

ANALISIS

KEBIJAKAN PUBLIK

Teori dan Praktek Kebijakan

EVI SATISPI
DINI GANDINI
ABDUL RAHMAN

Editor:
RETNOWATI WD TUTI



PENGANTAR PENULIS

Buku ini disusun sebagai buku pelajaran yang menarik bagi mahasiswa mengenai bidang analisis kebijakan publik. Di dalam buku ini pada sebagian bab berorientasi pada penciptaan pelatihan pemahaman dalam menganalisa kebijakan sekaligus memberikan gambaran nyata terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh para analis kebijakan. Karena buku ini berorientasi pada pelatihan pemahaman mahasiswa, oleh sebab itu buku ini juga disusun untuk pengampu matakuliah agar mempersiapkan diri dengan seksama pada substansi kuliah dengan metode *student centered learning*.

Buku ini dirancang bukan hanya sebagai memberikan pengetahuan teoretis tetapi juga dirancang sebagai pola dasar desain pembelajaran matakuliah Analisis Kebijakan Publik, sehingga di dalamnya akan ditemui langkah-langkah pelatihan pemahaman bagi mahasiswa.

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS	i
DAFTAR ISI	i
BAB I.....	1
PENDAHULUAN: ANALISIS KEBIJAKAN DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN	1
PROSES PENGKAJIAN KEBIJAKAN.....	1
Metodologi Analisis Kebijakan	2
Informasi yang Relevan dengan Kebijakan	11
Prosedur Analisis Kebijakan.....	12
PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN	13
Perumusan Masalah	15
Peramalan	16
Rekomendasi	16
Pemantauan.....	17
Evaluasi.....	17
PROSES KOMUNIKASI KEBIJAKAN	18
Dokumen yang Relevan dengan Kebijakan.....	19
Presentasi Kebijakan.....	22
Penggunaan Pengetahuan yang Relevan dengan Kebijakan.....	23
BAB II	26
ANALISIS MESO	26
Pendahuluan.....	26
Pendekatan Problem Sosial.....	32
Opini Publik dan Kebijakan Publik	49
Teori Kontrol Agenda.....	62
Tipologi Isu Kebijakan.....	68
Pluralisme, Non Decision Making, dan Dimensi Ketiga Dari Kekuasaan.....	71
Pendekatan Neo Marxis dan Kritis.....	81
Pengetahuan dan Agenda Kebijakan	89
Kebijakan dan <i>Problem</i> Sebagai Simbol	109
Jaringan, Streams, Koalisi Advokasi, dan Punctuated Equilibrium	116
Menganalisis Batas-Batas.....	137
Globalisasi dan Pembuatan Kebijakan: Parameter Internasional	158

BAB III	170
TIPE-TIPE MODEL KEBIJAKAN	170
Model Deskriptif	171
Model Normatif	171
Model Verbal	172
Model Simbolis.....	173
Model Prosedural.....	174
Model sebagai Pengganti dan Perspektif.....	175
BAB IV	179
VERSI ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK	179
Analisis Kebijakan versi Dunn	181
Analisis Kebijakan versi Weimer-Vining.....	198
Analisis Kebijakan versi Patton-Savicky	210
Analisis Kebijakan Deliberatif	229
Analisis Kebijakan Pragmatik	238
Analisis Kebijakan Dalam Aras Global	246
Analisis Kebijakan sebagai Ilmu	256
Analisis Kebijakan Publik Dalam Aras Konflik	264
Analisis Kebijakan Sebagai Praktik	278
Teknik Analisis Kebijakan	298
Prinsip Dasar Analisis Kebijakan.....	302
BAB V	305
ANALISIS AGENDA SETTING	305
Belajar Menganalisis Fenomena Agenda Setting Kebijakan.....	305
Agenda: MakhluK Apakah Itu?.....	305
Latihan Analisis untuk Agenda Setting	308
Latihan untuk Kelompok: Analisis Terhadap Agenda Setting	310
Persiapan untuk Sesi Selanjutnya	311
BAB VI	313
ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN	313
Analisis Formulasi dan Pengambilan Keputusan Kebijakan	313
Memahami Decision Making.....	314
Latihan Analisa untuk Formulasi dan Pengambilan Keputusan Kebijakan: Cost – Benefit Analysis.....	316
Latihan Analisa untuk Formulasi dan Pengambilan Keputusan Kebijakan: SWOT Analysis	320

Latihan Analisis terhadap Pengambilan Keputusan Kebijakan.....	324
Model Garbage-Can dalam Analisa Pengambilan Keputusan Kebijakan	325
Memahami Model Garbage-Can dalam Analisa Pengambilan Keputusan.....	325
Latihan Analisis untuk Pengambilan Keputusan Kebijakan dengan Model Garbage - Can	329
Latihan Analisis terhadap Pengambilan Keputusan dengan Model Garbage - Can	330
BAB VII	331
ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	331
Peran Analisa dalam Implementasi Kebijakan.....	331
Memahami Proses Implementasi dan Fungsi Analisis dalam Proses Tersebut	331
Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan	333
Berlatih Melakukan Analisis untuk Implementasi Kebijakan.....	337
BAB VIII.....	340
ANALISIS EVALUASI DAN MONITORING KEBIJAKAN	340
Analisis dan Evaluasi Kebijakan.....	340
Berlatih Melakukan Analisa untuk Evaluasi Kebijakan.....	344
Berlatih Melakukan Analisis terhadap Evaluasi Kebijakan.....	346
Prinsip-prinsip Pengembangan Mekanisme Kebijakan Partisipatif.....	349
DAFTAR PUSTAKA	351

BAB I

PENDAHULUAN: ANALISIS KEBIJAKAN DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN

Dengan mengatakan bahwa perumusan kebijakan adalah proses sosial di mana proses intelektual melekat di dalamnya tidak berarti bahwa efektivitas relatif dari proses intelektual tidak dapat ditingkatkan, atau bahwa proses sosial dapat “diperbaiki” – Raymond A. Bauer, *The Study of Policy formation* (1968).

Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan *tentang* dan *dalam* proses pembuatan kebijakan.¹ Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis kebijakan meneliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik. Pengetahuan tersebut betapa pun tetap tidak lengkap kecuali jika hal tersebut disediakan kepada pengambil kebijakan dan publik terhadap siapa para analis berkewajiban melayaninya. Hanya jika pengetahuan *tentang kebijakan* dikaitkan dengan pengetahuan *dalam proses kebijakan*, anggota-anggota badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, Bersama dengan warga negara yang memiliki peranan dalam keputusan-keputusan publik, dapat menggunakan hasil-hasil analisis kebijakan untuk memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya. Karena efektivitas pembuatan kebijakan tergantung pada akses terhadap stok pengetahuan yang tersedia, komunikasi dan penggunaan analisis kebijakan menjadi penting sekali dalam praktik dan teori pembuatan kebijakan publik.²

PROSES PENGKAJIAN KEBIJAKAN

Buku ini menyajikan metodologi untuk analisis kebijakan. Metodologi, sebagai digunakan di sini, adalah sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan, menilai secara kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Metodologi, dalam pengertian ini, erat hubungannya dengan aktivitas intelektual dan praktis yang oleh John Dewey dikatakan sebagai *logic of inquiry*, yaitu “kegiatan pemahaman manusia mengenai pemecahan masalah.”³ Pemecahan masalah adalah elemen kunci dalam metodologi analisis

¹ Harold D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences* (New York; American Elsevier Publishing Co., 1971), Hal. 1. Lasswell menggunakan istilah **ilmu kebijakan** (*policy sciences*) ketimbang **analisis kebijakan** (*policy analysis*). Tentang ringkasan kontribusi yang menjanjikan terhadap analisis kebijakan dan ilmu kebijakan, lihat Gary D. Brewer dan Peter de Leon, *Foundations of Policy Analysis* (Homewood, H., The Dorsey Press, 1983); dan Ronald D. Brumer, “The Policy Movement as a Policy Problem,” dalam *Advances in Policy Study Since 1950*, Vol. 10 of *Policy Studies Review Annual*, ed. William N. Dunn dan Rita Mae Kelly (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1992), hal. 155-97.

² Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*. Pernyataan klasik mengenai masalah ini adalah Charles E. Lindblom dan David K. Cohen, *Usable Knowledge; Social Science and Social Problem Solving* (New Haven, CT: Yale University Press, 1979); dan Carol H. Weiss, *Social Science Research and Decision Making* (New York: Columbia University Press, 1980). Untuk pernyataan mutakhir, lihat David J. Webber, “The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process,” dalam Dunn dan Kelly, *Advances in Policy Studies Since 1950*, hal. 415-41; dan Duncan MacRae, Jr., “Policy Analysis and Knowledge Use,” *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 4, No. 3 (Fall 1991), 36-50.

³ Abraham Kaplan, *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science* (San Fransisco: Chandler Publishing Co, 1964), hal. 7, Mengenai the logic of inquiry lihat David C. Paris dan James F. Reynolds, *The Logic of Policy Inquiry* (New York: Longman, 1983), dan sintesis kerja dalam aliran ini oleh Rita Mae Kelly, “Trends in the Logic of Policy Inquiry: A Comparison of Approaches and a Commentary,” *Policy Studies Review*, 5, No.3, (1986), 520-28.

kebijakan. Sama pentingnya dengan itu, analisis kebijakan adalah untuk merumuskan masalah sebagai bagian dari pencarian solusi. Dengan menanyakan pertanyaan yang “benar”, masalah yang semula tampak tak terpecahkan kadang-kadang dapat dirumuskan kembali sehingga dapat ditemukan solusi yang tidak terdeteksi sebelumnya. Ketika ini terjadi, ungkapan “tak ada solusi, tak ada masalah” dapat diganti dengan ungkapan sebaliknya “masalah yang dirumuskan dengan baik adalah masalah yang setengah terpecahkan” (Kotak 1-1).

Metodologi Analisis Kebijakan

Metodologi analisis kebijakan diambil dari dan memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin: ilmu politik, sosiologi, psikologi, ekonomi, filsafat. Analisis kebijakan sebagian bersifat deskriptif, diambil dari disiplin-disiplin tradisional (misalnya, ilmu politik) yang mencari pengetahuan tentang sebab dan akibat dari kebijakan-kebijakan publik.⁴ Namun analisis kebijakan juga bersifat normatif; tujuan lainnya adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini, dan masa mendatang.⁵ Aspek normatif, atau kritik nilai, dari analisis kebijakan ini terlihat ketika kita menyadari bahwa pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mencakup dinamika antara variabel tergantung (tujuan) dan variabel bebas (cara) yang sifatnya *valuatif*.⁶ Karena itu, pilihan tentang variabel-variabel acapkali merupakan pemilihan terhadap nilai-nilai yang saling bersaing: kesehatan, kemakmuran, keamanan, kedamaian, keadilan, perataan, kebebasan. Memilih dan menentukan prioritas satu nilai di atas nilai-nilai lainnya bukanlah penentuan yang bersifat teknis semata; tetapi juga keputusan yang memerlukan penalaran yang bersifat moral, dan karena itu analisis kebijakan merupakan bentuk etika terapan. Akhirnya, analisis kebijakan berupaya menciptakan pengetahuan yang dapat meningkatkan efisiensi pilihan atas berbagai alternatif kebijakan – misalnya, alternatif kebijakan dalam penyediaan layanan kesehatan yang terjangkau, redistribusi pendapatan kepada kelompok miskin, eliminasi diskriminasi rasial dan seks dalam kesempatan kerja, promosi persaingan ekonomi internasional, atau pencapaian keamanan militer.

Metodologi analisis kebijakan, seperti dikemukakan di atas, bertujuan menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Dalam hal ini pengetahuan menunjuk pada kepercayaan tentang sesuatu yang secara akal sehat dapat dibenarkan, yang berbeda dengan kepercayaan tentang kebenaran yang pasti, atau juga

⁴ Lihat, misalnya, Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Edisi ketiga (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1978); Thomas D. Cook dan Donald T. Campbell, *Quasi-experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings* (Boston: Houghton Mifflin, 1979); dan Donald T. Campbell, *Methodology and Epistemology for Social Science: Selected Papers*, ed. E. Samuel Overman (Chicago: University of Chicago Press, 1988).

⁵ Lihat, misalnya, Frank Fischer, *Politics, Value, and Public Policy: The Problem of Methodology* (Boulder, CO: Westview Press, 1980). Tentang kajian sifat deskriptif, normatif, dan mateatis dalam analisis kebijakan, lihat William N. Dunn, “Values, Ethics, and Standards in Policy Analysis,” dalam *Encyclopedia of Policy Studies*, ed. Stuart S. Nagel (New York: Marcel Dekker, 1983), hal. 831-66.

⁶ Duncan MacRae, Jr., *The Social Function of Social Science* (New Haven, CT: Yale University Press, 1976), Chap. 4.

KOTAK 1-1 Tak Ada Pemecahan, Tak Ada Masalah

Aaron Wildavsky mengamati bahwa kreativitas dalam analisis kebijakan berkenaan dengan penemuan masalah mengenai sesuatu yang dapat dan harus dikerjakan. Dengan menekankan bahwa solusi merupakan bagian dari pendefinisian masalah, ia mengingatkan cerita tentang seorang tentara di New Zealand yang tidak punya cukup orang atau bahan untuk membangun jembatan yang melintasi sungai. Ketika tengah menatap tepian sungai dengan wajah murung, ia didekati perempuan Maori, yang bertanya: "Kenapa begitu sedih, hai prajurit?" Ketika dijelaskan bahwa ia dihadapkan pada satu masalah yang tidak dapat dipecahkan, wanita itu segera menukas: "Bergembiralah! Tak ada pemecahan, tak ada masalah."

Watzlawick, Weakland, dan Fisch mengisahkan cerita tentang komandan benteng Hochosterwitz, yang pada tahun 1334 berada di bawah kepungan yang lama dari pasukan Putri dari Tyrol, Margareta Maultasch. Komandan dan pasukan di dalam benteng itu tinggal punya satu lembu, dua tas jagung, sehingga tidak dapat bertahan lebih lama. Mereka dihadapkan pada masalah yang tak terpecahkan.

Dengan merumuskan kembali masalah, si komandan sampai pada suatu pemecahan yang tampaknya tak masuk akal bagi pasukannya. Ia "menyembelih lembu terakhir yang tersisa, mengisi lambung lembu dibuang ke jurang yang dalam, ke padang rumput persis di depan kemah musuh. Setelah menerima pesan yang melecehkan dari atas, putri yang merasa dipermalukan tersebut mengakhiri pengepungan dan pergi."

+**Aaron Wildavsky**, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Boston: Little, Brown, 1978), hal. 3.

• Paul Watzlawick, John Weakland, dan Richard Fisch. *Change: Principles of Problem Formation and Problem Resolution* (New York: W.W. Norton, 1974), hal. xi.

kebenaran dengan probabilitas statistik tertentu. Kompleksitas proses pembentukan dan implementasi kebijakan memberi jaminan bahwa kondisi yang perlu dan memadai untuk timbulnya kepastian tentang klaim pengetahuan, termasuk inferensi kausal.⁷ Sebaliknya, probabilitas Statistik tidak ada kaitan langsung dengan plausibilitas klaim pengetahuan, termasuk inferensi kausal.⁸ Karena itu, pembuatan klaim pengetahuan seperti "menaikkan upah minimum akan menurunkan kesempatan kerja" adalah prakondisi untuk mengajukan pertanyaan tentang probabilitas akan terjadinya hasil tersebut. Meskipun plausibilitas klaim

⁷ Kepuasan bersama terhadap kondisi yang perlu dan memadai adalah apa yang oleh Cook dan Campbell (*Quasi-Experimentation*, Bab 1) disebut sebagai "essentialism", suatu doktrin yang tidak tepat untuk analisis kebijakan dan ilmu-ilmu sosial terapan.

⁸ Lihat Nicholas Rescher, *Induction*, (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1980, hal. 26-29. Konsepsi yang sama mengenai plausibilitas telah dikembangkan oleh Donald T. Campbell, "Can We Be Scientific in Applied Social Research?" dalam Overman, *Methodology and Epistemology for Social Science: Selected Papers*, hal. 315-33; dan Ian I. Mitroff dan Richard O. Mason, *Creating a Dialectical Social Science* (Dordrecht: The Netherlands: D. Reidel, 1980).

mungkin dilengkapi atau diperkuat oleh buktik statistik, probabilitas seperti itu menambah keyakinan tentang kebenaran yang masuk akal atau plausibel.⁹

Evolusi analisis kebijakan lebih dari 50 tahun yang lalu telah membuahkan beberapa pedoman, aturan, dan prosedur yang terkodifikasi dan telah disepakati oleh para praktisi. Dalam hal ini pengembangan analisis kebijakan, berbarengan dengan spesialisasi tertentu seperti teori keputusan statistik, dapat disamakan dengan perkembangan *psikoterapi* sebagai ilmu klinis.¹⁰ Sejak tahun 1930-an keduanya tumbuh pesat, mengembangkan cara analisis dan intervensi baru untuk membantu fungsi klien dalam lingkungan yang kompleks dan sulit. Seperti juga pertumbuhan *psikoterapi*, analisis kebijakan telah mengembangkan inti dasar teori yang kurang lebih mempunyai kaitan logis, beragam metode yang banyak diterima oleh para praktisi, tradisi kupasan atas isu-isu politis, ideologis dan etis yang dimunculkan melalui penerapan analisis kebijakan, dan fakta-fakta baik yang sifatnya sistematis ataupun anekdot yang telah meningkatkan kemampuan klien dalam memecahkan masalah.¹¹

Sekalipun terdapat kemajuan yang berarti dalam pengembangan ilmu-ilmu kebijakan,¹² aplikasi metode analisis kebijakan dalam konteks dunia nyata tetap terbuka pada pilihan-pilihan yang bebas di mana metodologi analisis kebijakan hanya memberikan tuntunan umum saja. Belum tersedia kumpulan pengetahuan yang benar-benar terpercaya dan benar-benar tersusun yang dapat membimbing para analis:

Kapan menggunakan model-model formal dan kapan menyandarkan diri pada pertimbangan-pertimbangan intuitif, bagaimana mendekati pengambil keputusan dan bagaimana membujuknya agar memahami masalah yang sebenarnya, metode mana yang harus digunakan dan kapan harus mempercayai sensitivitas dan nilai alternatif apa yang harus dipakai, bagaimana meyakinkan bahwa asumsi-asumsi dan kesimpulan-kesimpulan analisis dapat dimengerti dan diperhatikan, atau kapan suatu metode dapat memperbaiki pemahaman tentang masalah keputusan dan kapan justru lebih banyak membuahkan kesulitan ketimbang manfaat. Pengetahuan seperti itu apapun topiknya adalah bersifat anekdot. Pengetahuan

⁹ Argumentasi probabilistik sendiri bukanlah alat yang memiliki kekuatan yang memadai untuk menjamin validasi induksi, karena kita perlu memiliki induksi di tangan dan menggunakannya. “Rescher, *Induction*, hal. 203.

¹⁰ Brauch Fischhoff, “Clinical Policy Analysis,” dalam *Policy Analysis: Perspective, Concepts, and Methods*, ed. William N. Dunn (Greenwich, CT: JAI Press, 1986), hal. 111-28.

¹¹ Evaluasi terhadap perkembangan analisis kebijakan ini lebih positif dibanding yang dilakukan Fischhoff, yang ditulis pada akhir 1979. Tentang penilaian mutakhir terhadap bidang ilmu ini, lihat Brunner, “The Policy Movement as a Policy Problem”, Peter de Leon, *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences* (New York: Russel Sage Foundation, 1987).

¹² Ciri makna dari setiap ilmu, seperti ditunjukkan oleh Laudan, adalah apakah ilmu itu berhasil membuahkan pengetahuan yang dapat dipercaya dalam bidangnya, bukan apakah ilmu itu sesuai dengan setiap kriteria yang dikembangkan sejak Aristotles yang membedakan antara bukan ilmu dengan ilmu “sejati”. Karena itu, analisis kebijakan atau ilmu-ilmu kebijakan dapat dipandang atau mempunyai hak untuk disebut, seperti juga ilmu fisika dan biologi, sebagai ilmu. Lihat Larry Laudan, “The Rise and Demise of the Demarcation Problem,” dalam *Physics: Philosophy, and Psychoanalysis*, ed. Robert S. Cohen dan Larry Laudan (Dordrecht, The Netherlands: D. Reidel, 1983), hal. 111-27. Argumen yang sama dibuat oleh Ronald D. Brumer, “The Policy Sciences as Science,” *Policy Sciences*, 19 (1982), 115-35.

seperti itu diperoleh melalui coba-coba di lapangan, barangkali dibantu dengan cara magang pada praktisi veteran.¹³

Selain kebutuhan untuk membuat pertimbangan-pertimbangan yang bebas dalam konteks praktis, konsensus mengenai prinsip metodologis yang inti mulai tampak dalam praktik penelitian dan analisis kebijakan. Inti metodologi ini, dipinjam dari berbagai disiplin, dapat diterapkan pada berbagai masalah yang dihadapi pemerintah, dan ada satu kumpulan pengetahuan yang penting tentang keunggulan dan keterbatasan dari metode-metode analisis kebijakan jika diterapkan dalam dunia praktis. Yang pasti, analisis kebijakan tidaklah menggantikan proses politik, meskipun sangat jelas pula bahwa itu bukanlah tujuan dari analisis yang berpengetahuan dan ahli. Tetapi analisis kebijakan ada untuk menyediakan metodologi yang sistematis untuk memecahkan masalah yang rumit, tujuan yang secara langsung berlawanan dengan pandangan bahwa pembuatan kebijakan menyangkut kalkulasi yang sepenuhnya rasional, melibatkan aktor-aktor yang "rasional" secara ekonomis, politis, dan organisasional, yang berupaya memaksimalkan utilitas ekonomi, kekuasaan politik, dan efektivitas organisasi.¹⁴ Ciri dari riset dan analisis terhadap masalah-masalah sosial pada 40 tahun terakhir atau lebih adalah pada semakin diakuinya kompleksitas. Kecenderungan perkembangan ini diikuti dengan penggunaan beragam perspektif, teori, dan metode, juga pelibatan berbagai pelaku kebijakan, dalam proses penciptaan, penilaian secara kritis, dan komunikasi pengetahuan yang relevan dengan kebijakan (Kotak 1-2). Inti metodologi analisis kebijakan saat ini secara umum diciri oleh bentuk multiplisme kritis.¹⁵ Keputusan metodologis yang mendasar adalah triangulasi: jika para analis berusaha meningkatkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, mereka harus menggunakan berbagai perspektif, metode, ukuran, sumber data, dan media komunikasi.¹⁶ Multiplisme mempunyai keunggulan metodologis dibanding lainnya: "Mendekati kebenaran akhir yang tidak dapat diketahui melalui proses yang secara kritis melakukan triangulasi terhadap berbagai perspektif tentang apa yang bermanfaat untuk diketahui dan apa yang telah diketahui."¹⁷

Multiplisme kritis adalah jawaban terhadap tidak memadainya positivisme logis sebagai teori pengetahuan dan upaya untuk mengembangkan prosedur baru berlandaskan pada pengalaman yang dipelajari dari melakukan analisis kebijakan selama era "The Great Society."¹⁸ Multiplisme bukanlah metodologi baru, tetapi merupakan sintesis kreatif dari

¹³ Fischhoff, "Clinical Policy Analysis," hal. 112. Fischhoff mendukung pentingnya kerja magang dengan mengutip karya Michael Polanyi, *Personal Knowledge* (London: Routledge & Kegan Paul, 1962).

¹⁴ Lihat diskusi klasik mengenai rasionalitas oleh Paul Diesing, *Reason in Society* (Urbana, IL: University of Illinois Press, 1962); dan David Silverman, *The Theory of Organizations* (New York: Basic Books, 1971).

¹⁵ Lihat Thomas D. Cook, "Postpositivist Critical Multiplism," dalam *Social Science and Social Policy*, ed. R. Lane Shotland dan Melvin M. Mark (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1985), hal. 21-62.

¹⁶ Metodologi triangulasi sama dengan praktik dalam survai geodesi, kartografi, navigasi, dan lebih mutakhir, kegiatan mengikuti jejak satelit. Posisi atau lokasi dari obyek diperoleh dengan cara menghubungkan dua titik tetap atau tanda-tanda elektronik.

¹⁷ Cook, "Postpositivist Critical, Multiplism," hal. 57.

¹⁸ Tentang penjelasan yang rinci dan kritik positivisme dan orientasi-orientasi epistemologi lainnya dalam analisis kebijakan, lihat Mary E. Hawkesworth, "Epistemology and Policy Analysis," dalam Dunn dan Kelly, *Advances in Policy Studies Since 1950*, hal. 293-328, dan Hawkesworth, *Theoretical Issues in Policy Analysis* (Albany, NY: State University of New York Press, 1988).

KOTAK 1-2 Kafilah tetap Berlalu

Dalam artikel berjudul "The Caravan Rolls On: Forty Years of Social Problem Research" Gregg dan kawan-kawan mendalami pertanyaan tentang pengaruh kerangka kerja institusional (faktor-faktor extrailmiah) terhadap kecenderungan ke arah "menyalahkan korban." Mereka melakukan penelitian-penelitian selama 40 tahun tentang masalah sosial dalam enam bidang: penyalahgunaan bahan-bahan kimia, bunuh diri, kenakalan, kepuasan kerja, pemerkosaan, dan hubungan rasial: Sampel sebanyak 698 artikel yang dipublikasikan pada tahun 1936, 1956, dan 1976 dikoding dalam 80 dimensi termasuk tipe jurnal, artikel, variabel-variabel independen, hubungan-hubungan kausal, relevansi terhadap teori dan praktik, dan tipe teori atau praktik. Mereka kemudian merumuskan profil independen variabel (misalnya variabel orang, milieu, dan sistem) dan hubungan antara sebab-sebab dari masalah (kombinasi orang, milieu, sebab-sebab sistem).

Pada seluruh sampel sedikit perubahan terjadi pada hubungan-hubungan kausal selama 40 tahun, di mana hubungan-hubungan pribadi (menyalahkan korban) mendominasi seluruh periode tersebut. Tetapi dalam tiga bidang masalah yaitu keputusan kerja, perkosaan, hubungan rasial, terdapat perubahan yang bermakna ke arah hubungan-hubungan kausal yang lebih kompleks yang melibatkan milieu dan variabel sistem dan hubungan-hubungan kausal. Penelitian dalam perkosaan dan hubungan-hubungan rasial, dua bidang masalah dengan pendekatan yang paling seimbang terhadap hubungan-hubungan kausal selama lebih dari 40 tahun, mempunyai beberapa karakteristik yang penting: (1) gerakan dari analisis bivariat ke multivariat; (2) perubahan dari hubungan-hubungan pribadi ke hubungan sebab-sebab pribadi yang kompleks, milieu, dan sistem; dan (3) keterlibatan siapa yang dipengaruhi oleh masalah dalam kritisisme riset, formulasi masalah dan pemecahan, dan pelaksanaan penelitian dan analisis. Perkembangan dalam penelitian dan analisis masalah sosial – termasuk analisis kritis terhadap definisi masalah dan solusi, gerakan ke arah teori, metode, dan data diambil dari berbagai disiplin, dan partisipasi pelaku yang banyak dalam penyusunan dan penyelenggaraan agenda riset – tampaknya menjadi suatu gerakan sosial – atau paling kurang keberadaan kelompok inti "korban" masalah sosial dalam komunitas penelitian – untuk menekan ilmu sosial ke arah yang dicita-citakan.

*Garry Greg, Thomas Preston, Alison Geist, dan Nathan Caplan, "The Caravan Rolls On: Forty Years of Social Problem Research," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1, No. 1 (1979), 54.

beragam riset dan praktik analisis yang disarankan dan dipakai oleh berbagai kalangan komunitas ilmu kebijakan. Dalam pandangan multiplisme kritis, plausibilitas induktif, bukan kepastian, merupakan karakteristik dari pengetahuan dan standar utama keberhasilan pangkajian kebijakan.¹⁹ Plausibilitas induktif tidak ditegakkan melalui penghitungan kasus

¹⁹ Standar kepercayaan tentang kebenaran yang masuk akal ketimbang pengetahuan yang tertentu atau bahkan probabilistik, dikombinasikan dengan sikap kritis terhadap ilmu sosial terapan dan orientasi positif yang menyertainya terhadap pengetahuan yang muncul dari praktik, merupakan penekanan dari sejarah kontribusi

yang mendukung atau memperkuat kesimpulan, tetapi dengan identifikasi, evaluasi, dan eliminasi atau sintesis (jika mungkin) teori, perspektif, dan hipotesis tandingan, yang bertentangan dengan kesimpulan-kesimpulan analisis. Standar utama lainnya adalah relevansi kebijakan, yang menentukan dapat tidaknya analisis kebijakan digunakan dalam praktik. Dengan begitu, pengetahuan yang relevan dengan kebijakan adalah pengetahuan yang membantu dalam merumuskan dan memecahkan masalah, sesuai dengan bagaimana masalah tersebut dialami oleh pengambil kebijakan dan warga negara yang hak dan kesempatannya dalam sistem politik yang demokratis tidak terpenuhi atau dilanggar.²⁰

Aturan metodologis dari multiplisme kritis lebih merupakan penuntun yang bersifat umum bagi pengkajian kebijakan daripada perskripsi khusus untuk melakukan riset dan analisis kebijakan.²¹ Penuntun dalam menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan ini meliputi beberapa bidang analisis kebijakan penting seperti berikut:

- *Operasionisme berganda*. Penggunaan berbagai ukuran secara bersama-sama untuk konstrak dan variabel kebijakan – atau, seperti dikatakan Campbell, “ukuran berganda terhadap ketidaksempurnaan yang independen – meningkatkan plausibilitas klaim pengetahuan dengan mentriangulasikan obyek yang sama dengan dua atau lebih metrik. Contoh dari operasionisme berganda adalah penggunaan secara serempak perbandingan berpasangan dan skala pilihan paksa, atau ukuran-ukuran biaya dan manfaat didasarkan pada belanja konsumen (preferensi yang diungkapkan) dan penyusunan skala atribut berganda. Operasionisme berganda menghindari bias definisi operasional tunggal yang disahkan oleh positivisme logis kuno.²²
- *Penelitian multimetode*. Penggunaan berbagai metode secara bersama-sama untuk mengamati proses dan hasil kebijakan –misalnya, penggunaan secara bersama-sama catatan-catatan organisasi, angket lewat pos dan wawancara etnografis– meningkatkan plausibilitas klaim pengetahuan dengan mentriangulasikan obyek yang sama dengan data yang diperoleh dari dua atau lebih instrumen. Penelitian multimetode bergeser keluar dari positivisme, paling kurang sebagaimana istilah ini secara konvensional dipahami, dengan menolak ideal dari kuantifikasi dan, sebaliknya, secara sistematis mengintegrasikan observasi kuantitatif dan kualitatif.²³

Donald T. Campbell, *Methodology and Epistemology for Social Science*; dan Cook dan Campbell, *Quasi-experimentation*. Hal ini banyak difahami secara salah oleh para analis sosial yang berorientasi pada kebijakan.

²⁰ Lihat Frank Fischer, “Participatory Expertise: Toward the Democratization of Policy Science,” dalam Dunn dan Kelly, *Advance in Policy Studies Since 1950*, hal. 349-74, dan Rita Mae Kelly, *Advances in Policy Studies Since 1950*, hal. 329-48.

²¹ Daftar di bawah ini dikemukakan dalam Cook, “Postpositivist Critical Multiplism”, William N. Dunn, “Evaluating the Effects of Policy Analysis: Towards a Theory of Applications,” dalam *Research on Public Policy and Management: A Research Annual*, Vol 3, ed. Stuart S. Nagel (Greenwich, CT: JAI Press, 1986), hal. 193-209; dan Arnold Meltsner, “Don’t Slight Communication: Some Problems of Analytical Practice,” *Policy Analysis*, Vol. 5, No. 3 (1979), 367-92.

²² Sumber kunci dari operasionisme berganda adalah Donald T. Campbell dan Donald W. Fiske, “Convergent and Discriminant Validation by the Multitrait-Multitrait Matrix,” *Psychological Bulletin*, 56, No. 2 (Maret 1959), 81-105, dicetak kembali dalam Campbell, *Methodology and Epistemology for Social Science*, hal. 37-61.

²³ Lihat, misalnya, Thomas D. Cook dan Charles S. Reichardt, eds., *Quantitative and Qualitative Methods in Evaluation* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1979), dan Mathew B. Miles and Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1984).

- *Sintesis analisis berganda*. Sintesis dan penelitian kritis terhadap analisis-*analisis* yang tersedia tentang program-program dan kebijakan-kebijakan yang sama –misalnya, program-program pra-sekolah untuk orang miskin di bawah “Head Start” atau program pelatihan kerja untuk penganggur berdasar undang-undang pelatihan kerja dan perkongsian– meningkatkan plausibilitas klaim pengetahuan dengan secara sistematis menguji stok pengetahuan tentang pengaruh kebijakan terhadap berbagai populasi dalam berbagai konteks. Sintesis analisis berganda, juga dikenal sebagai sintesis penelitian, *review* penelitian yang integratif, atau metaanalisis, melawan kecenderungan analisis tunggal yang otoritatif dengan menekan sifat-sifat kolektif dari pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.²⁴
- *Analisis Multivariat*. Memasukkan banyak variabel dalam model kebijakan –contohnya, model-model kausal yang didasarkan pada analisis *path* atau analisis studi kasus berdasarkan pada banyak sumber kejadian– meningkatkan plausibilitas klaim kebijakan dengan secara sistematis menguji dan mengeluarkan atau memadukan, jika mungkin, pengaruh variabel-variabel bukan kebijakan pada hasil kebijakan. Analisis multivariat juga dapat digunakan untuk menguji plausibilitas teori-teori tandingan dari proses pembuatan kebijakan, misalnya, teori-teori tentang implementasi kebijakan atau penggunaan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan oleh pengambil kebijakan.²⁵
- *Analisis pelaku berganda*. Investigasi kerangka kerja interpretif dan perspektif banyak pelaku kebijakan –yaitu, individu-individu dan kelompok-kelompok yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh proses pembuatan kebijakan– menambah plausibilitas klaim pengetahuan melalui triangulasi berbagai sebab dan representasi etis atas masalah-masalah dari solusi-solusi yang diperoleh dari setting kebijakan yang nyata (naturalistik).²⁶ Analisis pelaku berganda memusatkan perhatiannya pada individu-individu atau kelompok-kelompok yang berpartisipasi dalam formulasi dan implementasi kebijakan sebagai sumber pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dan perhatian langsung pada kepentingan publik dengan mensyaratkan analisis untuk tidak hanya melayani “pegawai”, tetapi juga “publik”, termasuk kelompok-kelompok yang secara politik tersingkirkan atau tidak diuntungkan.

²⁴ Lihat Richard J. Light and David B. Pillemer, *Summing Up: The Science of Reviewing Research* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984); and U.S. General Accounting Office, *The Evaluation Synthesis* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1983).

²⁵ Lihat, misalnya, Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy* (Lanham, MD: University Press of America, 1989); Paul Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein,” *Policy Sciences*, 21 (1988), 129-68; dan Benny Hjern dan David Porter, “Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis,” *Organization Studies*, 2 (1981), 211-27. Tentang rancangan analisis kasus rumit yang memasukkan banyak variabel, lihat Robert K. Yin, *Case Study Analysis* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1985). Mengenai model-model kebijakan dalam tradisi pilihan optimal dan dinamika sistem, lihat Martin Greenberger, Mathew Crenson, dan Brian Crissey, *Model-model dalam Proses Kebijakan* (New York: Russel Sage Foundation, 1976). Pengantar yang dapat diperoleh tentang analisis multivariat, termasuk analisis *path* dalam LISREL (Linear System of Relations), adalah Fred W. Kerlinger, *Foundations of Behavioral Research*, edisi ketiga (New York: Holt, Rinehart dan Winston, 1986).

²⁶ Mengenai analisis pelaku, lihat Richard O. Mason dan Ian I. Mitroff, *Challenging Strategic Planning Assumptions* (New York: Wiley, 1981); dan Ian I. Mitroff, *Stakeholders of the Organizational Mind: Toward a New View of Organizational Policy Making* (San Francisco: Jossey-Bass, 1983).

- *Analisis perspektif berganda.* Disertakannya berbagai perspektif –etis, politis, organisasional, ekonomis, sosial, kultural, psikologis, teknologis– dalam analisis kebijakan meningkatkan plausibilitas dengan triangulasi antar berbagai representasi masalah dan solusi. Dalam seting kebijakan yang nyata (naturalistik), analisis perspektif berganda mensyaratkan analisis perilaku para pelaku sebelumnya. Tetapi dalam seting di mana perhatian utama bersifat akademis atau perspektif yang didasarkan pada disiplin, termasuk teori-teori dan model-model formal, analisis perspektif berganda dapat dilakukan tanpa analisis pelaku. Namun tidak ada jaminan bahwa teori-teori atau model-model formal secara memadai mewakili pikiran atau perasaan yang mempengaruhi keputusan dan perilaku para pelaku kebijakan.²⁷
- *Komunikasi multimedia.* Penggunaan banyak media komunikasi oleh analis sangat penting untuk meyakinkan bahwa pengetahuan (yang dikaji) relevan dengan kebijakan, sehingga, digunakan oleh para pengambil kebijakan, dan penerima dampak yang diinginkan. Media komunikasi tunggal yang sering digunakan oleh para analis dari kebanyakan disiplin ilmu adalah artikel ilmiah atau buku, suatu media yang sangat tidak efektif dalam berkomunikasi dengan pengambil kebijakan yang terbiasa dengan paper-paper isu kebijakan, memorandum kebijakan, ringkasan eksekutif, siaran berita, dan artikel di surat kabar. Karena waktu baca yang tersedia pada kebanyakan pengambil kebijakan sangat terbatas (30 menit atau kurang setiap harinya), lebih baik digunakan komunikasi yang bersifat interaktif melalui pertemuan tatap muka, percakapan telpon, konferensi, brifing, dan dengar pendapat. Akhirnya, beberapa media atau dokumen tertentu lebih efektif untuk sebagian pelaku kebijakan dibandinglainnya, karena terminologi dan metode khusus harus digunakan oleh beberapa kelompok (ahli) dan diterjemahkan ke dalam bahasa sehari-hari oleh lainnya (orang awam). Triangulasi dengan berbagai media komunikasi dan strategi pemindahan pengetahuan alternatif akan meningkatkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakn dan kegunaan potensialnya.²⁸

Hampir tidak mungkin melakukan semua pedoman di atas dalam satu analisis atau studi, mengingat adanya keterbatasan waktu dan sumber keuangan. Untungnya, dalam banyak contoh sejumlah pedoman di atas tidak penting dan tidak diperlukan –misalnya, kasus-kasus di mana tugas analisisnya adalah merumuskan berbagai dimensi masalah kebijakan dan menilai lingkup dan kepelikannya dan bukannya merekomendasikan cara pemecahannya. Terhadap kasus-kasus ini, beberapa petunjuk (misalnya, sintesis analitis berganda analisis multivariat) tampaknya terlalu dini atau tidak perlu. Tetapi multiplisme kritis tidak menjamin keberhasilan analisis kebijakan, karena setiap metodologi “dapat hanya membawa kita memahami secara reflektif cara yang dapat menunjukkan nilainya dalam praktik dengan

²⁷ Contoh klasik dari analisis perspektif berganda adalah Graham Allison, *Essence of Decision: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, and Company, 1962). Diantara banyak pendekatan analisis perspektif berganda yang tersedia untuk para analis kebijakan, lihat sintesis oleh Harold A. Linstone, Arnold J. Meltsner, Marvin Adelson, Arnold J. Meltsner, Arnold Mysior, Linda Umbdenstock, Bruce Clary, Donna Wagner, dan Jack Shuman, “The Multiple Perspective Concept; With Application to Technology Assesment and Other Decision Areas,” *Technological Forecasting and Social Change*, 20 (1981), 275-325.

²⁸ Lihat Meltsner, “Don’t Slight Communication” William N. Dunn dan Burkart Holzner, “Knowledge in Society, Anatomy of an Emergent Field,” *Knowledge in Society: The International Journal of Knowledge Transfer*, I, No. 1 (1988), 1-26.

mengangkatnya ke tingkat kesadaran yang eksplisit.”²⁹ Namun, multiplisme kritis mempunyai kelebihan yang tidak ditemukan di metodologi-metodologiandingannya. Jika para analis mengikuti pedoman multiplisme kritis, mereka sulit mengalami kesalahan yang dapat dihindarkan yang terjadi karena keterbatasan perspektif analisis tentang masalah (Kotak 1-3).

KOTAK 1-3 Kesalahan yang Dapat Dicegah dalam Analisis Kebijakan

Brumer dan kawan-kawan mengingatkan bahwa kebanyakan kesalahan yang dapat dicegah dalam analisis kebijakan berasal dari perspektif analisis yang sempit.* Karena analis menyederhanakan dan memangkas masalah agar supaya dapat dianalisis, bagaian-bagian penting dari konteks yang relevan terabaikan atau dilihat secara berlebihan.

Pada awal pemerintahan Reagan, pemotongan hak untuk memperoleh bantuan keluarga-keluarga yang mempunyai anak tanggungan (AFDC) dimaksudkan untuk mengurangi biaya kesejahteraan sosial. Hasil yang tak diharapkan dari kebijakan pemotongan ini adalah peningkatan keseluruhan biaya satu layanan yang ditanggung oleh pelayanan harian AFDC. Pemotongan harian dari program lain, Keamanan Sosial, yang juga memberikan pelayanan harian tetapi dengan biaya lebih tinggi. Kesalahan analitis di sini adalah bahwa analis dan aparatur publik mereduksi masalah ke dalam satu program, dan melihat secara berlebihan interaksi antar program.

Dalam mempertimbangkan empat pilihan untuk memenuhi peningkatan permintaan akan energi, sebuah perusahaan kebutuhan publik melakukan analisis teknik dan biaya-laba. Alternatif yang diunggulkan, fasilitas tenaga air berkekuatan 60 megawatt, merupakan sumber energi yang aman dari pencernaan lingkungan. Pembangunan fasilitas baru tersebut memerlukan konsultasi dengan kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tersebut.

Proses perencanaan fasilitas baru tersebut berbarengan dengan penunjukan pimpinan baru, yang mengenalkan perubahan-perubahan baru dalam organisasi dan proses keputusan. Pilihan fasilitas tenaga air tidak mungkin layak tanpa perubahan tersebut, yang mencerminkan gaya manajemen dan nilai dari pimpinan baru. Perubahan yang sama menghasilkan dibentuknya satuan tugas warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Pertemuan didominasi oleh kelompok nelayan yang secara kuat menentang fasilitas tersebut. Proyek pun dibatalkan, dengan mengabaikan hasil analisis teknik dan biaya-laba, yang tidak memperhitungkan faktor-faktor organisasional dan personal yang dapat mengakibatkan kematian proyek.

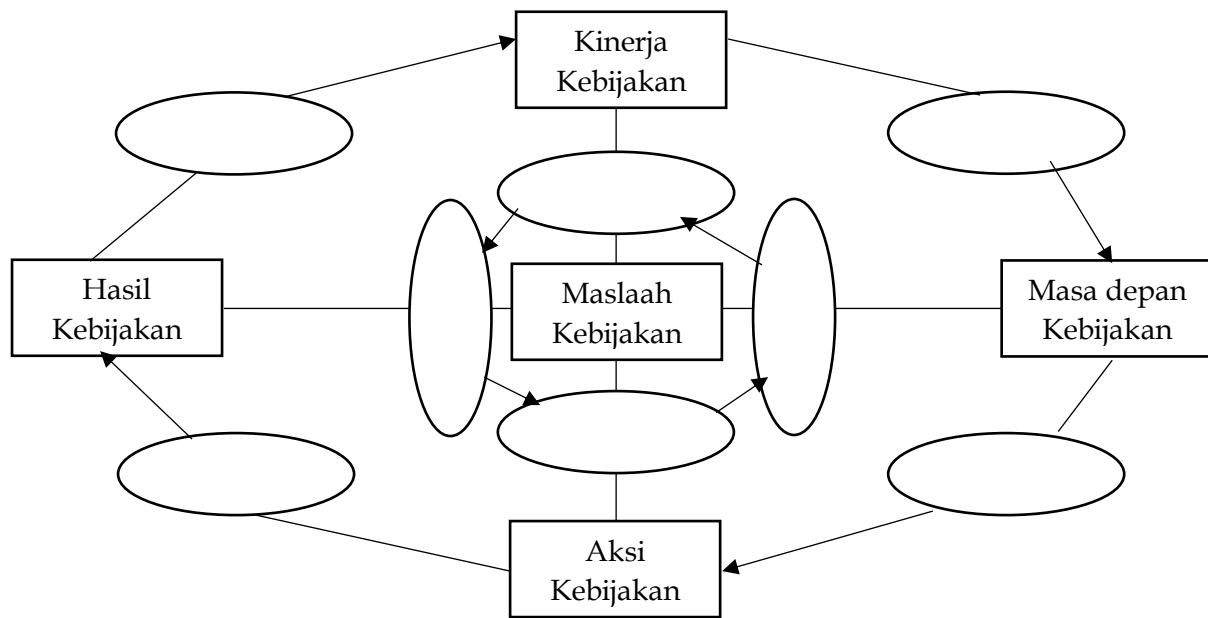
- Lihat Ronald D. Bruner, “Policy Movement as a Policy Problem,” dalam *Advances in Policy Studies Since 1950*, ed. William N. Dunn dan Rita Maekelly (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1991), hal. 157; Gordon H. Levis, *The Day Care tangle: Unexpected Outcomes When programs Interact*, “*Journal of Policy Analysis and Management*, 2 (1983), 531-47; dan Unstone dan kawan-kawan, “The Multiple Perspective Concept,” *Technological Forecasting and Social Change*, 20 (1981), 312-13.

²⁹ Max weber, *The Methodology of the Social Science*, terjemahan Edward A. Shils dan Henry A. Finch (Glencoe, H., Free Press, 1949), hal. 115.

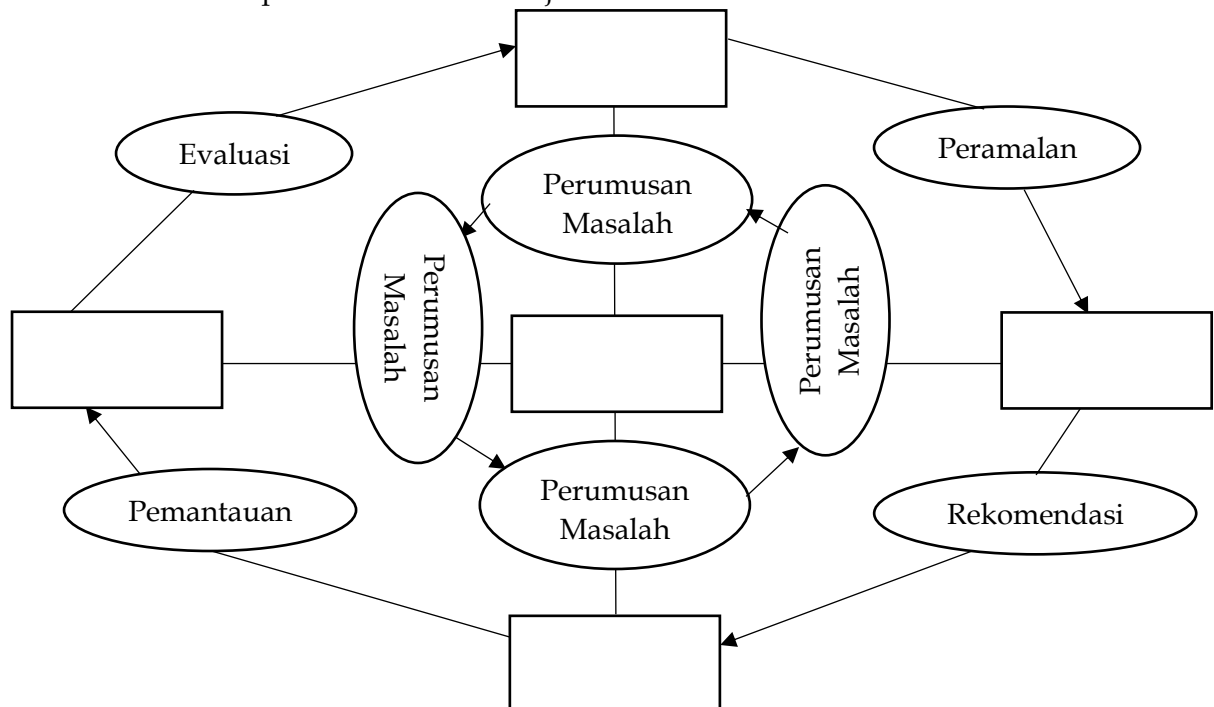
Informasi yang Relevan dengan Kebijakan

Metodologi analisis kebijakan menyediakan informasi yang berguna untuk menjawab lima macam pertanyaan: apa hakekat permasalahan? Kebijakan apa yang sedang atau pernah dibuat untuk mengatasi masalah dan apa hasilnya? Seberapa bermakna hasil tersebut dalam memecahkan masalah? Alternatif kebijakan apa yang tersedia untuk menjawab masalah, dan hasil apa yang dapat diharapkan? Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut membuahkan informasi tentang masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. Kelima tipe kebijakan tergambar sebagai segi empat yang digelapkan dalam Gambar 1-1.

Gambar 1-1. Lima tipe informasi yang relevan dengan kebijakan



Gambar 1-2. Lima prosedur analisis kebijakan



Kelima tipe informasi yang relevan dengan kebijakan seperti ditunjukkan dalam Gambar 1-1 saling berhubungan dan saling bergantung. Tanda panah yang menghubungkan tiap komponen informasi menggambarkan proses dinamis di mana satu tipe informasi dipindahkan ke informasi lain dengan menggunakan prosedur analisis kebijakan yang tepat (Gambar 1-2). Informasi yang relevan dengan kebijakan merupakan dasar dalam pembuatan banyak macam klaim pengetahuan, titik awal dalam berargumentasi yang membentuk plausibilitas dari klaim pengetahuan yang didasarkan pada kritik, tantangan, dan bantahan. Argumentasi dan debat kebijakan merupakan salah satu alat untuk mengubah informasi menjadi pengetahuan, dan kadang-kadang bahkan kearifan (Kotak 1-4).

KOTAK 1-4 Hubungan *Croissant*

Kebanyakan orang sangat sulit membedakan antara data, informasi, pengetahuan, dan kearifan. Sebagian dari kesulitan itu terletak pada kenyataan bahwa keempat konsep tersebut memiliki derajat yang berbeda dalam organisasi kognisi, setiap tingkat yang di atasnya berhubungan dengan tingkat di bawahnya dalam suatu hirarki yang kompleks.

Ilmuwan sering menggunakan metafor-metafor berikut ini untuk menangkap kompleksitas perbedaan antara data, informasi, pengetahuan, dan kearifan. Dalam pembarakan roti, data yang digunakan adalah molekul karbon, hidrogen, dan oksigen. Berikutnya, informasi pada pembuangan kita adalah kanji, gandum, air, dan ragi. Kemudian kita akan punya pengetahuan jika kita menggunakan informasi tersebut untuk membakar roti. Kearifannya adalah jika kita menggunakan pengetahuan tersebut untuk menciptakan *croissant* yang lezat.

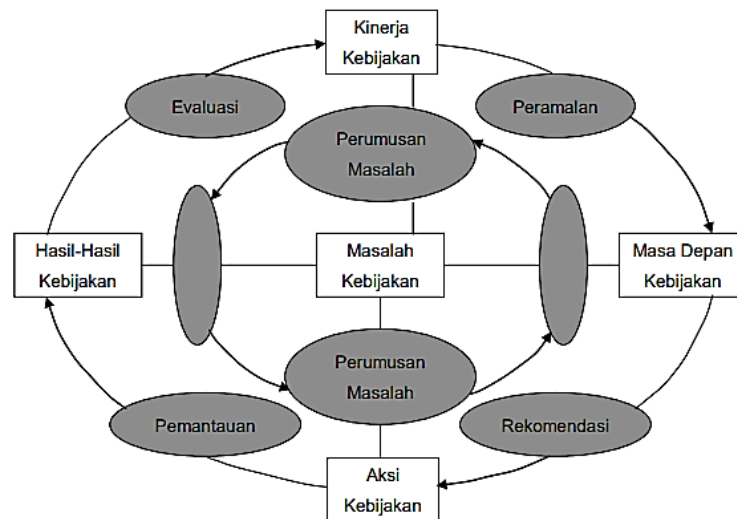
Data, informasi, pengetahuan, dan kearifan saling bergantung. Untuk menggunakan dan memakai data atau informasi yang relevan dengan kebijakan, tidaklah sama dengan menghasilkan dan menggunakan pengetahuan atau kearifan. Standar untuk mengevaluasi keberhasilan berbeda pada setiap tingkat.

Dalam mendekati analisis kebijakan sebagai proses pengkajian (*inquiry*), kita perlu membedakan antara metodologi, metode, dan teknik. Seperti diketahui, metodologi analisis kebijakan menggabungkan standar, aturan, dan prosedur. Tetapi standar dan aturanlah yang menuntun seleksi dan penggunaan prosedur dan penilaian kritis terhadap hasilnya. Jika prosedur merupakan subordinat dari standar plausibilitas dan relevansi kebijakan, dan terhadap tuntutan umum atau aturan multiplisme kritis; peranan prosedur adalah untuk menghasilkan informasi mengenai masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakana. Prosedur sendiri tidak menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia: definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus. *Perumusan masalah* (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. *Peramalan* (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu. *Rekomendasi* (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau

kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah. *Pemantauan* (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan. *Evaluasi*, yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah. Ke lima prosedur analisis kebijakan tersebut disajikan sebagai oval gelap dalam Gambar 1-2.

Gambar 1-3. Analisis kebijakan yang berorientasi pada masalah



Kelima prosedur analisis kebijakan yang ditunjukkan dalam Gambar 1-2 berguna sebagai alat untuk menggambarkan keterkaitan antara metode-metode dan teknik-teknik analisis kebijakan. *Metode* analisis kebijakan adalah prosedur umum untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan dalam berbagai konteks. Misalnya dalam bidang peramalan, prosedur umum bervariasi sejak peramalan berdasarkan keputusan ahli (metode Delphi) sampai metode berdasarkan analisis multivariat (model kausal) dan ekstrapolasi deret berkala historis (analisis deret berkala atau *time series*). Setiap metode tersebut didukung oleh sejumlah *teknik*, yaitu prosedur yang relatif khusus yang digunakan bersama-sama dengan metode-metode tertentu untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang lebih sempit. Misalnya, terdapat beberapa teknik untuk melakukan estimasi terhadap korelasi berkala pada data deret berkala, termasuk statistik Durbin-Watson. Begitu juga, metode analisis biaya-manfaat didukung oleh beberapa teknik penting, termasuk perhitungan biaya dan laba diskonto terhadap nilai sekarang dan kalkulasi tingkat keuntungan internal (*internal rates of return*) dari proyek dan program. Ringkasnya, kelima prosedur analisis kebijakan didukung oleh berbagai metode dan teknik yang berguna untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan. Gambar 1-3 menunjukkan kerangka kerja analisis kebijakan yang berpusat pada masalah.

PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang

saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan (Tabel 1-1). Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu, beberapa, atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi klien yang dibantunya.

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap di tengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear.³⁰ Aplikasi prosedur dapat membuahakan pengetahuan yang relvan dengan kebijakna yang secara langsung mempengaruhi asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahap, yang kemudian secara tidak langsung mempengaruhi kinerja tahap-tahap berikutnya. Aktivitas yang termasuk dalam aplikasi prosedur analisis kebijakan adalah tepat untuk tahap-tahap tertentu dari proses pembuatan kebijakan, seperti ditunjukkan dalam segi empat (tahap-tahap pembuatan kebijakaan) dan oval yang digelapkan (prosedur analisis kebijakan) dalam Gambar 1-4. Terdapat sejumlah cara di mana penerapan analisis kebijakan dapat memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya.

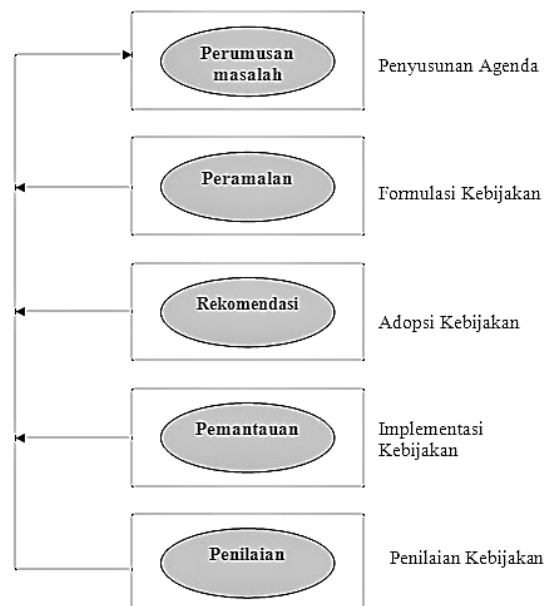
Tabel 1-1. Tahap-tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan

FASE	KARAKTERISTIK	ILUSTRASI
PENYUSUNAN AGENDA	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.	Legislator negara dan kosponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirumkan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih.
FORMULASI KEBIJAKAN	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.	Peradilan Negara Bagian mempertimbangkan pelarangan penggunaan tes kemampuan standar seperti SAT dengan alasan bahwa tes tersebut cenderung bias terhadap perempuan dan minoritas.

³⁰ Mengenai dinamika tahap-tahap proses pembuatan kebijakan, lihat Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, edisi kedua (North Scituate, MA: Duxbury Press, 1977); J.A. Anderson, *Public Policy Making* (New York: Praeger, 1975); dan Gary Brewer dan Peter de Leon, *Foundations of Policy Analysis* (Homewood, H: The Dorsey Press, 1983); Pernyataan klasik mengenai tahap-tahap (atau fungsi-fungsi) pembuatan kebijakan yang membentuk dasar untuk karya yang dikutip di atas adalah Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* (College Park, MD: Bureau of Governmental Research, University of Maryland, 1956). Berbeda dengan Lasswell, Brewer dan de Leon, dan Jones, kerangka kerja sederhana yang digunakan di atas mempunyai lima, tidak tujuh (atau lebih) tahap.

ADOPSI KEBIJAKAN	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga, atau keputusan peradilan.	Dalam keputusan Mahkamah Agung pada kasus <i>Roe V. Wade</i> tercapai keputusan mayoritas bahwa wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi.
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	Kebijakan yang telah di ambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.	Bagian Keuangan Kota mengangkat pegawai untuk mendukung peraturan baru tentang penarikan pajak kepada rumah sakit yang tidak lagi memiliki status pengecualian pajak.
PENILAIAN KEBIJAKAN	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	Kantor akuntansi publik memantau program-program kesejahteraan sosial seperti bantuan untuk keluarga dengan anak tanggungan (AFDC) untuk menentukan luasnya penyimpangan/korupsi.

Gambar 1-4. Kedekatan prosedur analisis kebijakan dengan tipe-tipe pembuatan kebijakan



Perumusan Masalah

Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses

pembuatan kebijakan melalui *penyusunan agenda* (agenda setting). Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Sebagai contoh, masalah bias rasial dan seksual pada 20 juta tes terstandar yang diselenggarakan tiap tahun di Amerika Serikat ditempatkan dalam agenda legislatif di beberapa negara bagian pada akhir tahun 1980-an. Di Pennsylvania, asumsi bahwa bias tes merupakan suatu masalah yang memerlukan tindakan legislatif (pelarangan tes terstandar) ditentang oleh para analis yang setelah mensintesis dan mengevaluasi penelitian-penelitian yang ada mengenai bias tes yang direkomendasikan oleh berbagai pelaku kebijakan, merumuskan kembali masalah tersebut. Kesenjangan yang besar dalam angka tes antara minoritas dan orang kulit putih tidak dirumuskan sebagai masalah bias tes, tetapi sebagai indikator ketimpangan bruto yang terus berlanjut dalam kesempatan pendidikan antara siswa minoritas dan kulit putih. Kelangsungan penggunaan tes terstandar untuk memonitor dan mengurangi ketimpangan bruto tersebut pun disarankan.³¹

Peramalan

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausibel, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan. Para analis dari *the Health Care Finance Administration*, misalnya, akhir-akhir ini menerapkan metode peramalan (yakni proyeksi statistik) untuk mengestimasi bahwa kecuali jika pendapat tambahan dapat diupayakan, dana untuk *Medicare* (asuransi kesehatan) akan habis pada tahun 2005. Jika tidak ada inisiatif kebijakan pelayanan kesehatan yang baru, santunan dalam *Medicare* harus dikurangi sampai \$ 46 Miliar dan akhirnya, program tersebut harus dipotong lebih dari 50 persen. Sementara itu, jumlah orang yang tidak memiliki asuransi kesehatan akan meningkat.³²

Rekomendasi

Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat risiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan. Misalnya rekomendasi untuk merubah undang-undang kecepatan (batas kecepatan maksimum nasional) dipusatkan pada biaya kematian yang tercegah pada pilihan kecepatan antara 55

³¹ William N. Dunn dan Gary Roberts, *The Role of Standardized Tests in Minority-Oriented Curricular Reform*, paper kebijakan yang disiapkan untuk Legislative Office for Research Liaison, Pennsylvania House of Representative, Februari 1987.

³² Sally T. Sonnefeld, Daniel R. Waldo, Jeffrey A. Lemieux, dan David R. McKusick, "Projections of National Health Expenditures through the Year 2000," *Health Care Financing Review*, 13, No. 1 (Fall 1991), 1-27.

mph dan 65 mph. Satu rekomendasi, didasarkan pada kesimpulan bahwa pada batas kecepatan 55 mph jumlah kematian yang dicegah hanya turun tidak lebih dari 2 sampai 3 persen, mengusulkan agar dana yang ada dialokasikan untuk yang lain, seperti untuk membeli alat deteksi asap untuk menjaga kesehatan dan keselamatan.³³ Sampai tahun 1990 sudah 40 negara bagian menghapus batas kecepatan 55 mph.

Pemantauan

Pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Banyak badan secara teratur memantau hasil dan dampak kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan di bidang kesehatan, pendidikan, perumahan, kesejahteraan, kriminalitas, dan ilmu dan teknologi.³⁴ Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan. Sebagai contoh, kebijakan kesejahteraan ekonomi dan sosial di Amerika Serikat akhir-akhir ini dipantau oleh analisis dari *the Beraau of the Census*. Analisis mereka menyimpulkan bahwa median nyata dari pendapatan rumah tangga di Amerika Serikat tumbuh dari 43 persen menjadi 46,7 persen. Semua kelompok pendapatan lainnya mengalami penurunan, dengan begitu menandakan peningkatan ketimpangan pendapatan, erosi kelas menengah, dan penurunan standar hidup dalam 20 tahun terakhir.³⁵

Evaluasi

Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan; tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Contoh bagus dari evaluasi adalah tipe analisis yang membantu memperjelas, mengkritik, dan mendebat nilai-nilai dengan mempersoalkan dominasi penalaran teknis yang mendasari kebijakan-kebijakan lingkungan pada Masyarakat Eropa dan bagian-bagian di dunia.³⁶

³³ Lihat, misalnya, Charles A. Lave dan Lester B. Lave, "Barriers to Increasing Highway Safety," dalam *Challenging the Old Order: Towards New Directions in Traffic Safety Theory*, ed. J. Peter Rothe (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1990), hal. 77-94.

³⁴ Sumber yang lengkap dan berbobot mengenai penggunaan indikator-indikator kebijakan untuk pemantauan kebijakan adalah Duncan MacRae, Jr., *Policy Indicators: Links between Social Sciences and Public Debate* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1985).

³⁵ Gordon Green, Paul Ryscavage, dan Edward Welniak, "Factors Affecting Growing Income Inequality: A Decomposition," paper disajikan dalam Konferensi Tahunan ke 66 The Western Economic Association International, Seattle, Washington, 2 Juli, 1991.

³⁶ Lihat, misalnya, Silvio O. Funtowicz dan Jerome R. Ravetz, "Global Environmental Issues and the Emergence of Second Order Science" (Luxembourg: Commission of the European Communities, Directorate-General for Telecommunications, Information Industries, and Innovation, 1990). Lihat juga Funtowicz dan Ravetz, "A New Scientific Methodology for Global Environmental Issues," dalam *Ecological Economics*, ed. Robert Costanza (New York: Columbia University Press, 1991), hal. 137-52.

PROSES KOMUNIKASI KEBIJAKAN

Analisis kebijakan adalah awal, bukan akhir, dari upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan berikut hasilnya. Itulah sebabnya analisis kebijakan didefinisikan sebagai pengkomunikasian, atau penciptaan dan penilaian kritis, pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Yang jelas, kualitas analisis kebijakan adalah penting sekali untuk memperbaiki kebijakan dan hasilnya. Tetapi analisis kebijakan yang baik belum tentu dimanfaatkan oleh para pemakainya, dan jika pun analisis kebijakan digunakan, ada jarak yang lebar antara penyelenggara analisis kebijakan untuk pemanfaatannya dalam proses pembuatan kebijakan, suatu jarak yang dapat dilukiskan sebagai masalah yang dihadapi pabrik kayu yang dikendalikan dengan jelek (Kotak 1-5).

Pengkomunikasian pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dapat dipandang sebagai proses empat tahap yang melibatkan analisis kebijakan, pembuatan materi, komunikasi interaktif, dan pemanfaatan pengetahuan. Sebagai ditunjukkan pada Gambar 1-5, analisis kebijakan dibuat atas dasar permintaan informasi dan nasihat dari para pelaku kebijakan pada setiap tahap dari proses pembuatan kebijakan seperti dijelaskan di bagian sebelumnya. Dalam rangka menanggapi permintaan tersebut, analisis kebijakan menciptakan dan secara kritis menilai pengetahuan yang relevan dengan masalah kebijakan. Untuk mengkomunikasikan pengetahuan tersebut, analis menciptakan berbagai dokumen yang relevan dengan kebijakan -nota kebijakan, paper isu kebijakan, ringkasan eksekutif,

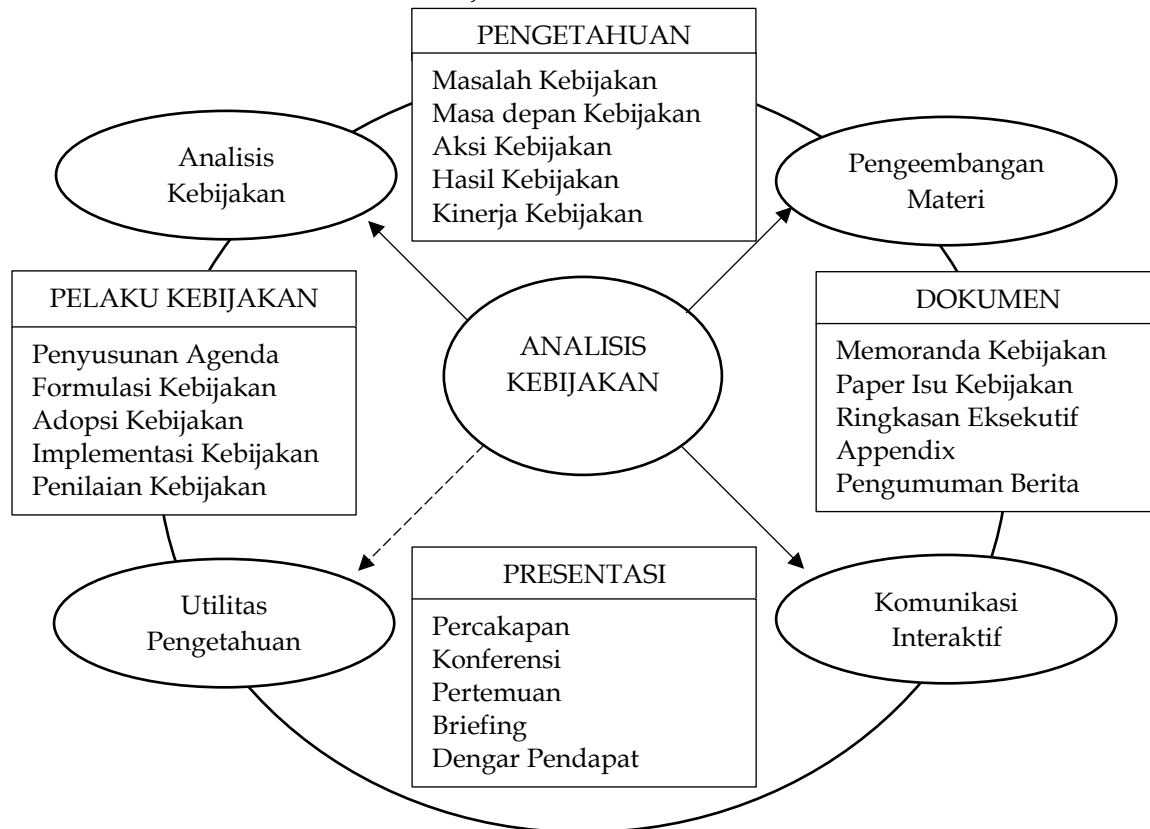
KOTAK 1-5 Pabrik Kayu yang dikelola dengan Buruk

“Sejumlah peneliti ilmu sosial yang pergi ke hutan ilmu pengetahuan, menebang kayu yang bagus dan kuat, dan saling menunjukkan karya bagus mereka kepada lainnya. Beberapa penebang pohon melempatkan balok-balok kayu ke sungai dan mengalirkannya ke hilir (mereka menyebutnya “difusi”). Di suatu tempat di hilir para praktisi membangun perusahaan konstruksi. Mereka memproduksi bangunan dari kayu-kayu yang datang ke hilir, tetapi secara keseluruhan mereka kekurangan berbagai bentuk ukuran kayu yang mereka inginkan. Masalahnya adalah bahwa tidak ada orang yang ingat untuk membangun perusahaan kayu yang merubah kayu gelondongan menjadi kayu olahan dalam berbagai bentuk dan ukuran. Perusahaan penebang kayu terus menebang di hulu dan di hilir perusahaan konstruksi terus beroperasi membuat bangunan. ...Terdapat dukungan dari pemerintah dan yayasan terhadap operasi penebangan. Juga terdapat beberapa dukungan terhadap perusahaan konstruksi. Akan tetapi, hampir tidak ada perencanaan dan pendirian perusahaan kayu.

- Jack Rothman, *Social R&D: Research and Development in the Human Services* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1980), hal. 16.

lampiran, dan siaran berita. Pada gilirannya, dokumen-dokumen tersebut berguna sebagai bahan untuk berbagai strategi komunikasi interaktif dalam percakapan, konferensi, pertemuan, *briefing*, dengar pendapat resmi, dan bentuk-bentuk presentasi lisan lainnya. Tujuan dari penciptaan dokumen-dokumen yang relevan dengan kebijakan dan presentasi lisan ini adalah untuk meningkatkan prospek pemanfaatan pengetahuan dan diskusi terbuka antara para pelaku kebijakan pada beberapa tahap proses pembuatan kebijakan.

Gambar 1-5. Proses Komunikasi Kebijakan



Garis patah-patah pada Gambar 1-5 mengisyaratkan bahwa pengaruh analisis dalam proses pemanfaatan pengetahuan adalah terbatas dan tidak langsung. Garis penuh menggambarkan bahwa analisis kebijakan secara langsung mempengaruhi plausibilitas kesimpulan dan rekomendasi yang dicapai melalui penerapan prosedur analisis kebijakan, maupun bentuk, isi, dan ketepatan dokumentasi-dokumentasi dan presentasi-presentasi yang relevan dengan kebijakan.

Dokumen yang Relevan dengan Kebijakan

Pengetahuan dan keterampilan yang tepat untuk melakukan analisis kebijakan secara jelas berbeda dengan apa yang diperlukan untuk membuat dokumen yang relevan dengan kebijakan. Pembuatan dokumen yang relevan dengan kebijakan –yaitu dokumen yang berisi pengetahuan yang berguna– membutuhkan pengetahuan dan keterampilan dalam mensintesis, menyederhanakan, memaparkan, dan meringkas informasi.

- *Sintesis.* Analisis lazimnya bekerja dengan ratusan halaman laporan yang telah terpublikasi, surat kabar, artikel jurnal, catatan ringkasan wawancara dengan narasumber atau pelaku kebijakan, kutipan undang-undang atau peraturan yang berlaku, dan tabel-tabel statistik. Berdasarkan pada tuntutan triangulasi, informasi tersebut harus disintesis ke dalam dokumen setebal maksimum 3 halaman (nota kebijakan) sampai 10 hingga 20 halaman (paper isu kebijakan). Informasi harus juga disintesis ketika menyiapkan ringkasan paper isu kebijakan (ringkasan eksekutif) atau materi yang cocok untuk media (penyiaran berita).

- *Organisasi*. Analisis harus dapat mengorganisir informasi secara koheren, konsisten, dan ekonomis. Meskipun “triangulasi dokumen” berarti bahwa dokumen-dokumen kebijakan beragam dalam gaya dan panjang, mereka memiliki kesamaan elemen: ringkasan, upaya yang dilakukan sebelumnya untuk memecahkan masalah, diagnosis ruang lingkup, kepelikan dan penyebab masalah, identifikasi dan evaluasi alternatif-alternatif pemecahan masalah dan alternatif tindakan yang dapat menyumbang pada pemecahan masalah. Paper isu kebijakan, berbeda dengan nota kebijakan, biasanya meliputi elemen-elemen tambahan misalnya, tabel dan grafik yang ditempatkan pada tubuh paper kebijakan dan lampiran-lampiran teknis.
- *Terjemahan*. Terminologi dan prosedur analisis kebijakan harus diterjemahkan ke dalam bahasa pelaku kebijakan. Dalam banyak kasus, hal ini memerlukan pemindahan konsep-konsep teoritis yang abstrak dan ungkapan-ungkapan statistik dan analitis ke dalam bahasa awam dan argumen-argumen yang lazim dipakai orang awam. Karena konsumennya juga termasuk para ahli (misalnya, analis lain atau staf ahli), penyajian konsep-konsep teoritis dan ungkapan-ungkapan statistik dan analitis dapat dimasukkan dalam lampiran paper isu kebijakan dan dokumen-dokumen pendukung lainnya.
- *Penyederhanaan*. Solusi-solusi masalah yang potensial kebanyakan luas ruang lingkungannya, saling bergantung, dan kompleks. Kombinasi dan permutasi (perubahan urutan angka) alternatif, kriteria, dan hasil kebijakan dapat secara mudah melampaui angka seratus. Dalam kasus ini, alternatif dapat disederhanakan dengan memperkecil jumlah pilihan-pilihan strategi dan dipaparkan dalam matriks.³⁷ Penyederhanaan hubungan kuantitatif yang kompleks dapat juga dicapai dengan cara menseleksi dan mempresentasikannya dalam bahasa sehari-hari yang mencirikan penyajian kuantitatif.³⁸
- *Penyajian Visual*. Ketersediaan grafik komputer yang canggih dan mudah dipakai telah secara dramatis meningkatkan kapasitas untuk komunikasi visual yang efektif. Penyajian visual informasi kuantitatif grafik balok, histogram, grafik lingkaran, grafik garis, peta demografi sosial adalah alat yang sangat penting dalam komunikasi kebijakan.³⁹
- *Ringkasan*. Pengambil kebijakan dengan agenda yang sangat padat bekerja di bawah tekanan keterbatasan waktu yang membatasi waktu mereka tidak lebih dari beberapa menit seharinya.⁴⁰ Di bawah keterbatasan ini pengambil kebijakan akan lebih mungkin membaca ringkasan eksekutif atau nota ringkas dibanding paper isu kebijakan yang lengkap. Keterampilan menyiapkan ringkasan menjadi sangat penting bagi komunikasi kebijakan yang efektif.

³⁷ Kartu nilai atau penampilan matriks diciptakan oleh Bruce F. Goeller dari RAND Corporation berguna sebagai alat untuk menyederhanakan kumpulan besar alternatif-alternatif yang saling bergantung. Mengenai ulasan kartu nilai atau matriks Goeller, lihat Bruce F. Goeller, “A Framework for Evaluating Success in Systems Analysis,” Santa Monica, CA: The RAND Corporation, 1988.

³⁸ Lihat Ronald D. Brumer, “Case-Wise Policy Information Systems: Redefining Poverty”, *Policy Sciences*, 19 (1986), 201-23.

³⁹ Diantara perangkat lunak grafik yang sempurna yang saat ini tersedia adalah Harvard Graphics (SPC Software, Mountain View, CA). sumber yang sangat bagus mengenai metodologi penyajian grafik adalah Edward R. Tufte, *The Visual Display of Quantitative Information* (Cheshire, CT: Graphics Press, 1983).

⁴⁰ Dalam komunikasi personal, Ray C. Rist dari the U.S. General Accounting Office melaporkan berdasarkan survei GAO bahwa pengambil kebijakan membaca rata-rata 12 menit setiap harinya.

Dokumen yang paling komprehensif dan rinci yang dapat dibuat analisis adalah paper isu kebijakan. Paper isu kebijakan umumnya dipusatkan pada sejumlah pertanyaan sebagai berikut: Dengan cara apa masalah kebijakan dapat dirumuskan? Seberapa besar lingkup dan kerumitan masalah? Seberapa jauh masalah tersebut memerlukan aksi publik? Jika tidak ada aksi yang dilakukan, bagaimana masalah tersebut berubah dalam beberapa bulan atau tahun mendatang? Apakah unit-unit pemerintah lain telah menangani masalah tersebut? Jika begitu, apa hasilnya? Tujuan dan sasaran apa yang perlu diupayakan untuk memecahkan masalah? Alternatif-alternatif kebijakan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan atau sasaran tersebut? Alternatif apa yang harus diambil dan diimplementasikan? Badan mana yang harus bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan? Bagaimana kebijakan dimonitor dan dievaluasi?

Para analis jarang diminta untuk menyediakan jawaban atas semua pertanyaan tersebut di atas. Tetapi, mereka umumnya diminta untuk memusatkan pada sekumpulan pertanyaan yang muncul dalam satu atau beberapa tahap dari proses pembuatan kebijakan misalnya, pertanyaan tentang biaya, laba, dan ketersediaan pelayanan kesehatan yang muncul pada tahap perumusan masalah atau pembuatan agenda. Perlu dicatat bahwa paper isu kebijakan kurang banyak diminta dibanding nota kebijakan ringkas atau laporan ringkas kebijakan sepanjang satu sampai beberapa halaman. Nota dan laporan kebijakan menjelaskan dan memadukan isi, kesimpulan, dan rekomendasi yang terdapat dalam berbagai paper isu kebijakan, reportase penelitian, dan dokumen-dokumen lain. Siaran berita biasanya meringkas kesimpulan dan rekomendasi paper isu kebijakan dan laporan kebijakan.

Bervariasinya dokumen kebijakan menunjukkan bahwa terdapat banyak cara untuk membuat materi tertulis secara tepat berdasarkan atas analisis kebijakan yang sama. Juga terdapat banyak konsumen dari informasi yang relevan dengan kebijakan yang disampaikan dalam berbagai dokumen. Klien langsung biasanya hanya satu, dan komunikasi yang efektif mungkin menuntut analisis membuat dokumen yang berbeda untuk pembaca yang berbeda, yang berarti memikirkan secara strategis kesempatan untuk melakukan perbaikan kebijakan. Meltsner menjelaskan kasus secara ringkas: "Berpikir secara strategis tentang komposisi pembaca penting diperhatikan agar komunikasi efektif. Seleksi pembaca bukanlah sesuatu yang harus ditinggalkan sendiri kepada klien langsung... banyak klien yang harus dicapai, beberapa ada di luar, beberapa di tempat terpencil, beberapa baru akan ada di masa mendatang, tetapi semuanya potensial menjadi pembaca".⁴¹ Misalnya, ketika penyiaran siaran berita diizinkan atas dasar prosedur operasi standar, siaran berita merupakan cara yang paling tepat untuk mencapai kelompok-kelompok pelaku kebijakan di masyarakat umum.⁴² Paper isu kebijakan tidak demikian. Jika tujuannya adalah untuk berkomunikasi dengan pembaca langsung, maka ringkasan eksekutif atau nota kebijakan adalah sarana yang paling efektif. Jadi, daya guna pengetahuan yang dikemukakan dalam dokumen-dokumen

⁴¹ Lihat, Meltsner, "Don't Slight Communication".

⁴² Mengenai peranan media massa dalam mengkomunikasikan pengetahuan ilmu sosial, lihat Carol H. Weiss dan Eleanor Signer, dengan bantuan Phyllis Endreny, *Reporting of Social Science in the National Media* (New York: Russel Sage Foundation, 1987). Bidang yang banyak diabaikan, peranan penerbit akademis dan komersial dalam mengkomunikasikan ide yang berasal dari ilmu pengetahuan dan humaniora, dibahas dalam Irving Louis Horowitz, *Communicating Ideas: The Crisis of Publishing in a Post Industrial Society* (New York: Oxford University Press, 1986).

kebijakan ditentukan oleh karakteristik pelaku atau pembaca dan konteks yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh proses pembuatan kebijakan.

Presentasi Kebijakan

Seperti juga prosedur untuk melakukan analisis kebijakan berbeda dengan prosedur pembuatan dokumen yang relevan dengan kebijakan prosedur untuk membuat dokumen-dokumen tersebut berbeda dengan prosedur untuk mengkomunikasikannya. Media komunikasi yang lazim adalah dokumen yang dikirim lewat pos, suatu cara impersonal untuk mencapai klien dan pelaku-pelaku kebijakan lainnya dengan cara fisik memindahkan versi asli atau kutipan dokumen yang relevan dengan kebijakan. Keterbatasan utama dari media ini adalah probabilitas bahwa dokumen tersebut akan mencapai pihak-pihak yang membutuhkan dan tidak hanya tersimpan di rak. Probabilitas pemanfaatan akan meingkat jika substansi dokumen kebijakan tersebut dikomunikasikan melalui presentasi kebijakan. Presentasi kebijakan percakapan, konferensi, penerangan, pertemuan, dengar pendapat merupakan cara berkomunikasi yang secara positif berhubungan dengan pemanfaatan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.⁴³

Tidak ada aturan yang baku untuk melakukan presentasi lisan. Namun demikian, pengalaman menunjukkan beberapa tuntunan umum yang penting untuk mengefektifkan komunikasi kebijakan. Tuntunan-tuntunan tersebut mengetengahkan berbagai strategi komunikasi yang tepat untuk berbagai situasi dalam setting strategi komunikasi yang tepat untuk berbagai situasi dalam setting praktis yang kompleks. Beberapa di antara situasi tersebut adalah besarnya kelompok, jumlah spesialis dalam bidang masalah yang digarap, penguasaan anggota-anggota kelompok dengan metode yang digunakan dalam analisis, dan kredibilitas analisis di mata kelompok, dan seberapa jauh presentasi dianggap penting untuk kebijakan. Dalam konteks demikian, berbagai strategi komunikasi sangat penting: Tidak ada “pengambil kebijakan universal” yang menerapkan standar penilaian yang sama (“tes realitas”) untuk mengevaluasi plausibilitas, relevansi dan daya guna analisis kebijakan. Komunikasi kebijakan yang efektif bergantung pada kecocokan antara strategi komunikasi dengan karakteristik pemakai analisis kebijakan (Kotak 1-6).

⁴³ Kemanjauan model pemanfaatan pengetahuan secara “interaktif” dibanding model-model saingannya misalnya, model “knowledge driven” dan “decision driven” telah dilaporkan dalam literatur paling tidak selama 20 tahun. Lihat Ronald G. Havelock, *Planning for Innovation: Through Dissemination and Utilization of Knowledge* (Ann Arbor, MI: Institute for Social Research, Center for the Utilization of Scientific Knowledge, 1969); Carol H. Weiss, “Introduction”, dalam *Using Social Research In Public Policy Making* (Lexington, MA: D.D. Heath, 1977), hal. 1-22; Lindblom dan Cohen, *Usable Knowledge*; dan Michael Huberman, “Steps toward an Integrated Model of Research Utilization”, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, No. 4 (June 1987), 586-611.

KOTAK 1-6 Komunikasi Situasional

Presentasi kebijakan kadang kala dibuat di bawah kondisi penerimaan yang kuat terhadap metode analisis dan kesimpulan dan percaya pada otoritas analis sebagai sumber pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Tetapi seringkali analisis kebijakan disajikan kepada kelompok yang tidak mempunyai cukup tenaga ahli, kurang akrab dengan metode analisis kebijakan, kurang yakin pada analisis dan kesimpulan-kesimpulannya, dan kurang waktu untuk melakukan pertemuan untuk mencampuri keputusan kebijakan penting yang tengah dipikirkan. Strategi komunikasi apa yang tepat di bawah kondisi demikian?*

- Yakinkan bahwa presentasi tertuju pada kebutuhan pengambil keputusan utama dan kenalilah keragaman pendengar.
- Hindari memberi informasi latar belakang terlalu banyak.
- Pusatkan pada kesimpulan. Gunakan grafik sederhana untuk menjelaskan data dan diskusikan metode hanya jika dianggap penting sekali untuk mendukung kesimpulan.
- Tunjukkan alasan kurangnya kredibilitas Anda, pilihlah strategi untuk mengatasi masalah ini misalnya, upayakan agar Anda dikenalkan oleh kolega yang memiliki kredibilitas tinggi atau masukkan dia sebagai bagaian dari tim.
- Pekalah pada keterbatasan waktu dan probabilitas bahwa kelompok terikat pada arah tindakan.
- Letakkan para pendukung Anda di belakang setelah orang-orang yang diduga akan memberi reaksi negatif berbicara.
- Prioritaskan pokok-pokok pikiran Anda sehingga Anda menyajikan sesuatu yang paling penting bagi pengambilan keputusan.

*Diadaptasi dari versi 2.0 *Presentation Planner* satu paket perangkat lunak yang diciptakan oleh Eastman Technology, Inc. dan didistribusikan oleh The Software Butler, Inc.

Penggunaan Pengetahuan yang Relevan dengan Kebijakan

Tujuan analisis kebijakan adalah untuk memperbaiki kebijakan dengan cara menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Tetapi perbaikan kebijakan mensyaratkan digunakannya pengetahuan tersebut oleh pengambil kebijakan, suatu proses yang rumit yang terbentuk melalui pertemuan antara tiga dimensi utama pemanfaatan pengetahuan:⁴⁴

- *Komposisi pengguna*. Analisis kebijakan digunakan oleh individu atau kesatuan kolektif misalnya, badan, biro, atau lembaga perwakilan. Jika penggunaan analisis mengandung perolehan (atau kehilangan) dalam pemanfaatan pengetahuan untuk pengambilan keputusan, maka proses pemanfaatan pengetahuan merupakan aspek pengambilan

⁴⁴ Lihat William N. Dunn, "Measuring Knowledge Use," *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* 5, No. 1 (1983), 120-33. Lihat juga Carol H. Weiss dan Michael J. Bucuvalas, "Truth Tests and Utility Tests: Decision Makers Frames of Reference for Social Science Research", *The American Sociological Review*, 45 (1980), 302-13; dan Jack Knott dan Aaron Wildavsky, "If Dissemination is the Solution, What is the Problem?" dalam *The Knowledge Cycle*, ed., Robert F. Rich (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1981), hal. 99-136.

keputusan secara individual (penggunaan individual).⁴⁵ Sebaliknya, jika proses pemanfaatan mengandung pencerahan publik atau proses belajar kolektif, penggunaan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan merupakan aspek keputusan kolektif yaitu kebijakan (penggunaan kolektif).⁴⁶

- *Efek penggunaan.* Penggunaan analisis kebijakan memiliki efek kognitif dan perilaku. Efek kognitif dapat berupa penggunaan analisis kebijakan untuk berpikir mengenai masalah dan pemecahannya (penggunaan konseptual), atau mensahkan formulasi masalah dan pemecahan yang diinginkan dengan memanfaatkan otoritas ahli (penggunaan simbolis). Sebaliknya efek perilaku dapat berupa penggunaan analisis kebijakan sebagai alat atau instrumen untuk melakukan aktivitas atau fungsi pengambilan kebijakan (penggunaan instrumental).⁴⁷ Penggunaan konseptual dan perilaku terhadap pengetahuan yang relevan dengan kebijakan terjadi pada pengguna individual dan kolektif.
- *Lingkup pengetahuan yang digunakan.* Lingkup pengetahuan yang digunakan oleh pengambil kebijakan bervariasi dari khusus ke umum. Penggunaan "*Ideas in Good Currency*" memiliki lingkup yang umum (pengetahuan umum), sementara penggunaan rekomendasi kebijakan tertentu mempunyai lingkup yang khusus (penggunaan khusus).⁴⁸ Pengetahuan yang bervariasi dalam lingkungannya digunakan oleh individu dan kelompok dengan efek yang bersifat konseptual atau pun perilaku.

Ketiga dimensi penggunaan ini bersifat saling bergantung. Titik temu antara dimensi-dimensi tersebut komposisi, efek, lingkup menyediakan dasar untuk menilai dan memperbaiki praktik analisis kebijakan dan dampaknya pada proses pembuatan kebijakan.

Perlu ditekankan bahwa tujuan memperbaiki peranan analisis kebijakan bukan merupakan bagian dari rencana untuk menegakkan elit "teknokratis" yang dengan menggunakan otoritas ilmu untuk membenarkan posisinya, berupaya menggantikan peranan politisi terpilih dan pegawai yang diangkat dan publik yang mereka layani. Sebaliknya, visi analisis kebijakan yang diketengahkan dalam buku ini adalah merupakan cara di mana analisis, sebagai warga dari komunitas yang memiliki keunggulan teknik di dalam masyarakat kontemporer,⁴⁹

⁴⁵ Misalnya, Duncan MacRae, Jr., dan John A. Wilde, *Policy Analysis for Public Decisions* (North Scituate, MA: Duxbury Press, 1979).

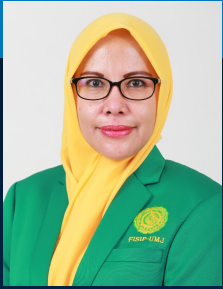
⁴⁶ Lihat secara berurutan, Carol H. Weiss, "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research," *Policy Analysis*, 3 (1977); Weiss, "The Circuitry of Enlightenment," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, No. 2 (1986), 274-81; dan David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1984).

⁴⁷ Mengenai perbedaan antara penggunaan konseptual, instrumental, dan simbolis, lihat Nathan Caplan, Andrea Morrison, dan Roger Stambaugh, *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level* (Ann Arbor, MI: Institute for Social Research, Center for Utilization of Scientific Knowledge, 1975); Robert F. Rich, "Uses of Social Science Information by Federal Bureaucrats: Knowledge for Action versus Knowledge for Understanding," in Weiss, *Using Social Research in Public Policy Making*, hal. 199-211; dan Karin D. Knorr, "Policy Makers Use of Social Science Knowledge: Symbolic or Instrumental?" dalam Weiss, hal. 165-82.

⁴⁸ Konsep "ideas in good currency" didiskusikan dalam Donald A. Schon, "Generative Metaphor: A Perspective on Problem Setting in Social Policy," dalam *Metaphors and Thought*, ed. A. Ortony (Cambridge: Cambridge University Press, 1979), hal. 254-83.

⁴⁹ Komunitas teknis, berbeda dengan komunitas ilmuwan yang dikungkung oleh disiplin tradisional, politisi karier dan penasihat kebijakan, adalah merupakan kelompok ahli yang memusatkan perhatiannya pada masalah-masalah baku dan teknis yang muncul dalam konteks praktis, berinteraksi dengan kalangan awam untuk menghasilkan pengetahuan mengenai masalah dan pemecahannya, melakukan dan menyajikan kepada para

RIWAYAT PENULIS



Dr. Evi Satispi, S.P., M.Si.

Sejak lama, permasalahan sosial sudah menjadi concern Dr. Evi Satispi, S.P., M.Si. itu sebabnya wanita kelahiran Purwakarta ini banyak terlibat pada kegiatan-kegiatan sosial, utamanya yang melibatkan masyarakat terpinggirkan seperti anak jalanan. Bahkan dosen tetap pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Jakarta (UMJ) ini juga sudah beberapa kali menjadi pembicara di beberapa forum nasional terkait dengan konsentrasinya tersebut.

Dini Gandini Purbaningrum, S.IP., M.A.

Dini menyelesaikan pendidikan S1 di Universitas Padjajaran Bidang Ilmu Administrasi Negara (2006), merampungkan S2 di Universitas Indonesia Bidang Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik (2017). Pengalaman penelitian Tahun 2018-2019 pada Rusunawa Rawa Bebek DKI Jakarta, Entikong (2019-2020), dan CG Stunting (2020). Pengalaman Pengabdian Masyarakat Tahun 2015-sekarang di YPAB, KKN PPM (2017), Narasumber Sosialisasi Pola Hidup Bersih Sehat pada Tahun (2018-2019), dan FGD Benchmarking (2020). Pengalaman penulisan buku berjudul Pengaduan Penghuni Rusunawa Perspektif Agama (2018), Kiprah Mahasiswa Capai Kemandirian Masyarakat di kampung KB Kecamatan Rumpin-Bogor (2018), dan Analisis Kebijakan Publik (2020).



Abdul Rahman, S.AP., M.AP.



Pria yang lahir di Kebumen, 21 Agustus 1990 ini merupakan dosen pada mata kuliah Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, dan Manajemen Pelayanan Publik di Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Jakarta. Selain itu, pria lulusan S2 Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia ini juga berprofesi sebagai Analis Kebijakan pada Direktorat Jenderal Pendidikan Vokasi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sebelumnya, juga berprofesi sebagai Analis Kebijakan pada Direktorat Jenderal Pendidikan Vokasi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sebelumnya, juga berprofesi sebagai Analis Kebijakan pada Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas. Konsentrasi riset penulis ialah: Kebijakan Pendidikan, Kebijakan Kebencanaan, dan E-Government.



ISBN 978-602-0798-98-1



9 786020 798981