminan mutu (*quality assurance*). Program ini bagian dari upaya meningkatkan masukan (*quality of new enrolment*), kualitas proses belajar-mengajar (*quality of teaching and learning*), kualitas keluaran (*quality of graduates*) dan kualitas alumni (*quality of professional work*). Salah satu hal yang sangat dibutuhkan untuk mendukung program tersebut adalah informasi yang jelas dan lengkap mengenai program-program studi yang ada di UGM. Buku panduan ini memuat sejarah singkat JIP (sekarang JPP) FISIPOL UGM, peraturan yang berkaitan dengan masalah administrasi pendidikan dan substansi akademik, struktur organisasi, serta kurikulum Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM.

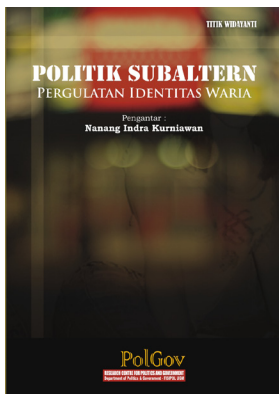


David Efendi; THE DECLINE OF BOURGEOISIE (Runtuhnya Kelompok Dagang Pribumi Kotagede XVII-XX); xxvi + 276 hlm; 14,5 x 21cm; Februari 2010.

Perjalanan dan dinamika pedagang di Nusantara menjadi penting untuk melacak keberadaan borjuasi yang muncul pada abad ke-19 dan ke-20. Kelompok borjuis ini lahir dan bermunculan di beberapa daerah (borjuasi etnis) yang kemudian bertemu dalam perdagangan Nusantara sebagai akibat dari perkembangan perdagangan dan pelayaran. Pelacakan kelas borjuasi ini juga dapat

diawali dengan pembacaan terhadap kategorisasi Clifford Geertz yang memilah tiga kelompok dalam masyarakat; yaitu golongan Abangan sebagai penduduk desa, kaum Santri sebagai kaum pedagang, dan Priyayi sebagai keturunan bangsawan atau birokrat.

Di Indonesia, akademisi paling 'alfa' mengkaji tema elit dan proses formasi kelas borjuis yang terjadi dalam kurun waktu yang lama sehingga tema elit merupakan tema kajian yang sangat menantang untuk terus menerus diteliti dan dijadikan agenda riset yang berkesinambungan. Di Nusantara ini, dengan kondisi yang majemuk (plural), yang mengandung keanekaragaman suku, adat, agama, ras, golongan, bahasa daerah, partai politik, dengan geografi yang terpisah-pisah, maka kajian elit akan menjadi penting terutama dalam upaya pemetaan elit, akan memunculkan kajian elit lokal yang beragam dan luas. Inilah yang menjadi sangat menarik dan menantang meski tidak mudah menemukan metodologi yang tepat untuk menuntaskan kajian bertemakan elit.



Titik Widayanti; POLITIK SUBALTERN (Pergulatan Identitas Waria); xx + 148 hlm; 14,5 x 20,5 cm; Maret 2010.

Masih minimnya kajian subaltern di Indonesia menginspirasi penulis untuk menghadirkan studi tentang Pergulatan Identitas Waria yang dibingkai dalam politik subaltern. Keberadaannya sebagai komunitas subaltern sebenarnya memiliki berbagai dimensi yang sangat menarik untuk dikaji baik dari segi politik, ekonomi, sosial maupun budaya. Buku ini mencoba mengawali kajian tentang waria dari perspektif politik, khususnya berkaitan dengan pembentukan dan pergulatan identitasnya sebagai komunitas subaltern. Konsep tentang identitas dan politik identitas, pola relasi kekuasaan dalam komunitas waria dan konsep subaltern yang dikontekstkan dengan keberadaan komunitas waria di Yogyakarta akan mengisi

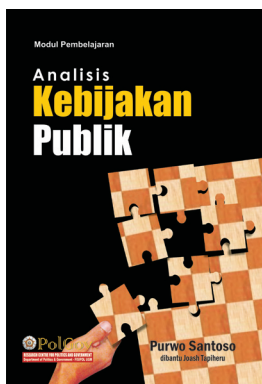
bagian awal dari buku ini. Bab selanjutnya berisi tentang pembentukan dan pergulatan identitas waria. Pada bagian ini akan menguraikan bagaimana identitas waria terbentuk dan dikuatkan dengan hasil pelacakan dari berbagai budaya di ranah global sampai lokal yang berkaitan dengan identitas waria. Selanjutnya berbagai pergulatan identitas dalam waria-lah yang menjadi fokus dalam tulisan ini. Yang lebih menarik, Buku ini juga mengungkapkan keberagaman dan perpotongan dari keberagaman identitas waria.



Cornelis Lay; MELAWAN NEGARA (PDI 1973-1986); xiv + 300 hlm; 15 x 22cm; April 2010.

Perkembangan politik Indonesia selalu mencerminkan kondisi yang tampak diarahkan secara gamblang akan tunduk di hadapan kuasa negara. Mencitrakan negara sebagai magnet yang menarik setiap elemen apapun yang kuat berwatak besi, bahkan “mereka” yang berkarat untuk bersanding dengannya, dan lalu mengokohkan hegemoni. Namun, Partai Demokrasi Indonesia (PDI), di satu episode silam; 1973-1986, yang secara merinci dikisahkan buku ini, berkembang menjadi sebuah kutub yang tidak saja melawan kecenderungan, tetapi juga menguras lebih banyak energi penguasa lebih dari satu dasawarsa.

Kajian spesifik tentang PDI ini mengungkapkan secara terang-terangan karakter sesungguhnya Negara. Tidak hanya membongkar masa lalu, tetapi juga melawan limitasi teori dan perdebatan-perdebatan politik jaman Orde Baru yang terlanjur “mahfum” dipahami dari sudut pandang sentralitas yang mengandaikan Negara kohesif dan solid. Hasil studi ini justru berkata sebaliknya, Negara jauh dari kuat, Negara jauh dari otonom, dan barangkali mudah dimasuki oleh kekuatan (politik) diluar dirinya. Sesungguhnya didalam dirinya yang sensitif, Negara itu cenderung berwatak reaktif dan mudah terfragmentasi.



Purwo Santoso; ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK (Modul Pembelajaran); xiv + 194 hlm; 15 x 22 cm; Juni 2010.

Selama ini ada kecenderungan dominasi perspektif modernis-rasional-komprehensif dalam kajian analisis kebijakan. Sayangnya, dominasi perspektif ini telah mencapai level mendekati hegemonik sehingga menutup mata sebagian besar publik awam tentang keberadaan berbagai perspektif alternatif lain. Analisis kebijakan selama ini identik dengan kerumitan dan kompleksitas yang hanya bisa diatasi oleh mereka yang “ahli”. Mitos inilah yang ingin digugat melalui Modul Analisis Kebijakan Publik ini. Melalui modul ini kami ingin menunjukkan bahwa analisis kebijakan bukanlah hal yang sedemikian rumit dan kompleks sehingga secara eksklusif diperuntukkan bagi para ahli. Meskipun penulisan modul ini ditujukan untuk menunjang perkuliahan mahasiswa Strata 1, namun melalui modul ini kami ingin menunjukkan bahwa semua orang bisa melakukan analisis kebijakan.

Untuk tujuan itu, modul ini, selain menjabarkan langkah-langkah praktis dalam melakukan analisis terhadap proses kebijakan, terlebih dahulu mengajak para pembaca untuk ‘back to basic’ dalam melakukan analisa kebijakan. Pemahaman metodologis, model, dan posisi yang dipilih seorang analis merupakan hal mendasar dan krusial dalam membangun analisis yang berkualitas dan berkarakter, di samping kepiawaian dalam menggunakan berbagai metode dan instrumen analisis. Inilah yang ditawarkan melalui modul ini. Harapan kami semoga modul ini memberikan manfaat yang maksimal bagi para pembacanya.