

**PERAN PENELITI DAN ANALIS KEBIJAKAN DALAM
PEMBENTUKAN PROLEGNAS DAN RUU DI SETJEN DPD RI**

***THE ROLE OF RESEARCHER AND POLICY ANALYST ON THE
MAKING OF NATIONAL LEGISLATION PRIORITY AND THE BILL
IN SECRETARY-GENERAL DPD RI***

Zamzam Muhammad Fuad¹

*Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
Jl. Jenderal Gathot Subroto, Jakarta Pusat
Telp. (021) 57897458, Fax. (021) 57897448*

(diterima 27 April 2017; revisi 30 Mei 2017)

Abstract

One of the challenges of the Secretary-General of Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Setjen DPD RI) is to support both development of National Legislation Priority (Prolegnas) and the Bill of DPD RI. Researchers and policy analysts possess a strategic position in facing the challenge. However, researchers and policy analysts have not had clear roles, tasks, and functions yet on the making of both Prolegnas and the Bill. This study aims to provide a model of role for researchers and policy analysts on the making of both Prolegnas and the Bill in Setjen DPD RI. This study uses qualitative case study approach and aims to show that both researchers and policy analysts have each different roles. The differences can be seen from the momentum of task implementation, output, and the level of influence. This study recommends a follow-up study that will explore the role of all employees involved on the making of Prolegnas and the Bill of DPD RI.

Keywords: *researcher, policy analysts, the making of Prolegnas/the Bill, DPD RI*

Abstrak

Salah satu tantangan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia adalah meningkatkan dukungan terhadap pembentukan Prolegnas dan RUU DPD RI. Peneliti dan analis kebijakan memiliki posisi strategis dalam menjawab tantangan tersebut. Namun, keduanya belum memiliki peran, tugas, dan fungsi yang jelas dalam tata kerja pembentukan Prolegnas dan RUU. Kajian ini bertujuan untuk mendesain peran jabatan fungsional peneliti dan analis kebijakan dalam tata kerja pembentukan Prolegnas dan RUU di Sekretariat Jenderal DPD RI. Kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Kajian ini menunjukkan bahwa peneliti dan analis memiliki peran yang berbeda dalam tata kerja pembentukan Prolegnas dan RUU. Perbedaan tersebut dapat dilihat dari sisi momentum pelaksanaan tugas, hasil pekerjaan, dan level pengaruh. Kajian ini merekomendasikan agar dilakukan kajian lanjutan yang meneliti peran seluruh pegawai yang terlibat dalam tata kerja pembentukan Prolegnas dan RUU DPD RI.

Kata Kunci: *peneliti, analis kebijakan, pembentukan Prolegnas/RUU, DPD RI*

¹ Email: milikbersamasaja@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Pembentukan Program Legislasi Nasional dan Rancangan Undang-Undang di Sekretariat Jenderal DPD RI belum melibatkan staf pegawai seperti peneliti dan analis kebijakan. Hal ini karena jabatan peneliti dan analis kebijakan (selanjutnya disebut analis) belum pernah ada di Sekretariat Jenderal DPD RI (Setjen DPD). Sekarang Setjen DPD sedang melakukan penyesuaian kelembagaan agar peneliti dan analis dapat berkontribusi optimal terhadap kinerja lembaga. Salah satu persiapannya adalah mengangkat calon peneliti dan analis pada awal 2017. Menyambut momentum itu, kajian mengenai peran peneliti dan analis dalam tata kerja/*business process* pembentukan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Rancangan Undang-Undang (RUU) di Setjen DPD sangat dibutuhkan.

DPD RI merupakan lembaga perwakilan yang memiliki fungsi legislasi. Dalam hal ini, DPD RI berwenang untuk mengajukan Prolegnas dan RUU serta membahasnya bersama DPR dan Pemerintah. Dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPD RI didukung oleh sistem pendukung bernama Setjen DPD. Bentuk dukungan Setjen DPD terhadap DPD RI dapat bersifat teknis administratif dan substantif/keahlian. Dalam hal ini, yang dimaksud dukungan keahlian yaitu berupa penyediaan analisis informasi yang objektif, aktual dan faktual yang pada gilirannya digunakan dalam proses pembentukan Prolegnas dan RUU. Peneliti dan analis diadakan di Setjen DPD untuk melaksanakan dukungan keahlian tersebut. Dengan demikian, peneliti dan analis Setjen DPD adalah personil pegawai yang diarahkan untuk memberikan dukungan keahlian bagi DPD RI dalam bentuk penyediaan analisis ilmiah dan akurat sebagai bahan pembentukan Prolegnas dan RUU.²

Keberadaan peneliti dan analis dikuatkan oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3). Dalam rezim peraturan UUP3, penyusunan Prolegnas dan RUU harus berbasis pada pengetahuan. Dengan kata lain, penyusunan Prolegnas dan RUU harus didahului oleh kajian yang objektif. Oleh karena itu, Kementerian/Lembaga yang memiliki kewenangan menyusun atau merancang peraturan perundang-undangan harus memiliki personel pegawai yang mampu mendukung tersedianya basis ilmiah dalam proses penyusunan atau perancangan peraturan perundang-undangan.

UUP3 secara eksplisit mengatur bahwa pembentukan Prolegnas dan RUU harus melibatkan pejabat perancang peraturan perundang-undangan, peneliti dan tenaga ahli. Aturan tersebut memang tidak menyebutkan peran seorang analis dalam pembentukan Prolegnas dan RUU. Akan tetapi jika merujuk pada UU yang sama, terdapat aturan yang menyebutkan bahwa Prolegnas dan RUU yang dibuat harus berlandaskan pada kajian evaluasi peraturan perundang-undangan. Dalam Peraturan Menpan RB No.45 Tahun 2013, seorang analis dapat melakukan kajian evaluasi peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, seorang analis tetap dimungkinkan untuk terlibat dalam proses pembuatan Prolegnas dan RUU. Persoalannya adalah bagaimana pembagian peran antara peneliti dan analis dalam proses pembentukan Prolegnas dan RUU. Hal ini perlu dicari jalan keluarnya agar tidak terjadi tumpang tindih tugas antara peneliti dan analis, yang pada gilirannya dapat mengganggu efektifitas dan efisiensi kinerja organisasi.

Mendesain pembagian peran antara peneliti dan analis bukan perkara mudah. Jika hanya merujuk pada peraturan perundangan, tugas peneliti dan analis berpotensi tidak selaras dengan tata kerja pembentukan Prolegnas dan RUU yang selama ini sudah berjalan. Sebaliknya, jika hanya mempertimbangkan tata kerja pembentukan Prolegnas dan RUU, bisa jadi pekerjaan para peneliti dan analis tidak sesuai dengan peraturan perundangan. Jika

² Dalam kajian ini, istilah Prolegnas dan RUU merujuk pada produk perundangan dari DPD RI. Istilah tersebut akan diperjelas menggunakan keterangan tambahan ketika dibutuhkan untuk menjelaskan Prolegnas/RUU dari DPR atau Pemerintah.

tidak sesuai dengan peraturan perundangan, pekerjaan para peneliti dan analis tidak bisa mendapat *reward* berupa angka kredit, yang pada gilirannya merusak pola karir peneliti dan analis. Dilema-dilema inilah yang harus diselesaikan. Berdasarkan latar belakang dan problematika di atas, maka Setjen DPD harus mendesain peran peneliti dan analis dalam tata kerja pembuatan Prolegnas dan RUU. Kajian ini bertujuan untuk mendesain peran peneliti dan analis dalam tata kerja pembuatan Prolegnas dan RUU.

2. TINJAUAN TEORI

Birokrasi menempati posisi yang strategis dalam struktur kenegaraan karena berperan sebagai perumus dan pelaksana kebijakan publik (*public policy*) (Setiyono, 2016; Thoha, 2014). Sebagai pelaksana kebijakan, birokrasi selalu bersinggungan dengan objek sebuah kebijakan, yaitu masyarakat. Respon masyarakat terhadap sebuah kebijakan selalu disampaikan melalui birokrasi. Sehingga birokrasi tidak hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan, namun juga sebagai pengevaluasi kebijakan. Informasi mengenai segala hal terkait implementasi kebijakan inilah yang menjadi alasan agar birokrasi dilibatkan dalam perumusan kebijakan (Setiyono, 2016).

Pengambil keputusan (presiden dan legislator) membutuhkan informasi yang berkualitas untuk menyusun, mengevaluasi, merevisi, mempertahankan atau membatalkan sebuah kebijakan. Kebijakan berbasis riset atau pengetahuan dapat menyelamatkan kehidupan, mengurangi kemiskinan, dan meningkatkan kualitas hidup (Purwaningsih, 2016). Birokrasi memiliki posisi strategis untuk menyediakan informasi yang ilmiah, objektif, aktual dan faktual kepada para pengambil keputusan. Namun tugas ini sulit karena birokrasi terbiasa melakukan tugas yang bersifat rutin, teknis administratif. Untuk menuju birokrasi kelas dunia, birokrasi Indonesia tidak lagi membutuhkan personil pegawai yang hanya bisa mengerjakan tugas teknis administratif atau klerikal seperti surat menyurat (Dwiyanto, 2011).

Birokrasi pemerintah diharapkan dapat mendorong optimalisasi peran Jabatan Fungsional (Jafung) dalam struktur birokrasi (Setiyono, 2016). Hal ini karena Jafung sengaja dirancang untuk menyediakan informasi yang dapat dipercaya oleh pengambil keputusan sebagai bahan pembuatan kebijakan (Dwiyanto, 2016). Hal ini berarti mengandaikan adanya kaum intelektual yang berprofesi sebagai pegawai pemerintah. Tepat di situlah muncul persoalan, karena kaum intelektual hidup dalam dunia akademis yang sarat dengan netralitas kepentingan, sementara pegawai pemerintah hidup sebagai pendukung pemerintahan.

Dalam ilmu sosial, hubungan antara intelektual/cendekiawan dan kekuasaan merupakan polemik yang telah banyak dibahas oleh banyak ahli, baik dalam atau luar negeri. Kajian Wiratmo Soekito dalam buku berjudul *Cendekiawan dan Politik berusaha menjawab pertanyaan, apakah peran intelektual dibutuhkan di dalam lingkungan politik Indonesia? Apakah intelektual mampu mempertahankan fungsi intelektualnya jika masuk ke dalam lingkungan politik? Kajian Soekito ini sampai pada kesimpulan bahwa intelektual di negara berkembang seperti Indonesia tidak dapat mengelak dari isu atau masalah politik. Perannya sangat besar untuk melakukan *speaking truth to power* (Soekito, 1983). Kelemahannya, buku tersebut belum cukup membahas bagaimana peran intelektual yang merangkap sebagai birokrat atau sering disebut dalam istilah kaum teknokrat. Menurut Kleden, keberadaan kaum teknokrat merupakan penghubung antar dunia ilmiah dengan politik yang selama ini hubungannya tidak harmonis. Tantangan yang tersisa adalah apakah kaum teknokrat mampu menjaga sikap ilmiahnya atau justru kepentingan politik yang mendikte pikiran-pikiran ilmiahnya (Kleden, 1987). Beberapa ilmuwan sosial bahkan ada*

yang berpendapat bahwa intelektual tidak dapat dipisahkan dari dunia politik karena intelektual adalah politik itu sendiri. Intelektual selalu ada di dalam pusara wacana (*discourse*) dan modal (*capital*) yang merupakan instrumen politik (Dhakidae, 2003; Dhakidae & Hadiz, 2006). Sehingga, hubungan intelektual dan politik itu sama dengan hubungan antara politisi dengan politik. Intelektual adalah politisi dalam bentuk yang lain.

Problematika yang diangkat dalam kajian ini berada di dalam perkembangan wacana yang diuraikan di atas. Peneliti dan analis merupakan pegawai yang bekerja untuk memenuhi fungsi lembaga riset parlemen. Di satu sisi, lembaga riset parlemen adalah lembaga yang sarat dengan kaum intelektual, sikap ilmiah dan objektivitas. Di sisi lain, lembaga parlemen adalah lembaga yang sarat dengan kepentingan politik. Lalu bagaimana peneliti dan analis harus menjalankan perannya? Untuk menjawab hal ini, wacana mengenai lembaga riset parlemen harus dibahas terlebih dahulu.

Dalam studi parlemen, lembaga riset parlemen (*parliament research service*) memiliki posisi strategis dan penting di suatu lembaga perwakilan. Hal ini disebabkan oleh dua hal. *Pertama* konsekuensi sistem politik demokrasi. Demokrasi bukan sistem politik yang menggaransi seorang akademisi menjadi seorang legislator atau wakil rakyat. Demokrasi merupakan sistem yang menggaransi warga negara untuk memilih wakilnya yang dianggap mampu untuk memperjuangkan kepentingannya di parlemen. Sistem ini membentuk wajah lembaga parlemen demokratis diisi oleh wakil rakyat yang memiliki latar belakang profesi yang heterogen. Hal ini dengan sendirinya menciptakan sebuah kondisi yang mendorong legislator untuk memiliki sebuah lembaga riset agar menjamin ketersediaan informasi yang akurat dan objektif guna mendukung tugas-tugas keparlemenannya.

Kedua, konsekuensi prinsip *check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif. Selain memiliki fungsi legislasi, lembaga legislatif juga memiliki fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan ini beragam bentuknya, salah satunya adalah pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. Agar dapat menjalankan fungsi pengawasannya dengan baik, lembaga legislatif harus memiliki otonomi relatif dengan pemerintah, tidak hanya kewenangan, namun juga dalam hal informasi. Oleh karena itu lembaga legislatif harus memiliki lembaga riset parlemen yang kuat dan mandiri.

Lembaga riset parlemen memiliki peran penting dan strategis dalam memperkuat lembaga legislatif. Menurut Miko dan Robinson (dalam Miller, Pelizzo, & Stapenhurst, 2004), kualitas lembaga parlemen dapat dilihat dari kualitas lembaga riset parlemennya. Dalam hal ini, Miko dan Robinson membuat empat kategori lembaga parlemen, yaitu *rubber stamp legislature*, *emerging legislature*, *informed legislature*, dan *transformative legislature*.

Lembaga legislatif yang termasuk dalam kategori *rubber stamp legislature* tidak memiliki kemampuan membuat peraturan perundang-undangan yang berkualitas. Indikatornya adalah ketiadaan lembaga riset parlemen. Indikator ini menandakan bahwa para legislator tidak membutuhkan informasi yang mandiri dan akurat dalam melaksanakan tugasnya. Legislator hanya menjadi "tukang stempel" setiap kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah. Kondisi ini diilustrasikan pada parlemen di masa Orde Baru. Kategori *emerging legislature* ditandai dengan adanya legislator yang mulai menyadari pentingnya informasi yang akurat dan mandiri (bukan pemerintah atau lembaga lain). Oleh karena itu, pada level ini mulai dirintis pusat kajian, peneliti, dan perpustakaan. Pada kategori *informed legislature*, legislator mulai aktif menjalankan pusat kajian, peneliti dan perpustakaan. Pusat kajian, peneliti, dan perpustakaan sudah menyediakan informasi meskipun belum sepenuhnya digunakan oleh legislator. Sementara itu, *transformative legislature* merupakan kategori yang ditandai dengan adanya para legislator yang menggunakan informasi dari lembaga riset parlemen secara rutin sebagai bahan pembuatan peraturan perundang-undangan. Dalam

kategori ini, hubungan antara legislator dan lembaga riset parlemen sudah mencapai derajat kepercayaan (*trust*) yang sangat tinggi (Miller et al., 2004).

Dengan menggunakan alat analisis tersebut, Habibie dan Heryadi pernah memasukkan lembaga DPD RI pada kategori *emerging legislature*. Hal ini karena DPD sudah memiliki lembaga riset berupa pusat kajian, peneliti, dan perpustakaan, namun belum menyediakan informasi yang dapat digunakan legislator untuk membuat peraturan perundang-undangan (Habibie & Heryadi, 2015). Penyediaan informasi masih dilakukan oleh pegawai dari luar lembaga yaitu para staf ahli. Staf ahli adalah kaum profesional atau spesialis atau akademisi yang dikontrak oleh Setjen DPD dalam jangka waktu tertentu untuk melaksanakan tugas-tugas keahlian.

Menurut Miller, Pelizzo dan Staphenurst, kerjasama antara lembaga riset parlemen dengan kaum spesialis profesional ini merupakan salah satu di antara berbagai model lembaga riset parlemen. Model pertama, adalah lembaga riset internal. Pada model ini, lembaga riset parlemen memiliki peneliti dan perpustakaan sendiri. Model kedua adalah lembaga riset eksternal. Pada model ini, lembaga riset parlemen diisi oleh lembaga riset independen (swasta) yang diikat secara kontraktual. Sehingga, jika masa kontrak berakhir, maka lembaga riset itu akan diganti atau diperpanjang masa kontraknya. Model ketiga adalah model semi eksternal-internal. Pada model ini, lembaga riset parlemen tidak hanya memiliki peneliti dan perpustakaan sendiri, namun juga bekerja sama dengan lembaga riset/peneliti/spesialis independen untuk melakukan tugas-tugas keahlian (Miller et al., 2004).

Dalam menentukan pilihan model tersebut, lembaga parlemen akan dihadapkan pada kutub dilema. Apabila memilih lembaga riset eksternal, maka lembaga parlemen berpeluang mendapat informasi yang objektif namun tanpa garansi loyalitas. Sehingga sensitifitas lembaga riset eksternal terhadap penguatan fungsi DPD RI relatif lemah. Sebaliknya, jika mendesain lembaga riset internal, maka lembaga parlemen berpeluang mendapat staf yang loyal namun informasinya rawan untuk tidak objektif. Untuk mengatasi dilema tersebut, banyak parlemen dunia yang mengambil jalan tengah, yaitu mengkolaborasikan antara lembaga riset internal dan lembaga riset eksternal (Miller et al., 2004).

Dalam UUP3 dijelaskan bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan harus merujuk pada hasil penelitian atau pengkajian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Hasil penelitian inilah yang menjadi dasar bagi pembentukan Naskah Akademik (NA). Pada UUP3 diatur bahwa tahapan pembentukan perundang-undangan harus melibatkan peneliti. Sementara itu dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 45 Tahun 2013 (selanjutnya disebut Permenpan Analis) disebutkan bahwa pejabat fungsional Analis Kebijakan memiliki tugas pokok melaksanakan kajian dan analisis kebijakan dalam lingkungan instansi Pusat dan Daerah. Artinya, peneliti dan analis memiliki tugas yang saling beririsan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sepanjang penelusuran penulis, belum ada kajian yang pernah mengangkat masalah perbedaan peneliti dan analis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Studi yang dilakukan oleh M. Zainal Anwar memaparkan pentingnya perumusan kebijakan publik dengan melibatkan peneliti. Selain itu Anwar juga menjelaskan pola kerjasama antara peneliti non-birokrat dengan peneliti birokrat (Anwar, 2016). Studi yang dilakukan oleh Agus Dwiyanto cukup komprehensif menelaah tugas dan fungsi analis (Dwiyanto, 2016). Akan tetapi studi tersebut tidak membahas lebih lanjut bagaimana perbedaan tugas fungsi analis dengan Jafung yang lain, termasuk peneliti. Studi Dwiyanto tersebut juga tidak membahas perbedaan tugas fungsi analis dengan peneliti dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, baik itu secara umum di kementerian/lembaga ataupun

secara khusus di Setjen DPD. Purwaningsih juga menaruh minat pada hubungan antara peneliti dan kebijakan publik (Purwaningsih, 2016). Akan tetapi, studinya sama sekali tidak menyinggung perbedaan antara peneliti dan analis. Dalam studinya, yang dimaksud peneliti adalah analis, yang dimaksud analis adalah peneliti. Hal ini mengandung risiko yang besar karena peneliti dan analis memiliki etika penelitian yang berbeda.

Jika dibandingkan dengan studi-studi di atas, orisinalitas kajian yang penulis lakukan ini terletak pada sudut pandang penelitian. Penulis tidak hanya mencari bagaimana urgensi peneliti atau analis belaka dalam proses pembuatan kebijakan publik saja. Lebih dari itu, penulis juga merumuskan bagaimana peran ideal seorang peneliti dan analis jika dilihat dari kacamata institusi birokrasi. Oleh karena itu, kajian yang penulis lakukan ini signifikan keberadaannya, baik untuk dunia akademis maupun untuk Setjen DPD atau kementerian/lembaga yang lain yang memiliki Jafung peneliti dan analis.

3. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Dengan metode ini, penulis menginterpretasikan segala data dan peristiwa yang ada untuk mengonstruksi makna-makna yang dibutuhkan dalam memahami dan menjawab permasalahan penelitian. Kajian ini menggunakan dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah hasil ide, gagasan, atau pendapat dalam bentuk kata-kata yang diperoleh dari para informan. Sementara itu data sekunder adalah dokumen tertulis berupa buku dan peraturan perundang-undangan serta notula/ikhtisar rapat yang dianggap berguna untuk menjawab rumusan masalah. Data primer digunakan untuk menggali informasi tentang tata kerja pembuatan RUU di Setjen DPD. Untuk menggali data primer, penulis menggunakan teknik *purposive sampling* dengan memilih informan yang dianggap paham terhadap masalah penelitian. Sementara itu, data sekunder digunakan untuk menggali informasi mengenai perbedaan normatif antara peneliti dengan analis.

Proses analisis data dalam kajian ini menggunakan teknik analisis data yang diadaptasi dari Creswell (Creswell, 2016). *Pertama*, mengolah dan mempersiapkan data. Dalam tahapan ini penulis merapikan data yang diperoleh ke dalam sebuah tabulasi data yang rapi sehingga memudahkan penulis untuk membaca keseluruhan data. *Kedua*, membaca keseluruhan data. Dalam tahapan ini penulis membaca tabulasi data dan membuat catatan-catatan penting mengenai garis besar ide yang tersimpan dalam data. *Ketiga*, memulai *koding* semua data. Dalam proses ini penulis menandai seluruh data sesuai dengan kategorisasi-kategorisasi yang dibuat dengan mempertimbangkan topik, fokus penelitian dan rumusan masalah penelitian. *Keempat*, menginterpretasikan data. Dalam tahapan ini penulis menafsirkan data dengan membandingkan keseluruhan data yang sudah *dikoding* dan dengan cara membandingkan keseluruhan data dengan tinjauan kepustakaan.

Kajian ini menggunakan teknik validitas data untuk menjamin objektivitas dan akurasi penafsiran data. Validitas data diperlukan untuk mengukur sejauh mana interpretasi yang dilakukan oleh peneliti dapat dipercaya. Penelitian ini menggunakan teknik validitas data yang dirumuskan oleh Creswell (Creswell, 2016). *Pertama*, triangulasi. Dalam tahapan ini seluruh informasi dari seorang informan dibandingkan dengan informasi yang diberikan informan lain. Ketidakcocokan yang terjadi kemudian diselidiki lebih lanjut apakah itu cermin dari keunikan, atau cermin dari ketidakjujuran. *Kedua*, *member checking*. Dalam tahapan ini penulis membawa kembali laporan penelitian kepada informan untuk menguji akurasi interpretasi penulis. Dalam tahapan ini penulis mewawancarai informan untuk

memberikan komentarnya. *Ketiga, peer review.* Pada tahapan ini penulis mendiskusikan laporan penelitian dengan rekan sesama peneliti di Setjen DPD.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Menurut Olsen dan March (dalam Parsons, 2008), kebijakan atau keputusan tidak dapat dilepaskan dari institusi yang melingkupinya. Ini karena segala aktifitas manusia sangat bergantung pada konstitusi yang melekat pada ruang dan waktu kehidupannya. Kerangka aturan mampu menjelaskan bagaimana rupa atau wajah suatu kebijakan. Selain itu, kebijakan juga dibentuk oleh kerangka moral atau etika kolektif. Menurut Parsons, pendapat ini disebut juga sebagai pendekatan *institusionalisme* sosiologis (Parsons, 2008).

Kajian ini menggunakan alat analisis *institusionalisme* sosiologis Olsen dan March di atas. Peran peneliti, analis dan tata kerja Setjen DPD dimaknai sebagai suatu kebijakan yang bersumber pada kerangka aturan dan etika kolektif. Dalam kajian ini, yang dimaksud dengan kerangka aturan adalah “ekosistem” peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang eksistensi peneliti dan analis. Peraturan perundang-undangan ini adalah undang-undang, peraturan DPD, peraturan menteri dan peraturan kepala lembaga. Sementara itu, yang dimaksud dengan kerangka moral adalah segala wacana yang membahas tentang apa yang etis atau tidak etis bagi seorang peneliti dan analis dalam mengerjakan sebuah karya ilmiah di dunia politik.

Lebih jelasnya, masalah akan dianalisis melalui tiga jalur. *Pertama*, sebagai pencarian etika kolektif, perbedaan peneliti dan analis kebijakan harus dicari dalam referensi ilmiah yang membahas tentang etika kaum intelektual dalam dunia politik. *Kedua*, sebagai pencarian kerangka aturan, perbedaan peneliti dan analis kebijakan harus dicari dalam peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, perbedaan peneliti dan analis kebijakan harus dicari dalam tata kerja pembentukan peraturan perundang-undangan di DPD RI. Ketiganya harus saling menyesuaikan sedemikian rupa sehingga terbentuk rumusan tugas peneliti dan analis yang khas Setjen DPD.



Gambar 1 Desain Analisis

Sumber: diolah peneliti

Dalam literatur ilmiah, problematika peneliti dan analis kebijakan sudah dibahas oleh beberapa ahli. Pembahasan ini semakin penting karena muncul tuntutan bahwa kebijakan publik sebaiknya disusun dengan mempertimbangkan kajian yang bersifat ilmiah (*evidence based policy*). Namun dalam pembahasan tersebut muncul polemik.

Polemik ini bisa dikumpulkan dalam dua kategori. *Pertama*, adalah masalah etika. Pengetahuan dan kekuasaan merupakan masalah yang sampai hari ini masih diperdebatkan. Dalam tradisi ilmu pengetahuan, terdapat keyakinan bahwa kegiatan penelitian (riset ilmiah) tidak boleh bercampur dengan kepentingan-kepentingan politik. Selama kepentingan politik masuk dalam kegiatan penelitian, maka hasilnya berpotensi tidak valid dan tidak objektif. Oleh karena itu banyak ahli yang mengharamkan para peneliti untuk terlibat dalam dunia politik. Namun ada juga ahli yang bersikap moderat dengan mengatakan bahwa peneliti bisa saja tetap mempertahankan objektivitas walaupun ikut serta dalam proses pembuatan kebijakan publik. Mengadaptasi konsep dari Weingart, kaitan antara sains dan kebijakan publik mengindikasikan adanya dua tahapan, yaitu adanya *saintifikasi* politik (SP) dan politisasi sains (PS). Tahapan SP adalah pembuatan kebijakan yang mengacu pada tuntutan sains. Istilah "*speaking the truth to power*" digunakan dalam tahapan ini. Sedangkan PS adalah pembuatan kebijakan yang didukung oleh sains (Weingart, 1999). Dalam tahap ini rancangan suatu kebijakan sudah setengah jadi, akan tetapi masih perlu dimatangkan atau disempurnakan. Meskipun tampak sama, kedua hal tersebut sangatlah berbeda. Dalam model ini, peneliti berada dalam wilayah SP, sedangkan analisis berada dalam wilayah PS. Dengan model seperti ini, kebijakan publik berbasis kajian (*evidence based policy*) dapat diwujudkan tanpa harus keluar dari rambu-rambu etika kaum intelektual.

Kedua, masalah metodologi. Etzioni berpendapat bahwa jenis kajian kebijakan (*policy analysis*) berbeda dengan jenis kajian penelitian dasar (*basic research*). Secara metodologi, kajian kebijakan dan penelitian dasar dapat dibedakan dalam 4 kategori utama, yaitu tujuan, alat analisis, kerahasiaan, dan gaya komunikasi (Etzioni, 2006).

Dari sisi tujuan, penelitian dasar bertujuan untuk memahami keadaan. Sedangkan kajian kebijakan bertujuan untuk mengubah keadaan. Dalam hal ini, peneliti bertugas untuk mengumpulkan dan menganalisis masalah kemasyarakatan. Hasil analisis ini digunakan oleh anggota parlemen untuk menginventarisasi masalah. Melalui proses politik, anggota parlemen akan memutuskan masalah apa saja yang akan diangkat statusnya menjadi judul kebijakan. Proses selanjutnya, analisis bertugas untuk memperkuat judul kebijakan tersebut dengan kajian kebijakan. Proses ini menggambarkan bahwa seorang peneliti bekerja di atas prinsip memahami keadaan, sedangkan analisis bekerja di atas prinsip merubah keadaan.

Dari sisi alat analisis, kajian kebijakan lebih multi disiplin (eklektik) daripada penelitian dasar. Artinya, seorang analisis bisa saja menggunakan seluruh ilmu yang dimilikinya untuk menjawab sebuah persoalan kebijakan. Alat analisis seorang analisis bersifat multidisipliner. Seorang analisis dapat menggunakan pendekatan ekonomi, politik, sosiologi secara bersamaan. Semakin kompleks pendekatan, semakin bagus kajiannya. Sementara itu seorang peneliti cakupan analisisnya bersifat terbatas. Jika peneliti politik, maka analisis yang digunakan juga harus analisis politik. Jika peneliti ekonomi, maka analisis yang digunakan juga harus analisis ekonomi. Dalam hal meneliti kasus otonomi daerah, misalnya. Tidak boleh seorang peneliti politik menggunakan analisis makro ekonomi untuk memahami otonomi daerah. Sebaliknya tidak boleh juga seorang peneliti ekonomi menggunakan analisis budaya politik untuk memahami otonomi daerah. Jadi, penelitian dasar lebih mensyaratkan faktor *expertise* (keahlian terhadap ilmu pengetahuan tertentu) daripada seorang analisis kebijakan.

Dari sisi kerahasiaan publikasi, seorang peneliti harus membuka hasil penelitiannya kepada publik. Semakin banyak mendapat tanggapan kritis, semakin bagus kualitas penelitian tersebut. Sementara itu dalam kajian kebijakan publik, hasil kajian memiliki sifat rahasia. Sebab kajian itu hanya ditujukan untuk dibaca oleh orang-orang tertentu yang berwenang untuk merencanakan, membuat, dan mengeksekusi suatu kebijakan publik.

Dari sisi gaya komunikasi, penelitian dasar menggunakan bahasa yang cenderung eksklusif, menggunakan konsep-konsep abstrak bahkan kadang-kadang matematis. Jadi, meskipun terbuka terhadap publik, penelitian dasar cenderung hanya dibaca oleh kalangan profesi saja. Hal ini berbeda dengan kajian kebijakan. Sekalipun sifatnya rahasia, gaya komunikasi penulisan kajian kebijakan lebih publik (baca: luwes) daripada penelitian dasar. Kajian kebijakan berusaha untuk menghindari penggunaan konsep-konsep abstrak dan matematis dalam penulisannya. Ini karena kajian kebijakan akan dibaca oleh orang-orang dengan berbagai macam latar belakang pendidikan dan level pendidikan. Berbagai kesimpulan di atas tersaji dalam Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1 Perbedaan Etika Peneliti dan Analisis Tinjauan Teori

Nomor	Kategori	Analisis Kebijakan	Peneliti
1	Etika	Politisasi Sains	Saintifikasi Politik
2	Output	<i>Policy Analysis</i>	<i>Basic Research</i>
3	Tujuan	Mengubah keadaan	Memahami keadaan
4	Tuntutan	Akurasi dan Kecepatan	Akurasi dan Kebaruan variabel/metode/teori
5	Penggunaan Variabel	Variabel digunakan secara lunak	Variabel digunakan secara ketat
6	Alat analisis keilmuan	Multidisipliner	<i>Expertise</i>
7	Kerahasiaan	Rahasia	Terbuka untuk publik
8	Gaya bahasa	Publik (luwes)	Ketat (kaku)

Sumber: (Etzioni, 2006)

Selain memeriksa pada etika intelektual, peran peneliti dan analisis dapat diperiksa pada peraturan perundang-undangan. Tugas analisis didefinisikan secara eksplisit dalam Permenpan No. 45 Tahun 2013. Dalam peraturan tersebut, yang dimaksud dengan analisis adalah pejabat fungsional tertentu yang mempunyai ruang lingkup tugas, tanggungjawab, dan wewenang untuk melaksanakan kajian dan analisis kebijakan dalam lingkungan instansi pusat dan daerah. Dalam peraturan tersebut juga diatur tentang mata kegiatan yang bernilai angka kredit. Merunut pada Permenpan tentang jabatan analisis, salah satu tugas pokok analisis adalah membuat riset dan analisis kebijakan serta rekomendasi kebijakan. Beberapa detail mata tugas disajikan dalam Tabel 2.

Tugas analisis kebijakan adalah memberi input dalam proses penyusunan RUU baik berupa Naskah Akademik (NA), memo kebijakan (*policy brief*) dan makalah kebijakan (*policy paper*). Rumusan masalah yang dikemukakan oleh analisis berasal dari *feedback* suatu kebijakan publik, FGD dengan para *stakeholders* atau masyarakat yang mendiskusikan masalah kebijakan publik tertentu. Dengan kata lain, semesta berpikir dari analisis adalah dari dan untuk kebijakan publik. *Output* dari kegiatan analisis dapat berupa NA RUU, makalah kebijakan (*policy paper*), ringkasan kebijakan, laporan hasil pemantauan, laporan hasil evaluasi, telaahan staf, dan memo kebijakan. Lalu bagaimana dengan peneliti?

Tugas peneliti didefinisikan secara eksplisit dalam KEP/128/M.PAN/9/2004 dan Peraturan Kepala LIPI No 2 Thn 2014 (Perka LIPI). Dalam Perka LIPI disebutkan bahwa Peneliti adalah insan yang memiliki kepakaran yang diakui dalam suatu bidang keilmuan yang bertugas melakukan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Tabel 2 Perbedaan Peneliti dan Analis dalam Peraturan Perundang-undangan

No	Jabatan	Tugas Pokok	Sub Unsur Tugas Pokok	Output
1	Analisis Kebijakan	Tugas pokok Analis Kebijakan yaitu melaksanakan kajian dan analisis kebijakan.	<ul style="list-style-type: none"> • Menyediakan informasi terkait perumusan masalah kebijakan • Merumuskan issue-isue kebijakan ke dalam rumusan masalah kebijakan • Melaksanakan Pemantauan dan evaluasi implementasi Kebijakan • Penyusunan Naskah Akademik 	<ul style="list-style-type: none"> • Naskah akademik/RUU • Makalah kebijakan (<i>Ppolicy Paper</i>) • Ringkasan Kebijakan • Laporan hasil pemantauan • Laporan hasil evaluasi • Telaahan Staf • Memo Kebijakan
2	Peneliti	Tugas pokok Peneliti, adalah melakukan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.	<ul style="list-style-type: none"> • Membuat Karya Tulis Ilmiah yang terbit dalam: <ul style="list-style-type: none"> - buku oleh penerbit internasional - buku oleh penerbit nasional - bagian dari buku oleh penerbit internasional - bagian dari buku oleh penerbit nasional - majalah ilmiah internasional - majalah ilmiah nasional terakreditasi - prosiding pertemuan ilmiah internasional - prosiding pertemuan ilmiah nasional 	Jenis Karya Tulis Ilmiah <ul style="list-style-type: none"> • Makalah Lengkap • Monografi • Komunikasi Pendek • Kajian Kebijakan, dan • Makalah Kebijakan.

Sumber: diolah dari Permenpan No. 45 Tahun 2013, Keputusan Menpan KEP/128/M.PAN/9/2004, dan Peraturan Kepala LIPI No 2 Thn 2014.

Dalam Tabel 2 dapat dicermati bahwa kegiatan utama peneliti adalah membuat karya tulis ilmiah. Selain itu, karya tulis ilmiah harus dipublikasikan. Dengan kata lain, meskipun seluruh kegiatannya membuat karya tulis ilmiah, yang membedakan adalah bentuk publikasinya. Karya tulis ilmiah tersebut dapat diterbitkan oleh penerbit internasional, nasional, dalam majalah ilmiah, dsb. Dalam Perka LIPI dijelaskan lebih lanjut bahwa yang dimaksud karya ilmiah dapat berupa makalah lengkap, monografi, komunikasi pendek, kajian kebijakan, dan makalah kebijakan.

Untuk merumuskan peran peneliti dan analis dalam pembentukan Prolegnas/RUU, harus diperiksa juga tata kerja pembuatan Prolegnas/RUU yang sedang berjalan. Dalam Peraturan DPD RI Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Tertib, DPD memiliki panitia atau badan DPD yang menyelenggarakan tugas tertentu yang bersifat tetap atau tidak tetap. Panitia atau badan ini disebut dengan Alat Kelengkapan DPD RI (Alkel DPD RI). Terdapat 7 Alkel di DPD, yaitu Pimpinan, Panitia Musyawarah, Panitia Kerja (Komite I, II, III & IV), Panitia Perancang Undang-Undang atau PPUU, Panitia Urusan Rumah Tangga, Badan Kehormatan, dan Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh Sidang

paripurna. Tiap Alkel dapat mengusulkan judul RUU. Setjen DPD bertugas untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Alkel DPD tersebut.

DPD memiliki wewenang untuk mengusulkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan mengusulkan RUU. Merujuk pada UUP3, terdapat lima tahapan pembentukan Prolegnas dan RUU, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam tahapan-tahapan tersebut, dukungan keahlian Setjen DPD terletak pada tahap perencanaan dan tahap penyusunan.

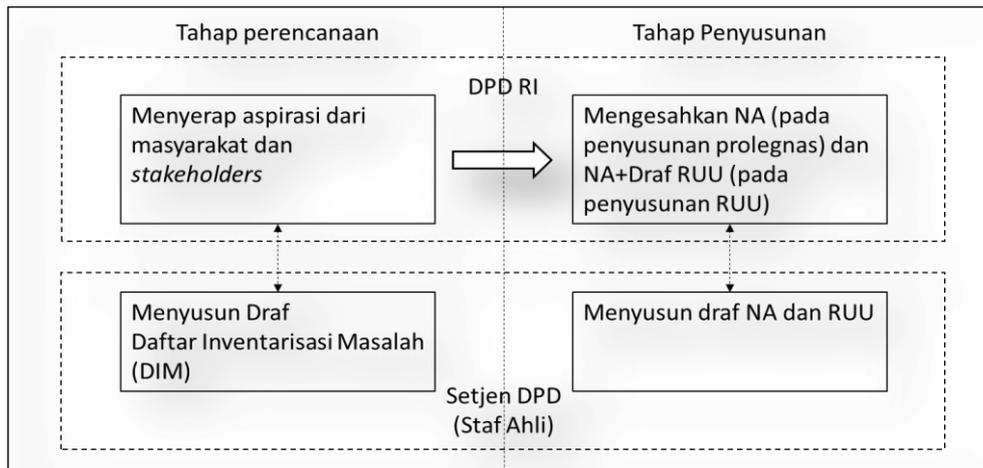
Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegnas memuat daftar judul rancangan undang-undang yang akan dibahas oleh Pemerintah, DPR, dan DPD selama lima tahun (satu periode kepemimpinan). Daftar judul ini diusulkan pada tahun pertama kepemimpinan, akan tetapi boleh direvisi setiap tahunnya.

Dalam membentuk Prolegnas, terdapat dua tahapan yang membutuhkan dukungan keahlian dari Setjen DPD, yaitu tahap perencanaan dan tahap penyusunan. Pada tahap perencanaan DPD menyerap aspirasi dari masyarakat dan para *stakeholders* daerah (aspirasi masyarakat dan daerah: *asmasda*). Dalam hal ini Setjen DPD bertugas untuk melakukan kompilasi *asmasda* itu dan menyusunnya dalam kategori dan klasifikasi tertentu sehingga dapat dibahas oleh masing-masing Alkel.

Tahap selanjutnya adalah tahap penyusunan. Pada tahap ini, *asmasda* dibahas oleh masing-masing Alkel sesuai bidang tugasnya. Misalnya, Komite I membahas *asmasda* yang berkaitan dengan otonomi daerah. Sedangkan Komite III membahas *asmasda* yang berkaitan dengan isu kebudayaan dan pendidikan. Dalam pembahasan ini, masing-masing Alkel didukung oleh staf ahli. Tugas staf ahli ini adalah memberi pertimbangan atas isu yang dibahas sekaligus membuat Naskah Akademis sebagai instrumen pendukung pengusulan judul RUU Prolegnas.

Tahap perencanaan dan penyusunan RUU memiliki keserupaan dengan yang terdapat pada Prolegnas. Tahap perencanaan RUU DPD adalah pengumpulan bahan atau inventarisasi materi. Pada tahap ini DPD mengumpulkan masalah dan masukan, baik itu dari masyarakat dan *stakeholders* daerah (*asmasda*), para ahli, pemerintah, melalui berbagai macam metode seperti kunjungan kerja, *expert meeting*, atau rapat dengar pendapat. Dalam tahap ini, Setjen DPD bertugas untuk mengolah kumpulan masalah dan masukan itu ke dalam Daftar Inventarisasi Materi (DIM). Bagian Setjen DPD yang bertanggungjawab atas dukungan ini adalah Pusat Kajian Daerah dan Sekretariat Komite. Setelah dianggap mencukupi, tahapan penyusunan dimulai.

Tahap penyusunan RUU ditandai dengan pembuatan draf RUU disertai juga dengan pembentukan NA oleh Alkel. Dalam hal ini, Staf Ahli bertugas memberikan dukungan keahlian kepada Alkel. Setelah selesai dibuat, draf tersebut dilimpahkan ke Alkel Panitia Perancang Undang-undang (selanjutnya disebut PPUU) untuk diharmonisasi sesuai dengan norma hukum dan peraturan yang berlaku.



Gambar 2 Proses Tahap Perencanaan dan Penyusunan Prolegnas dan RUU

Sumber: diolah peneliti

Peta jalan tahap perencanaan dan penyusunan Prolegnas dan RUU di atas diilustrasikan dalam Gambar 2. Dari gambar tersebut terlihat bahwa dukungan keahlian yang dilakukan oleh Setjen DPD masih dikerjakan oleh staf ahli atau para profesional yang dikontrak selama jangka waktu tertentu. Jika demikian ihwalnya berarti dapat dikatakan bahwa Setjen DPD merupakan sistem pendukung DPD yang membutuhkan dukungan oleh para staf ahli. Sistem pendukung yang membutuhkan dukungan ini mencerminkan bahwa Setjen DPD termasuk kategori kesekretariatan parlemen yang menggunakan lembaga riset eksternal. Dalam model yang dibangun oleh Miller, Pelizzo dan Stapenhurst, penggunaan lembaga riset eksternal memiliki sejumlah kelemahan.

Menurut Kepala Bagian Sekretariat Panitia Perancang Undang-Undang (dalam Ortala Setjen DPD RI, 2016), ada 5 potensi negatif jika Setjen DPD terlalu bergantung pada staf ahli atau lembaga riset eksternal. *Pertama*, penggunaan staf ahli dengan dosis tinggi jelas tidak sesuai dengan semangat Setjen DPD, yaitu meningkatkan dukungan keahlian kesekretariatan. *Kedua*, inefisiensi anggaran. Optimalisasi peran staf sekretariat untuk melaksanakan tugas-tugas keahlian dapat menghemat anggaran sekretariat secara signifikan.

Ketiga, berpotensi pelayanan menjadi lama. Adakalanya anggota DPD RI menginginkan materi rapat tertentu secara mendadak. Lantaran tugas keahlian dilimpahkan pada staf ahli, Setjen DPD harus menghubungi staf ahli untuk menyiapkan kebutuhan anggota DPD RI itu. Akan tetapi tidak jarang Setjen DPD kesulitan menghubungi staf ahli. Hal ini karena staf ahli memiliki jadwal dan kesibukan lain di luar sekretariat. Selain itu staf ahli juga tidak wajib untuk *standby* di sekretariat. *Keempat*, potensi sulit koordinasi di masa mendatang. Di masa mendatang, tidak tertutup kemungkinan anggota DPD membutuhkan materi-materi yang dahulu pernah disusun oleh staf ahli. Namun karena kontraknya sudah habis, staf ahli menjadi sulit untuk dihubungi kembali ketika anggota DPD atau sekretariat membutuhkan informasi terkait materi yang pernah dibuatnya.

Kelima, adanya potensi konflik ideologis dan epistemologis dalam pembuatan materi rapat/sidang/naskah akademik/*policy brief* dan lain-lain. Staf ahli adalah profesional yang dikontrak dalam waktu tertentu oleh Sekretariat. Dalam hal ini, karena staf ahli adalah profesional yang dikontrak, maka staf ahli termasuk kategori "orang luar". Posisinya sebagai orang luar akan berpengaruh pada "kecenderungan ideologis/kepentingan" yang tersembunyi dalam materi/rekomendasi kebijakan yang staf ahli hasilkan.

Pada 2017 Setjen DPD telah mengangkat calon pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut perancang), peneliti dan analis. Hal ini menunjukkan bahwa Setjen DPD memiliki semangat membentuk lembaga riset internal. Tiga jabatan fungsional tersebut akan diarahkan untuk melakukan tugas-tugas keahlian pembentukan Prolegnas dan RUU. Pada peraturan tentang tiga jabatan fungsional tersebut, peran perancang lebih mudah untuk dilekatkan dalam proses pembentukan Prolegnas dan RUU.

Jika merujuk pada proses perencanaan dan penyusunan Prolegnas dan RUU, perancang peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut perancang) sudah jelas akan mengambil peran pada tahap penyusunan. Pada tahapan penyusunan, para perancang akan mengolah draf NA ke dalam norma dan bahasa hukum sehingga terbentuk draf RUU. Pertanyaannya adalah bagaimana peran peneliti dan analis tahapan-tahapan tersebut?

Tahap perencanaan dan penyusunan merupakan tahapan bagi peneliti dan analis dapat memainkan perannya. Ada tiga hal yang mendukung ini. *Pertama*, NA masih dibuat oleh periset eksternal (staf ahli/profesional). *Kedua*, dalam peraturan perundang-undangan, fungsi peneliti dan analis dapat diarahkan untuk membuat NA (pada peneliti: KEP/128/M.PAN/9/2004; sedangkan pada analis: Permenpan No. 45 TAHUN 2013). *Ketiga*, Setjen DPD sudah memiliki staf yang diproyeksikan dapat menjadi peneliti dan analis. Merujuk pada beberapa pertimbangan di atas, sudah jelas bahwa peneliti dan analis dapat memainkan peran pada tahapan perencanaan pembentukan Prolegnas/RUU. Namun, apakah peneliti dan analis boleh membuat NA secara *keroyokan*? Apabila diperbolehkan, sampai mana diferensiasi peran dalam proses pembuatan NA itu?

Menurut UUP3, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Merujuk pada definisi tersebut, peneliti dan analis boleh mengerjakan NA, karena dalam aturan perundangan disebutkan bahwa peneliti bertugas melakukan penelitian sedangkan analis bertugas melakukan kajian dan analisis kebijakan (Keputusan Menpan Nomor KEP/128/M.PAN/9/2004 dan Permenpan RB Nomor 45 Tahun 2013).

Meskipun boleh mengerjakan NA, mengapa rezim Perka LIPI hanya memberikan angka kredit kecil pada kegiatan tersebut? Sebaliknya, mengapa bagi analis penyusunan NA merupakan kegiatan yang memiliki angka kredit sangat besar? Jawabannya adalah karena penyusunan NA dilaksanakan setelah ada keputusan politik.

Sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bagian Sekretariat Panitia Perancang Undang-Undang bahwa pembuatan NA dilakukan setelah Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) (dalam Ortala Setjen DPD RI, 2016). Ini merupakan rapat yang melibatkan Alkel, *stakeholders* dan elemen masyarakat untuk membahas agenda-agenda prioritas. Dari RDPU inilah Alkel mendapat masukkan untuk menentukan masalah yang akan diputuskan untuk menjadi judul RUU. Artinya, keputusan RDPU adalah keputusan politik. Dengan demikian, keputusan politiklah yang menjadi dasar pembuatan NA. Inilah jawaban mengapa peneliti mendapatkan angka kredit kecil ketika mengerjakan NA.

Dalam Perka LIPI diterangkan bahwa tugas utama peneliti adalah melakukan pengembangan ilmu pengetahuan. Istilah “melakukan pengembangan ilmu pengetahuan” secara tegas bermakna bahwa postulat agenda penelitian bagi peneliti bukanlah keputusan politik melainkan pengembangan ilmu. Agenda penelitian tidak hanya ditentukan oleh masalah kemasyarakatan, namun juga harus mempertimbangkan *novelty* atau kebaruan penelitian, baik itu dalam hal metodologi, teori, dan hasil penelitian-penelitian sebelumnya.

Naskah Akademik lebih tepat dikerjakan oleh analis karena salah satu tugas analis adalah memberikan rekomendasi kepada pengambil keputusan untuk menyelesaikan masalah publik (Dwiyanto, 2016). Artinya, seorang analis tidak dituntut untuk membuat penelitian yang dititikberatkan pada pertimbangan *novelty*. Sebaliknya, analis lebih menekankan pada penyelesaian masalah-masalah publik. Hal ini tercermin dalam Permenpan RB No. 45 tahun 2013. Oleh karena itu NA lebih tepat dikerjakan oleh analis.

Mengacu pada konsep Weingart tentang *saintifikasi* politik dan politisasi sains jelas terlihat bahwa peneliti cenderung berada pada wilayah *saintifikasi* politik. Peneliti harus bisa memberi masukan kepada Alkel tentang masalah-masalah apa yang penting untuk dibahas. Semangat peneliti adalah *speaking the truth to power*. Sehingga kerja penelitian para peneliti tidak bisa diletakkan setelah judul RUU ditentukan. Hal ini karena apabila peneliti melakukan penelitian atas subjek masalah yang ditentukan oleh judul Prolegnas dan RUU, berarti agenda penelitiannya didasarkan pada keputusan politik, bukan demi pengembangan ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, penelitian yang dilakukan peneliti harus dilakukan jauh sebelum judul Prolegnas dan RUU ditentukan. Hasil kajian peneliti harus bisa digunakan oleh Alkel sebagai pertimbangan dalam menentukan judul Prolegnas dan RUU. Dengan cara seperti inilah peneliti dapat melakukan penelitian dengan maksud mengembangkan ilmu pengetahuan tanpa harus keluar dari tata kerja pembentukan Prolegnas dan RUU di DPD RI.

Sebaliknya seorang analis dapat melakukan penelitian dalam bentuk NA setelah judul Prolegnas dan RUU ditentukan. Dalam istilah Weingart, seorang analis berada dalam wilayah politisasi sains, yaitu penguatan dimensi ilmu pengetahuan pada sebuah kebijakan atau keputusan politik. Dalam dunia akademis, politisasi sains ini banyak *dicibir* karena terkesan menggunakan ilmu pengetahuan untuk melanggengkan kepentingan-kepentingan tertentu. Akan tetapi dengan meletakkan kerja-kerja peneliti (yang melakukan *saintifikasi* politik) sebelum kerja-kerja analis, tidak ada alasan untuk mencibir politisasi sains.

Model pembagian peran seperti itu memiliki dua keuntungan sekaligus. *Pertama*, kualitas Prolegnas dan RUU akan meningkat karena didukung oleh *saintifikasi* politik dan politisasi sains. *Kedua*, model itu dapat mengatasi dilema dalam ilmu sosial yaitu relevansi intelektual dan relevansi sosial. Menurut Kleden, kajian ilmu sosial seringkali menghadapi dilemma, yaitu apakah kajian ilmu sosial ingin mengejar kesempurnaan intelektual, ataukah ingin mengejar kebutuhan sosial. Apabila relevansi intelektual yang dikejar, maka kajian ilmu sosial akan terdorong untuk menjawab lubang intelektual yang belum dijawab oleh penelitian terdahulu. Sehingga agenda riset kadangkala tidak sesuai dengan kebutuhan sosial. Sebaliknya, apabila relevansi sosial yang dikejar, maka cenderung tidak peka perkembangan ilmu pengetahuan (Kleden, 1987). Dengan menggabungkan peneliti dan analis (*saintifikasi* politik dan politisasi sains), maka NA dapat dipandang sebagai hasil penelitian yang memenuhi relevansi intelektual serta relevansi sosial.

5. PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Peneliti dan analis memiliki posisi strategis untuk mewujudkan lembaga riset parlemen yang dapat mendukung pembentukan Prolegnas dan RUU. Kajian ini bertujuan untuk mendesain peran peneliti dan analis dalam tata kerja pembentukan Prolegnas dan RUU di Setjen DPD. Gambar 3 merupakan ilustrasi model kerangka kerja yang dapat diperankan oleh peneliti dan analis dalam proses pembuatan Prolegnas dan RUU. Kajian ini menunjukkan bahwa terdapat tiga perbedaan mendasar antara peneliti dan analis, yaitu momentum, keluaran (*output*), dan level pengaruh.

Pertama, adalah perbedaan dari sisi momentum. Bagi peneliti, penentuan tema atau topik permasalahan suatu karya ilmiah harus bebas dari intervensi politik. Maka langkah yang paling strategis yang bisa diambil oleh para peneliti Setjen DPD adalah fokus pada pembuatan karya ilmiah yang bisa berkontribusi dalam penyusunan judul Prolegnas dan RUU. Dalam hal ini, peneliti Setjen DPD akan menyampaikan daftar rekomendasi permasalahan-permasalahan sosial kemasyarakatan kepada Alkel, yang pada gilirannya akan dijadikan pertimbangan dalam memilih atau menetapkan judul RUU dan Prolegnas usulan DPD RI.

Sementara itu, analis Setjen DPD bisa menjalankan tugas dan fungsinya setelah daftar judul Prolegnas dan RUU ditetapkan. Para analis akan menyiapkan materi pendukung berupa NA yang akan digunakan dalam pembahasan RUU dan pembuatan RUU, baik dalam sidang Alkel atau sidang antara DPD dan DPR. Dengan manajemen momentum seperti inilah, prinsip *saintifikasi* politik dan politisasi sains dapat terpenuhi guna mewujudkan produk kebijakan berbasis pembuktian ilmiah (*evidence based policy*).

Perbedaan *kedua* adalah keluaran atau *output*. Selain mempertimbangkan faktor *novelty*, peneliti juga harus mempertimbangkan tugas dan fungsi DPD dalam menyusun agenda penelitian. Topik penelitian yang dipilih adalah topik yang dapat menjadi judul RUU dan Prolegnas usulan DPD RI. Contohnya, seorang peneliti politik Setjen DPD bisa melakukan penelitian bertema otonomi daerah, namun tidak bisa melakukan penelitian bertema strategi kemiliteran. Ini karena DPD RI menjalankan fungsi legislasi di bidang otonomi daerah, bukan pertahanan keamanan. Peneliti diharap dapat membuat karya ilmiah sebanyak mungkin. Semakin banyak karya ilmiah, semakin banyak inventarisasi masalah, semakin banyak pilihan judul Prolegnas dan RUU.

Sementara itu analis bertugas untuk membuat NA. Penyusunan ini harus menggunakan karya ilmiah yang sebelumnya sudah dibuat oleh peneliti. Analis dapat menyempurnakan sekaligus mempertajam uraian kajian yang telah dilakukan oleh peneliti Setjen DPD ke dalam NA supaya lebih berguna (*usefull*) dalam proses pembuatan RUU.

Ketiga, adalah perbedaan dari sisi level pengaruh. Peneliti serta analis Setjen DPD diarahkan untuk mendukung tugas dan fungsi DPD. Hasil kajian, baik berupa buku, makalah atau NA akan berpengaruh pada keputusan-keputusan yang diambil dan ditetapkan oleh DPD. Meskipun sama-sama berpengaruh, hasil kajian analis dan peneliti memiliki level pengaruh yang berbeda.

Kajian dapat mempengaruhi pembuat kebijakan secara langsung ataupun tidak langsung. Yang dimaksud mempengaruhi secara langsung adalah sebuah kajian dibaca dan dipelajari sendiri oleh pembuat kebijakan untuk membuat kebijakan publik. Selain itu, kajian juga bisa berpengaruh secara tidak langsung (*indirect*) ketika kajian itu dipublikasi dan dibaca masyarakat luas yang kemudian digunakan untuk berinteraksi dengan para pembuat kebijakan.

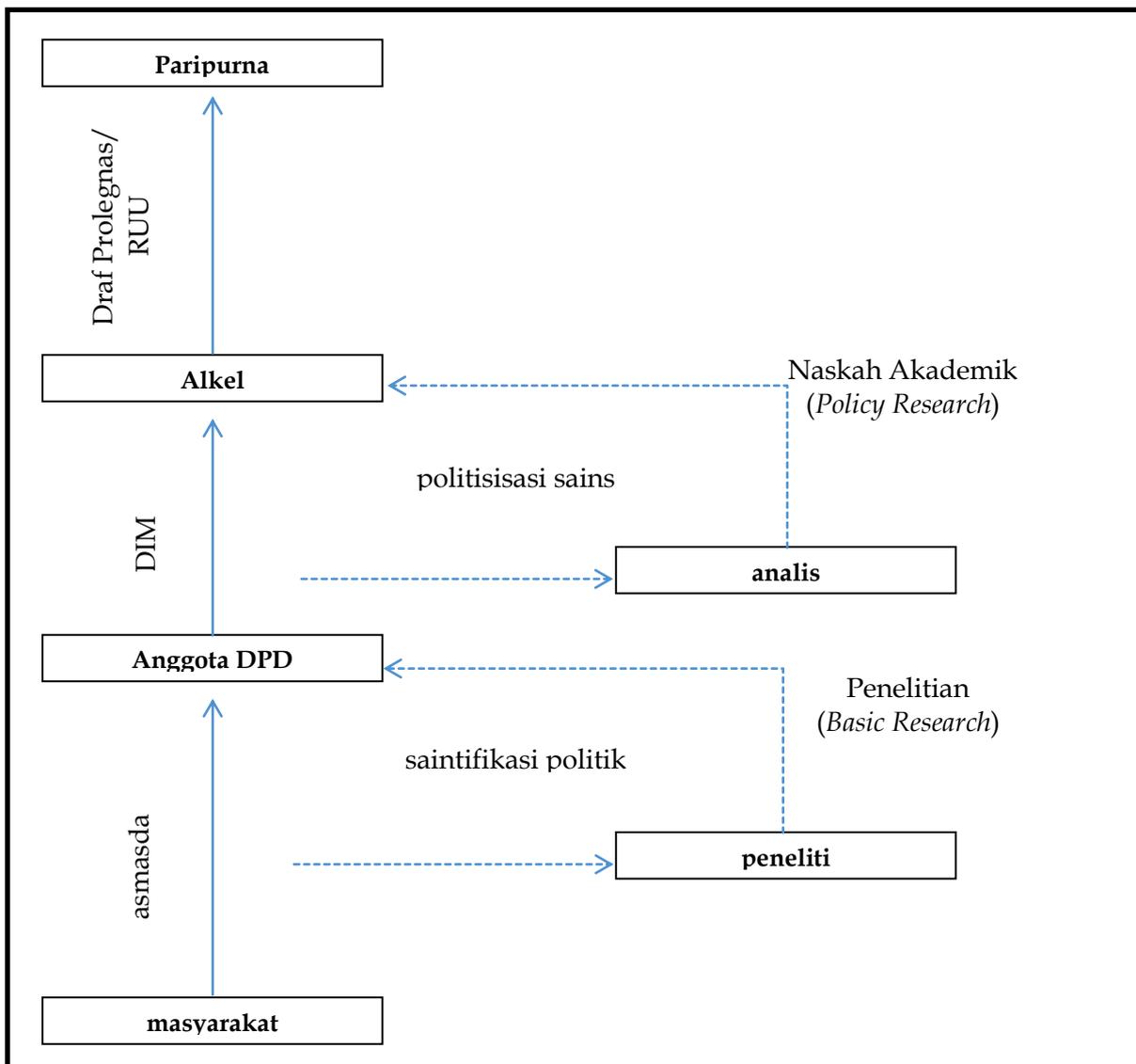
Pada analis, hasil kajiannya bersifat rahasia atau tidak dipublikasikan secara umum. Naskah Akademik, misalnya, digunakan sebagai pedoman para pembuat kebijakan untuk menyusun RUU. Karena itu, sifat penyebaran atau publikasinya sangatlah terbatas atau eksklusif. Produk atau output kegiatan dari para analis bersifat langsung (*direct*) bersinggungan dengan pejabat pembuat kebijakan.

Berbeda dengan analis, output kegiatan para peneliti dapat secara langsung dan tidak langsung (*indirect*) mempengaruhi para pembuat kebijakan. Hasil kajian peneliti dapat mempengaruhi pembuat kebijakan secara langsung ketika digunakan Anggota DPD untuk merumuskan Prolegnas atau RUU. Namun hasil kajian peneliti juga dapat mempengaruhi pembuat kebijakan secara tidak langsung. Hal ini terjadi ketika hasil kajian yang telah dipublikasikan digunakan masyarakat untuk menyuarakan aspirasinya kepada para pembuat kebijakan. Dengan kata lain, keberadaan peneliti di Setjen DPD dapat mendukung

sistem kesekretariatan yang memenuhi asas *good governance*, yaitu mendukung transparansi informasi dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik.

5.2 Saran

Kajian ini memberikan model kerangka kerja bagi analis dan peneliti dalam tata kerja pembentukan Prolegnas dan RUU di Setjen DPD. Meskipun demikian, penelitian ini menyisakan pertanyaan yang lebih besar lagi. Pegawai yang terlibat dalam pembentukan Prolegnas dan RUU bukan hanya peneliti dan analis, namun juga ada jabatan lain seperti perancang peraturan perundang-undangan, analis materi persidangan dan analis aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu menarik kiranya jika terdapat penelitian lanjutan yang menelaah kerangka kerja seluruh jabatan di Setjen DPD dalam tata kerja pembentukan Prolegnas dan RUU.



Gambar 3 Rekomendasi Kerangka Kerja Peneliti dan Analis Dalam Tata Kerja Pembentukan Prolegnas/RUU

Sumber: diolah peneliti

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, M. Z. (2016). Sinergi Pengetahuan, Kebijakan, dan Pembangunan: Pengalaman Riset-Aksi Institute for Research and Empowerment (IRE). In W. M. Santoso (Ed.), *Ilmu Sosial di Indonesia: Perkembangan dan Tantangan* (pp. 63–86). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Creswell, J. D. (2016). *kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dhakidae, D. (2003). *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*. Jakarta: Gramedia.
- Dhakidae, D., & Hadiz, V. R. (2006). Kata Pengantar. In D. Dhakidae & V. R. Hadiz (Eds.), *Ilmu Sosial dan Kekuasaan di Indonesia* (pp. 1–30). Singapore: Equinox.
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia.
- Dwiyanto, A. (2016). *Memimpin Perubahan di Birokrasi Pemerintah*. Yogyakarta: UGM Press.
- Etzioni, A. (2006). The Unique Methodology of Policy Research. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 833–843). Oxford: Oxford University Press.
- Habibie, W. L., & Heryadi, H. (2015). Transformasi Puskada dan Pusjakum. *Bhineka Tunggal Ika*, 1, 131–158.
- Kleden, I. (1987). *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*. Jakarta: LP3ES.
- Miller, R., Pelizzo, R., & Stapenhurst, R. (2004). *Parliamentary Libraries, Institutes, and Offices: The Source of Parliamentary Information*. Washington D.C: World Bank Institute.
- Ortala Setjen DPD RI. (2016). Ikhtisar Rapat Jabatan Fungsional Bagian Ortala Setjen DPD RI. In *Ikhtisar Rapat Jabatan Fungsional Bagian Ortala Setjen DPD RI* (pp. 1–5). Jakarta: Ortala Setjen DPD RI.
- Parsons, W. (2008). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Purwaningsih, S. S. (2016). “Bridging The Gap” antara Kajian Ilmu Sosial dengan Penyusunan Kebijakan: Kendala dan Strategi. In W. M. Santoso (Ed.), *Ilmu Sosial di Indonesia: Perkembangan dan Tantangan* (pp. 169–180). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Setiyono, B. (2016). *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Bandung: Nuansa Cendekia.
- Soekito, W. (1983). Definisi, Kaum Intelektual dan Teknokrat: Mencari Definisi. In A. Mahasin & I. Natsir (Eds.), *Cendekiawan dan Politik* (pp. vii–xxvi). Jakarta: LP3ES.
- Thoha, M. (2014). Lembaga Birokrasi dalam Negara. *Prisma*, 2(Merombak Birokrasi), 12–22.
- Weingart, P. (1999). Scientific Expertise and Political Accountability: Paradox Science in Politics. *Science and Public Policy*, 26 (3), 151–161.

Peraturan dan Perundang-undangan:

- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Peraturan DPD RI Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Tertib
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 45 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Analis Kebijakan Dan Angka Kreditnya
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/128/M.PAN/9/2004 tentang Jabatan Fungsional Peneliti dan Angka Kreditnya
- Peraturan Kepala LIPI No 2 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Jabatan Fungsional Peneliti