

STUDI KEBIJAKAN : TINJAUAN TEORITIS TERHADAP PERAN ANALIS DALAM PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh : Hendrikus Triwibawanto Gedeona, SIP, M.Si

The role of policy analyst in policy making process constitute an important factor that determine the success or the failure of public policy procuded and implemented. Therefore, in this article, the writer tries to elaborate it just as a thought to add insight to our analyst to know clearly how its role in policy making process.

A. Pendahuluan.

Kelahiran studi kebijakan (*policy studies/policy science*) merupakan suatu kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan dalam perkembangan ilmu administrasi publik. Keperluan itu sangat erat kaitannya dengan peran (*role*) yang diharapkan dari sarjana atau pakar administrasi publik. Mengapa? Karena ia tidak saja diharapkan sebagai seorang perumus kebijakan yang baik, manakala ia terlibat dalam proses pembuat kebijakan, akan tetapi lebih dari sekedar itu bahwa para sarjana atau pakar administrasi publik diharapkan akan memberikan peran yang besar dalam memberikan koreksi terhadap berbagai kesalahan-kesalahan (*ketidaktepatan*) dalam perumusan berbagai kebijakan yang telah dan akan dihasilkan pemerintah. Dengan demikian studi kebijakan publik menjadi dasar yang kuat bagi seseorang yang ingin mengembangkan profesi sebagai seorang analis kebijakan publik. Yang mana profesi ini merupakan bidang kajian yang mulai menjadi perhatian yang sangat

menarik bagi pakar administrasi publik pada beberapa dekade terakhir perkembangan ilmu administrasi publik, secara khusus pada beberapa tahun setelah perang dunia ke-2 (di Amerika Utara dan Eropa) hingga saat ini. Hal mengenai ini, pertama kali disunting oleh para sarjana politik antara lain Daniel Lerner dan Harold D. Lasswell. Lasswell dalam bukunya yang berjudul " *A Pre - View of Policy Sciences*" mengatakan bahwa "studi kebijakan" tidak dibatasi oleh tujuan-tujuan ilmu tetapi juga secara mendasar mempunyai orientasi praktis. Lebih jauh, tujuan studi kebijakan tidak sekedar membuat keputusan yang lebih efisien, tetapi juga menyediakan ilmu-ilmu (metodologi analisa kebijakan) untuk maksud memperbaiki pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan secara lebih baik dengan memecahkan persoalan-persoalan kemasyarakatan yang kompleks, penuh interdependensi, di mana tujuan akhirnya adalah realisasi martabat manusia dalam teori dan praktek.

* Penulis adalah alumni FISIP Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, pernah bekerja sebagai Konsultan Pengembangan Daerah di CV Citra Kupang dan Staf peneliti di Yayasan (LSM) Cindelaras Yogyakarta. Sekarang bekerja sebagai Staf Pelaksana STIA-LAN Bandung

Jadi tujuan analisis kebijakan tidak hanya meramal melalui penelitian ilmiah apa yang *mestinya* akan terjadi, tetapi juga menyumbangkan kondisi-kondisi yang mapan untuk keperluan eksistensi manusia. Dari situ, sudah barang tentu kita tidak bisa tidak, mengkaitkan studi kebijakan dalam keterkaitannya dengan tujuan-tujuan praktis yakni untuk keperluan analisis kebijakan.

Di samping itu, mengapa studi kebijakan mendapat perhatian yang besar dari para pakar, administrator (pemerintah), dan praktisi administrasi publik menurut Dwiyanto (1995) antara lain adalah: *pertama*, perubahan orientasi dalam studi administrasi publik. Orientasi pengembangan administrasi publik sekarang ini yang lebih mengarah kepada managerialisme dilihat tidak lagi memadai untuk menjelaskan berbagai fenomena yang terjadi dalam birokrasi publik. Managerialisme yang berorientasi pada efisiensi dan efektifitas menjadi teori dan konsep administrasi publik tidak sensitif terhadap isu-isu politik dan terbukti gagal menjadi *guide* bagi praktek administrasi publik. Masalah ini mendorong banyak pakar administrasi publik untuk memikirkan kembali keberadaan studi administrasi publik. Keinginan itu mendorong mereka mencari alternatif paradigma administrasi yang baru. Salah satunya adalah administrasi publik sebagai *policy science (policy studies)*. Perkembangan ini merupakan antitesis dari paradigma terdahulu yang menganggap administrasi itu berbeda dalam jenis dengan politik dan tidak terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik. Dengan paradigma baru ini, pemisahan antara politik dan administrasi dilihat sebagai suatu kemustahilan. Dengan pembalikan asumsi-asumsi tersebut maka diharapkan teori dan konsep administrasi publik menjadi lebih sensitive terhadap nilai-nilai politik dan bisa menjadi *guide* bagi administrator dalam mengambil pilihan-pilihan kebijakan yang amat sulit dan seringkali dilematis.

Kedua, terjadinya perubahan lingkungan birokrasi publik. Meningkatnya rasionalitas masyarakat sebagai akibat dari keberhasilan pembangunan sosial ekonomi, telah memunculkan tantangan baru bagi birokrasi publik. Salah satunya adalah semakin besarnya tuntutan akan kualitas kebijakan publik yang lebih baik. Nuansa ini mendorong sekaligus menuntut para pakar dan juga para pejabat birokrasi untuk memiliki kemampuan yang lebih baik dalam merumuskan kebijakan pemerintahan. Sebab kalau tidak demikian, maka tidaklah mengherankan timbulnya banyak keluhan dan kritik dari elemen masyarakat terhadap kebijakan yang dibuat. Keluhan dan kritikan itu tidak begitu saja diabaikan oleh pemerintah, kalau pemerintah tidak mau kehilangan simpati dan pengaruh terhadap masyarakat. Jadi *trend* rasionalitas yang semakin tinggi yang dimiliki oleh elemen masyarakat menyadarkan pemerintah akan perlunya mereka meningkatkan kemampuan-nya dalam perumusan dan perencanaan kebijakan. Hal ini sangat penting untuk mengatasi kemunduran penyelenggaraan administrasi publik. Dalam posisi ini minat untuk mempelajari studi kebijakan publik akan menjadi pilihan yang utama.

Melihat pentingnya persoalan ini, maka penulis mencoba mengangkat tema ini sebagai bahan kajian secara teoritis dalam artikel ini. Adapun uraian yang akan dikemukakan lebih merupakan uraian teoritis terhadap studi analisis kebijakan. *Pertama*, kenapa studi kebijakan relevan untuk Studi Administrasi Publik; *kedua*, bagaimana analisis kebijakan memperbaiki kualitas kebijakan publik; *ketiga*, mengilustrasikan analisis kebijakan publik yang berlangsung dengan menelaah aspek-aspek politik dan birokrasi sehubungan dengan pekerjaan atau peran analisis kebijakan.

B. KAITAN STUDI KEBIJAKAN PUBLIK DAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Perlu diketahui bahwa mengkaitkan studi kebijakan publik dengan ilmu administrasi publik akan selalu juga berbicara tentang hubungan antara ilmu politik dan administrasi publik. Seperti yang telah dibicarakan di atas bahwa studi kebijakan, pertama kali mulai diperkenalkan sebagai suatu disiplin ilmu yakni sekitar beberapa tahun setelah perang dunia kedua di Amerika Utara dan Eropa. Studi ini dimulai oleh para sarjana ilmu politik untuk memberi warna pemahaman baru terhadap hubungan antara pemerintah dan warga negaranya. Sebab sebelum waktu itu, studi ilmu politik lebih terfokus pada dimensi *normative* atau moral pemerintah (dalam Howlett dan Ramesh, 1995). Hal tersebut disebabkan oleh besarnya pengaruh karya-karya besar filsafat politik saat itu yang terus menuntun pemahaman akan maksud dan kegiatan pemerintah yang seharusnya dilakukan sehingga terciptanya kehidupan berbangsa dan bernegara yang baik. Fokus perhatian atau diskursus para sarjana atau ilmuwan lebih terarah pada sifat masyarakat, peran dari negara, hak dan tanggung jawab warga negara dan pemerintah, serta managerialisme. Dan dikatakan pula bahwa hal yang tak dapat dipungkiri ketika itu adalah adanya gap yang nyata antara pandangan politik secara teoritis dan secara praktek. Ini mempengaruhi dan menjadikan orientasi pengembangan teori administrasi publik cenderung mengarah pada managerialisme, yang menempatkan efisiensi dan efektivitas sebagai nilai sentral dari administrasi publik dan mengabaikan nilai-nilai politik. Isu dan nilai-nilai seperti pemerataan, keadilan, pencerahan dan ketanggapan menjadi sangat *marginal* perannya. Hal ini yang mendorong banyak dilakukannya penelitian untuk mencari metode pengujian yang dapat memadukan antara teori dan praktek.

Dinamika ini terus berkembang seiring dengan berkembangnya kehidupan masyarakat. Banyak pendekatan baru yang bermunculan untuk studi tentang fenomena-fenomena politik. Hal yang paling menarik dan merupakan fenomena klasik yang tak dapat dihindari adalah dikotomi antara ilmu politik dan administrasi publik. Dimana dari beberapa penulis yang membicarakan tentang ini dapat ditarik kesimpulan bahwa ilmu administrasi publik menemukan kekuatan sekaligus kelemahannya ketika ia memisahkan diri dari ilmu politik. Dan pada akhirnya membawa ilmu administrasi publik pada tingkatan yang sekarang ini, yakni suatu tingkatan di mana tidak dipertengahkan lagi hubungan politik dan administrasi publik. Berakhimya pertikaian ini lalu menimbulkan dimensi baru yaitu kebijakan publik (*public policy*). Menurut Thoha (dalam Erwan, 1995), dimensi ini timbul karena hasil perkawinan antara politik dan administrasi publik. Akan tetapi perlu ditegaskan bahwa relasi antara kebijakan publik dengan politik dan administrasi publik tersebut selalu memiliki nuansanya sendiri. Ada sementara ahli yang berpendapat bahwa studi kebijakan publik merupakan bagian dari ilmu administrasi publik dan dilain pihak ada yang mengatakan bahwa studi kebijakan publik adalah bagian dari ilmu politik. Hal ini dapat dimaklumi.

Kalau kita mengacu pada pendapat pertama bahwa pesatnya studi kebijakan pertama kali dikembangkan oleh sekolah-sekolah Publik Administration (PA) di Amerika Serikat sebagai reaksi terhadap kelesuhan sekolah-sekolah PA pada sekitar tahun 1970-an. Selain itu studi kebijakan mempunyai ciri-ciri yang berbeda dengan ilmu politik, seperti yang diungkapkan oleh Dye dalam Howlett dan Ramesh (1995, 4-5) yang intinya adalah bahwa apa yang membedakan antara analisa kebijakan dan ilmu politik itu tidak lain ialah bahwa analisa kebijakan lebih

memusatkan perhatiannya terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah. Tetapi perlu ditambahkan juga bahwa hal yang membedakan studi kebijakan dengan ilmu politik adalah bahwa pada studi kebijakan, umumnya memanfaatkan berbagai macam konsep yang berasal dari berbagai disiplin ilmu, misalnya ilmu politik itu sendiri, ilmu ekonomi, matematika, sosiologi dan sebagainya.

Sementara itu di pihak lain ada yang mengatakan bahwa kebijakan publik itu lebih dekat atau merupakan bagian dari ilmu politik. Ahli yang mengatakan itu antara lain Palumbo, 1981 (dalam Erwan, 1995) yakni : *Policy studies is similar to political theory in at least the following respect : it is part of every field of political science*. Secara lebih tegas Ripley berpendapat bahwa ilmu politik mempunyai kontribusi yang besar terhadap studi kebijakan publik terutama pada analisa kebijakan. Ia membedakan studi kebijakan secara umum di luar ilmu politik dan studi kebijakan yang merupakan bagian dari ilmu politik. Pada kategori yang pertama adalah studi kebijakan yang datang dari berbagai disiplin ilmu yang sukar didefinisikan. Studi ini tidak berdasarkan pada salah satu disiplin ilmu dan tidak pula dimaksudkan untuk menghasilkan suatu disiplin ilmu yang baru. Selain itu studi ini tidak ditujukan terhadap isu kebijakan yang spesifik dan juga tidak berpretensi untuk dapat dimanfaatkan oleh para pelaku kebijakan, pembuat kebijakan maupun para pelaksana kebijakan. Sedangkan studi kebijakan merupakan bagian dari ilmu politik, mempunyai keterkaitan dengan ilmu politik. Hanya kadang-kadang tidak memfokuskan diri pada isu kebijakan secara spesifik dan kadang-kadang dimaksudkan untuk memberi masukan kepada para aktor kebijakan. (Ripley, 1985,6) .

Meskipun tidak ada kesepakatan yang jelas dimanakah sebenarnya *locus* dari studi kebijakan,

akan tetapi yang jelas bahwa seseorang yang mempelajari studi kebijakan publik *harus* berhubungan dengan ilmu politik, biarpun dia menggunakan disiplin ilmu lain, termasuk Administrasi Publik, sebagai instrumen analisis dalam memahami suatu kebijakan. Sebab bagaimanapun juga *proses pembuatan kebijakan* akan selalu merupakan *proses politik* yang dibuat dalam suatu *sistem politik* tertentu.

C. KUALITAS KEBIJAKAN PUBLIK

Disadari bahwa berbicara mengenai kualitas sesuatu hal, sangat berkaitan dengan hasil akhir atau output yang diproduksi. Dan dalam kaitan dengan itu, maka pasti ada suatu *proses* tertentu yang dilakukan dengan penuh perhitungan, pertimbangan, dan perencanaan yang matang dan kehati-hatian. Demikian pula dalam pembuatan suatu kebijakan publik, kualitas dari kebijakan tersebut pun sangat bergantung pada proses pembuatannya (baca: proses atau analisa kebijakan). Proses tersebut merupakan suatu tindakan yang sangat kompleks, kaku, dan rasional, melalui tahapan-tahapan, seperti yang dikemukakan oleh tokoh-tokoh seperti Lasswell, Brewer, Jones, Anderson, dan lain-lain, yang secara umum dapat ditarik benang merahnya sebagai berikut : 1) penyusunan agenda (*agenda-setting*), 2) negosiasi kebijakan (*policy formulation*), 3) pengambilan keputusan (*decisionmaking*), 4) implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan 5) evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). (dalam Howlett dan Ramesh, 1995,10-11).

Di samping itu, adapula proses kebijakan tersebut sangat irasional, tidak mengikuti tahapan-tahapan dalam proses kebijakan yang baku. Kebijakan telah dibuat *policy makers* dan analisis tinggal mencari pembenaran-pembenaran yang rasional dan dapat diterima oleh publik, seperti yang dikatakan oleh Meltsner (1979,4)

bahwa para analis kebijakan dalam birokrasi tidak tampil sebagai seorang ilmuwan kebijakan model Lasswell. Ia tidak mempunyai pengetahuan dan kesempatan untuk mengerjakan masalah-masalah kritis dan berjangka lama dalam hal kebijakan publik. Ia hanya berperan sebagai pegawai yang mengumpulkan informasi mengenai kebijakan tertentu keimbangan mengembangkan teori tentang proses pembuatan kebijakan.

Dari kedua hal ini, dapat dikatakan bahwa kita jangan terlalu berpikir simplistis terhadap proses pembuatan kebijakan publik. Dengan demikian seorang analis kebijakan bisa menemukan suatu formula yang mujarab dan tepat untuk bisa menghasilkan suatu kebijakan publik yang tepat dan optimal yang dapat meyakinkan publik tentang kebijakan yang diambil, dan bahwa hasil kebijakan yang dibuat, nantinya, mampu merubah alokasi sumber-sumber dan kehidupan rakyat menjadi lebih baik.

Dengan demikian, seberapa besar pemahaman seorang analis dan *policy maker* akan proses studi kebijakan, akan berdampak pada kualitas kebijakan yang dihasilkan, *paling kurang* akan membantu dan mendorong analis dan pembuat kebijakan memiliki *sense of policy analysis* atau *sense of crisis* terhadap problema yang berkembang dalam masyarakat.

Selanjutnya sebagai suatu studi yang multidisipliner dengan berbagai metode analisa yang digunakan, yang dipinjam dari berbagai disiplin ilmu, tentu analisis kebijakan akan menjadi suatu pengetahuan yang membantu sekali dalam merumuskan dan memecahkan masalah, penuntun dalam menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan terhadap masalah yang dihadapi. Atau dengan perkataan lain bahwa analisis kebijakan menyediakan informasi yang relevan, bermutu, *elegant*, *up to date*, dan berguna untuk menjawab

beberapa pertanyaan penting seputar : *pertama*, mengapa muncul suatu kebijakan? Apa faktor-faktor yang melatarbelakangi munculnya kebijakan tersebut?, *kedua*, Siapa aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan? Apa kepentingan mereka masing-masing?, *ketiga*, gagal atau berhasilkah kebijakan yang dilaksanakan itu? Apa faktor-faktor yang mempengaruhi?, *keempat*, Apa dampak dari pelaksanaan kebijakan? Komponen atau instrumen apa yang memiliki kontribusi terhadap dampak? Bagaimana dampak tersebut didistribusikan?, dan *kelima*, Apa tindakan yang paling menguntungkan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik?. Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut akan membuahkan informasi tentang masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, dan kinerja atau kualitas kebijakan.

Oleh karena itu, proses atau analisis kebijakan dalam memperbaiki kualitas kebijakan sangat bergantung sekali pada seberapa valid, relevan, *elegant*, bermutu, *up to date*, dan bergunanya informasi yang dihasilkan dan yang diberikan kepada *policy makers* dalam mengambil kebijakan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan publik. Informasi yang diharapkan demikian itu, tentunya membutuhkan prasarat-prasarat tertentu antara lain :

5. Kualitas analis dan pembuat kebijakan
Sebagai aktor yang terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan, persepsi analis dan pembuat kebijakan akan sangat berpengaruh pada kualitas kebijakan yang diambil. Menurut Grindle dan Thomas (1991,34-37) faktor-faktor itu adalah *pertama*, latar belakang pendidikan ; dengan pendidikan formal yang ia miliki, khususnya keahlian pada bidang-bidang tertentu seperti ekonomi, sosiologi, administrasi publik, dan lain-lain, akan memberikan kontribusi baginya dalam

menganalisis secara substansial dan rasional terhadap setiap masalah yang timbul dalam masyarakat, berdasarkan keahlian yang ia miliki. Dengan begitu, ketidaktepatan informasi dapat dihindari seminimal mungkin. *Kedua*, Tujuan-tujuan dan sifat-sifat pribadi (*personal attributes dan goals*); karakteristik personal ini disamping berpengaruh pada pandangan terhadap perubahan kebijakan yang akan dilakukan, ia pun dapat menentukan seberapa kualitasnya informasi kebijakan itu dihasilkan dan diterima. Kecendrungan seorang analis dan pembuat kebijakan dalam mengambil keputusan dengan berani menghadapi resiko-resiko yang ada, berani membuat consensus dalam konflik yang ada, adalah prasyarat yang dapat mempengaruhi perubahan kebijakan dapat dipertimbangan secara tepat. *Ketiga*, predisposisi ideologi (*ideological predisposition*); setiap analis dan pembuat kebijakan memiliki nilai-nilai tertentu yang diutamakan dalam pengambilan keputusan. Nilai-nilai ini akan selalu dikedepankan ketika ia menghadapi masalah atau isu-isu publik. Misalnya nilai keadilan, sosial, pemerataan dan sebagainya. Nilai-nilai ini diharapkan paling kurang *adaptif* selalu dengan nilai-nilai umum yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Sehingga kebijakan yang diambil akan sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat. *Keempat*, pelatihan dan keahlian professional (*professional expertise and training*); faktor ini dapat mengilhami analis dan pembuat kebijakan dalam mendapatkan gagasan-gagasan pemecahan masalah yang tepat untuk mengatasi problem-problem khusus yang timbul dalam masyarakat. Keahlian dan pelatihan yang professional yang pernah didapat, akan memberikan suatu pelajaran yang berharga bagi analis dan elit kebijakan menentukan

informasi apa yang relevan, apa implikasi dari informasi tersebut, wacana apa yang seharusnya dicari, dan siapa-siapa saja yang pantas diajak untuk mendiskusikan masalah tersebut. *Kelima*, pengalaman terhadap kebijakan masa lalu (*memories of policy experiences*) menjadi pengalaman yang berguna untuk menghadapi suatu masalah yang mungkin mirip secara substansi, sehingga mempermudah analis dan pembuat kebijakan dalam mencari informasi yang tepat dalam merealisasikan kebijakan tersebut. *Keenam*, loyalitas dan komitmen pada institusi atau partai politiknya. (*political and institutional commitments and loyalties*); faktor ini juga membentuk bagaimana mereka akan peka terhadap isu-isu khusus, bagaimana mereka akan menilai sesuatu perubahan dalam masyarakat, dan bagaimana mereka akan mempertimbangkan kriteria teknikal dan politik dalam pengambilan keputusan. Dengan melakukan komunikasi dengan partai dan massanya, maka ia akan lebih mudah untuk mendapatkan informasi yang baik dan tepat, dan kemudian akan menolungnya menciptakan suatu orientasi pengambil keputusan secara mendasar mengenai bagaimana masalah-masalah tersebut harus didefinisikan dan bagaimana permasalahan tersebut dipecahkan secara tepat.

6. Pemilihan model kebijakan
Dalam proses pembuatan suatu kebijakan publik kesulitan yang selalu muncul adalah bagaimana membuat pilihan atau keputusan yang tepat bagi pemecahan suatu masalah. Pertimbangan-pertimbangan yang mendasari pengambilan suatu keputusan kadang tidaklah transparan, dalam artian dapat diidentifikasi secara jelas faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam

pengambilan keputusan. Sering sekali pengambil kebijakan harus mengandalkan *intuisi* mereka untuk mengambil kebijakan yang tepat dari pada metode yang lebih ilmiah. Meskipun cara pengambilan keputusan seperti itu tidak terlalu jelek, tetapi untuk lebih menjamin keakuratan dan kualitas dari kebijakan nantinya, maka seorang analis harus tepat dalam memilih model analisis kebijakan untuk menganalisis masalah kebijakan. Kemampuan membuat, memilih, dan menggunakan model kebijakan seringkali menjadi faktor kritis dalam menentukan keberhasilan seorang analis dalam menyediakan informasi yang bermutu, valid, *elegant*, relevan, dan *up to date* yang diperlukan oleh pembuat kebijakan. Dengan begitu, maka penggunaan model analisis kebijakan yang tepat, paling tidak, dapat memberikan bantuan perbaikan kualitas kebijakan dalam hal: *pertama*, peningkatan efisiensi operasional; *kedua*, pengalokasian sumberdaya secara tepat; *ketiga*, manajemen lingkungan secara baik (analisa biaya dampak sosial); *keempat*, perencanaan dan penganggaran secara baik (misalnya penggunaan model PPBS : *Planning, Programming, and Budgeting system* atau ZBB : Zero Base budgeting); kelima, menghasilkan pilihan-pilihan alternatif yang strategik (analisa biaya-manfaat); yang selanjutnya akan berkontribusi pada kualitas kebijakan yang implementable dan dapat memecahkan masalah yang dihadapi secara efektif dan efisien.

D. ANALISIS, PENGAMBIL KEPUTU-SAN, DAN LINGKUNGANNYA

Sistem pembuatan kebijakan publik pada setiap negara selalu bersifat kompleks dan rumit. Hal ini karena dalam prosesnya, pembuatan kebijakan selalu merupakan aktivitas politik yang

melibatkan banyak pihak. Tidak saja lembaga pemerintah tapi juga berbagai pihak yang terkait dalam kebijakan yang akan dikeluarkan tersebut. Kekompleksan ini sudah dialami sejak tahap awal dari proses pengambil keputusan yakni sejak penyusunan agenda dan perumusan masalah. Keberhasilan dalam membentuk kesepakatan yang *fair* pada tahap ini, akan membantu *stakeholders* yang terlibat, dapat bekerja secara baik dalam mendiagnosa masalah yang ada.

Di negara berkembang, termasuk Indonesia, para pembuat keputusan memiliki peran sentral dalam memprakarsai, membentuk, menyusun, dan meyokong kebijakan publik. Mereka adalah para aktor yang berperan penting yang seringkali menempatkan isu-isu suatu agenda tindakan pemerintah, menetapkan alternatif-alternatif, dan tak lupa menjadi pengawas pada implementasinya. (Grindle dan Thomas, 1991, 43). Dan perlu diketahui bahwa keberhasilan dalam mengendalikan pembuatan kebijakan akan menjadi kunci dalam mengendalikan jalannya pemerintahan secara umum. Kita bisa lihat wacana ini pada kondisi Indonesia saat ini. Bagaimana para elite kebijakan yang tergabung dalam 'koalisi kebangsaan' dapat menjadi kelompok yang kuat dalam menentukan kebijakan.

Mengapa kondisi ini bisa terjadi? Hal ini karena *pertama*, para analis ini memiliki cukup informasi yang akurat; *kedua*, *bargaining position* sangat kuat dengan pemerintah yang berkuasa; *ketiga*, secara peran politik, mereka memiliki kuantitas suara yang cukup signifikan dalam memenangkan pertarungan dalam proses kebijakan di lembaga legislatif melalui musyawarah ataupun voting suara; *keempat*, memiliki visi, misi, 'musuh bersama' dan kepentingan yang sama, walaupun sifatnya sesaat dan kadang tidak menentu. Karakteristik ini pada

gilirannya akan berpengaruh pada sifat dari aktivitas proses pengambilan keputusan atau kebijakan itu sendiri.

Walaupun ada kecenderungan semacam itu, namun para pengambil keputusan atau elit kebijakan tidak bisa lepas dari kebutuhannya akan seorang analis dalam proses perumusan masalah dan kebijakan, entah itu di negara maju maupun di negara berkembang. Setiap elite kebijakan baik itu eksekutif atau pun menteri dewasa ini selalu didampingi oleh analis, baik itu yang berasal dari birokrat, politisian, ataupun kaum intelektual dari dunia pendidikan. Misal saja di Indonesia munculnya staf ahli-staf ahli di lingkungan birokrasi dan eksekutif. Kehadiran mereka ini menurut Meltsner (1979,5) karena *pertama*, elite kebijakan memerlukan informasi untuk membantu dirinya membuat keputusan-keputusan guna mengurangi atau menekan ketidakpastian; *kedua*, membutuhkan analis karena itu merupakan kebiasaannya; *ketiga*, untuk menjelaskan atau membenarkan keputusan-keputusan yang telah dibuat. Atau boleh dikatakan bahwa elite kebijakan memerlukan analis karena analis mampu memberikan perlindungan (*protection*), agar elit kebijakan nampak *knowledgeable* dan tidak melakukan kesalahan, serta memberikan arah (*direction*) kemana elite kebijakan harus melangkah. Seberapa jauh dan kuatnya pengaruh analis bagi seorang elit kebijakan sangat bergantung sekali pada hubungan antara keduanya dalam lingkungan sistem kebijakan yang ada. Hubungan itu secara signifikan dapat dilihat dari tingkat komunikasi yang dilakukan antara elite kebijakan dan analis. Dan juga yang tidak kalah pentingnya adalah aktivitas-aktivitas tertentu dan tingkat dukungan dari lingkungan pemerintah atau birokrasi.

Sebagai seorang analis, untuk menciptakan komunikasi yang baik dengan klien atau

pengambil keputusan, ia harus memiliki kemampuan politik yaitu berupa kemampuan menjalin hubungan dengan pengambil keputusan (klien). Seorang atau lembaga yang menjadi klien dari si analis, tentu tidak begitu saja menerima berbagai informasi atau nasihat ataupun analisa yang telah dibuat oleh analis (rekomendasi). Ia harus terlebih dahulu membangun kepercayaan (*trust*) dengan kliennya agar rekomendasi tersebut dapat digunakan atau dimanfaatkan oleh klien tersebut. Apalagi kalau kliennya itu sangat *powerfull*, dalam pengertian hanya memberi ruang yang "kecil" bagi keterlibatan analis. *Trust* di sini bukan hanya menyangkut kepercayaan saja, tetapi juga kesamaan tujuan (*goal congruence*). Analis harus meyakinkan bahwa ia mempunyai kesamaan tujuan dengan klien. Ia harus mengetahui betul apa maunya klien (*client concern*) dan juga karakteristik personalnya. Dengan begitu ujian pertama akan terlewati dan selanjutnya akan membantu analis dalam menghadapi "gesekan-gesekan" politik dari pejabat-pejabat struktural dalam birokrasi yang bersangkutan ataupun untuk mencegah pemblokiran informasi yang direkomendasikannya.

Untuk negara berkembang dengan sistem birokrasi yang strukturnya hirarkis seperti di Indonesia, aturan-aturan kepentingan yang kaku dan terspesialisasi, akan sangat berpengaruh sekali pada peran analis. Dinamika konteks birokrasi seperti ini, akan menempatkan seorang pemegang jabatan dalam hirarki sebagai status yang lebih tinggi ketimbang peran analis yang hanya sebagai staf atau spesialis yang bekerja pada pemegang jabatan, sehingga terlihat bahwa perannya termarginal, seperti kasus kenaikan tunjangan jabatan struktural secara berlebihan. Penghargaan lebih diberikan kepada pejabat birokrasi ketimbang kepada analis (pejabat fungsional). Walaupun begitu, ia pun harus terlibat dengan segala konsekuensi yang melekat pada

birokrasi tersebut, sehingga ia bisa eksis di dalamnya. Seperti yang dikatakan oleh Meltsner (1979,168) seorang analis dalam birokrasi segera akan meniru karakteristik tempat kerjanya. Ia tidak bisa lepas dari kecenderungan yang ada pada organisasinya. Dengan perkataan lain bahwa dalam menyeleksi suatu masalah dan merumuskan masalah, analis harus memperhatikan nilai-nilai, norma, misi, dan tujuan dari institusi yang bersangkutan. Atau lebih kasarnya me-nurut apa yang dikehendaki oleh "bos"-nya.

Bagi seorang analis yang berasal dari lingkungan akademis atau cendekiawan yang independen, situasi seperti ini jelas akan menimbulkan "perang psikologis" dalam dirinya. Di satu pihak, jika ia ingin agar ide-idenya didengar dan digunakan, serta keinginan untuk tetap eksis, maka ia harus berperilaku seperti layaknya anggota birokrasi tersebut. Artinya ia harus loyal kepada kliennya, bertindak seperti yang diinginkannya. Sementara di sisi lain, analis tersebut, terpaksa harus membuang jauh kebebasan bahkan obyektifitasnya. Karena kalau tidak demikian, maka ia sendiri akan tersisihkan. Fenomena seperti ini dapat kita lihat pada jaman-jaman ORBA berkuasa, analis yang berseberangan dengan Soeharto, pasti kariernya tidak lama dalam birokrasi. Dan lebih tragisnya, seluruh birokrasi itu dikendalikan olehnya, sehingga keputusan selalu ada di tangannya. Ataupun pada jaman Gus Dur dulu, bagaimana sikap seorang Wimar Witoelar, yang terpaksa harus membela Gus Dur, walaupun keputusan-keputusan yang dikeluarkan olehnya banyak yang kontraporsional dan tidak proporsional.

Bukan itu saja, di masa dulu hingga sekarang ini, bahwa para analis dari dunia akademik sudah terimbas oleh penyimpangan-penyimpangan

(*patologi*) tertentu yang biasanya terjadi dalam birokrasi, sehingga menyebabkan para analis ini bertindak seperti halnya para birokrat yang bekerja hanya untuk mendapatkan status, pengakuan, bahkan imbalan yang besar, dengan mengorbankan kepentingan publik. Memang tak dapat dinegasikan bahwa anggaran/uang menjadi motivator kuat bagi analis atau juga *policy maker*, tetapi hendaknya diimbangi oleh suatu hasil kebijakan yang benar-benar berkualitas dan bisa memecahkan masalah yang timbul dalam masyarakat.

Hal yang tak dapat dihindari bahwa seorang analis itu memiliki kerentanan terhadap birokrasi antara lain : *pertama*, mereka adalah anggota profesional yang muncul tanpa ada standar atau sanksi yang dapat diterapkan, atau belum ada kode etik analis yang jelas seperti halnya pada dunia dokter, sehingga tidak ada jaminan hukum baginya apabila ia tidak konsisten dengan tugasnya; *kedua*, kurang memiliki kecakapan politik; *ketiga*, kurang cukup dasar pengetahuan dan pemahaman teoritik yang berhubungan dengan politik ; *keempat*, sistem birokrasi yang menuntut loyalitas yang tinggi. Karena itu tidak mengherankan jika mereka tunduk kepada birokrasi dan juga insentif.

Meskipun demikian, sebagai seorang analis, ia pun memiliki kepentingan atau pun dorongan motivasi tertentu terhadap peran yang dijalankan, sehingga ia tidak begitu saja keluar dari sistem birokrasi. Meltsner (1979,48) dalam analisisnya terhadap para analis di Amerika Serikat menemukan ada 3 tipe analis, yang masing-masing memiliki dorongan motivasi yang berbeda untuk bekerja dalam birokrasi. Seperti *teknisian*, melihat perannya dalam birokrasi itu merupakan kesempatan untuk melakukan riset kebijakan, sehingga sikapnya terhadap analisis kebijakan sangat obyektif dan apolitik. Kemudian *politisi*,

melihat perannya itu sebagai kesempatan untuk meningkatkan atau menonjolkan kemampuan pribadinya dan mencari pengaruh pribadi, sehingga tidak heran jika sikapnya terhadap analisis kebijakan sebagai alat untuk mencari pengaruh pribadi. Dan yang terakhir adalah *entrepreneur*, motivasinya adalah mumi untuk aktualisasi diri, karena memiliki kemampuan politik dan analisis yang tinggi, sehingga sikapnya terhadap analisis kebijakan sebagai alat untuk mempengaruhi kebijakan, dimana harapannya adalah terjadinya perubahan alokasi sumber-sumber dan kehidupan rakyat yang lebih baik. Jika tidak terjadi demikian maka ia akan keluar dari birokrasi.

Kalau kita kaitkan dalam konteks Indonesia, maka ke-3 tipe analisis di atas, bisa juga ditemukan di Indonesia. Tapi untuk tipe ke-3, dirasakan masih terlalu jauh dari harapan. Bukan berarti orang-orang tersebut tidak ada, melainkan mereka umumnya lebih memilih untuk berada di luar birokrasi dari pada di dalam birokrasi. Itu pun masih sangat relatif. Seperti yang dikatakan sebelumnya, mungkin karena tergiur oleh uang dan kekuasaan, mereka bisa masuk dalam birokrasi dan melupakan idealismenya. Dalam kaitan dengan idealisme ini, untuk negara maju seperti Amerika, para analisnya memegang teguh pada obyektivitasnya dan menganalisa persoalan sampai pada saran-saran pemecahannya. Dan mereka sangat kuatir apabila saran-saran atau informasi mereka tersebut salah atau tidak bisa menyelesaikan masalah. Bukan hanya tanggung jawab moralitas yang tinggi pada diri mereka, terhadap apa yang dibuatnya. Tetapi masyarakat di sana pun memiliki budaya rasional, yang bisa melakukan "*warning system*" terhadap apa yang dilakukan oleh analis dan pembuat kebijakan. Berbeda dengan Indonesia, budaya paternalistik yang kuat dalam masyarakat, malah membuat masyarakatnya "enggan" untuk melakukan

peringatan atau kontrol terhadap analis ataupun *policy makers*, sebaliknya mendukungnya.

Di samping ketiga analisis tersebut di atas, fenomena menarik yang ada di Indonesia adalah munculnya analis dari dunia supranatural yakni paranormal dan penasehat spiritual. Andaikata Meltsner (1979) melakukan risetnya di Indonesia, maka ia akan menemukan tipe seperti ini. Walaupun irasional, tapi para eksekutif dan pejabat birokrasi di Indonesia menggunakan analisis ini sebagai upaya untuk melanggengkan kekuasaan dengan kebijakan-kebijakannya, bahkan dengan maksud agar terlihat sebagai *knowledgeable person*. Analisisnya meskipun bemuansa spiritual dan magis, tapi saran atau informasinya lebih dipercaya daripada yang berasal dari analis kaum intelektual. Bahkan atas saran dari mereka, *policy makers*, bisa melakukan tindakan irasional dengan melakukan kontemplasi di tempat-tempat sakral tertentu yang dianggap analisis, itu bisa mendatangkan *wangsit* untuk memecahkan masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat. Maka, tidak jarang banyak keputusan-keputusan atau kebijakan yang dibuat setelah kembali dari tempat-tempat tersebut. Jadi dapat dikatakan bahwa kondisi lingkungan birokrasi yang sebetulnya sangat rasional, bisa menjadi irasional jika mengalami persoalan seperti ini.

Disadari bahwa perhatian terhadap lingkungan birokrasi memang merupakan faktor penting bagi analis untuk melakukan perannya. Tetapi, selain faktor tersebut, kepekaan terhadap politik pun harus dimiliki oleh analis. Karena sangat naif buat ia apabila itu tidak diperhatikannya. Sempitnya wawasan politik akan mempersempit spektrum-spektrum kemungkinan, yang berdampak pada ketidaktepatan dalam memfokuskan masalah yang muncul. Kemampuan untuk memetakan lingkungan politik yang berkembang akan menjadikan analisisnya dapat mengena pada sasaran yang tepat.

Memang tidak mudah untuk menerka kondisi politik, tetapi dengan terus mengikuti perkembangan yang ada, baik itu kejadian-kejadian, pelaku, konsekuensi-konsekuensi, kriteria, dan informasi yang terus bergeser dan berubah dalam masyarakat 'dunia politik', akan menjadikan analisisnya dapat diterima, sadar atau tidak sadar, baik itu oleh kliennya maupun pada masyarakat. Untuk itu, agar analisis yang digunakan pembuat keputusan dapat menjadi kebijakan yang *implementable*, maka sekurang-kurangnya hal-hal berikut perlu diperhatikan. *Pertama*, kepentingan yang dipengaruhi yakni kepentingan yang sekurang-kurangnya semua orang merasa diuntungkan. Dengan begitu maka akan mengurangi konflik dalam implementasinya. *Kedua*, tidak menuntut perubahan perilaku yang mendasar bagi masyarakat, kelompok kepentingan, ataupun partai. *Ketiga*, didukung oleh sumber daya yang ada. *Keempat*, keterbukaan, ini penting karena jika dominasi keputusan ada pada pihak analis dan pembuat kebijakan, maka akan muncul konflik, unjuk rasa, dan sebagainya.

Akhirnya, walaupun gambaran teoritis yang dijelaskan di atas bisa diperhatikan oleh analis dengan seksama, namun perlu disadari pula bahwa tidaklah mudah untuk menjelaskan syarat-syarat untuk sukses atau gagal bagi seorang analis untuk merekomendasikan informasinya dalam pembuatan kebijakan yang berkualitas dan tepat sasaran. Karena tugas berat akan dihadapinya ketika melakukan konseptual terhadap model empiris pada proses analisis maupun kebijakan dengan keterkaitan teoritis yang ada. Tetapi hal yang paling penting adalah *pertama*, bagaimana ia menstimulus masalah dan mendiagnosa masalah yang timbul dalam masyarakat secara benar dan tepat. Tetapi ini juga bukan menjamin bahwa kebijakan yang dibuat itu bisa terimplementasi dengan baik. Karena bisa saja terjadi

misinterpretasi terhadap kebijakan yang dibuat itu. Oleh karenanya, maka point *kedua* ini harus diperhatikan yaitu dampak, karena hasil analisis kebijakan publik bukan berasal dari perubahan klien atau *policy makers* tetapi peningkatan kehidupan masyarakat. Untuk itu, dalam tindakan selanjutnya pun seorang analis harus terus terlibat. Berdasarkan itu maka Meltsner (1979,269) mengusulkan beberapa langkah penting : *pertama*, analis harus memperhatikan langkah-langkah implementasi. Maksudnya bahwa ia tidak cukup pada tahap mendefinisikan masalah, merekomendasikan, dan menetapkan kebijakan, tetapi analis juga harus terlibat dalam proses bagaimana melakukannya; *kedua*, pengambil keputusan bisa meminta pertanggungjawaban analis akan hasil di lapangan dan bukan hanya di atas kertas; *ketiga*, bila perlu analis perlu menerima umpan balik, negatif maupun positif, atas kualitas estimasi yang dibuat oleh analis.

Ulasan ini menyimpulkan bahwa, semakin sering berhubungan dengan petugas lapangan atau pelaksana kebijakan di lapangan, pengambil keputusan, dan masyarakat, akan sangat membantu keberhasilan kebijakan publik yang dibuat. Anggapan sebagian analis bahwa dengan ilmu pengetahuan kebijakan akan beres adalah suatu yang belum pasti menjamin. Walau kita tahu semua hal, bukanlah jaminan akan melakukan pekerjaan dengan baik. Keberagaman masyarakat (dengan tingkat kepercayaannya), kelompok kepentingan, partai politik, kondisi birokrasi dan lingkungan politik yang tidak menentu, bisa menjadi hambatan berupa pertarungan kepentingan atau konflik di dalam sistem kebijakan itu yang berdampak pada gagal atau berhasilnya kebijakan yang dibuat. Oleh karena itu perlu diingat oleh analis bahwa faktor-faktor tersebut sama pentingnya dengan pengetahuan.

E. KESIMPULAN

Munculnya studi kebijakan merupakan suatu prospek yang bagus bagi para analis untuk bisa lebih mampu berperan secara tepat dan benar dalam memecahkan persoalan-persoalan kemasyarakatan yang kompleks dan penuh interdependensi. Tetapi harus diakui bahwa pemahaman saja terhadap pengetahuan studi kebijakan publik, tidak serta merta bisa menjadikan seorang analis sebagai analis yang handal. Berbagai macam variabel yang bisa menentukan seberapa besar peran yang dimainkan oleh seorang analis dalam melakukan analisis kebijakan, terhadap persoalan yang muncul dalam masyarakat. Beberapa yang telah disebutkan sebelumnya adalah klien/pengambil keputusan. Sebagai *induk semangnya*, maka ia memiliki otoritas untuk menentukan seberapa besar peran yang bisa dilakukan oleh analis kebijakan. Jarak hubungan antara keduanya akan mempengaruhi diterima atau tidaknya rekomendasi yang dibuat oleh analis. Di sini diperlukan komunikasi yang baik antar analis dengan kliennya.

Selanjutnya yang menjadi faktor penentu bagaimana peran dari analis yakni lingkungan organisasi, dalam hal ini adalah birokrasi. Perhatian dan pemahaman terhadap budaya birokrasi berupa nilai-nilai, misi, norma, dan tujuan dari institusi yang bersangkutan, akan memberikan nuansa yang kondusif bagi analis untuk tetap eksis dalam perannya sebagai analis, terutama dalam merealisasikan motivasinya untuk terlibat dalam birokrasi sebagai seorang analis.

Hal lain yang ditekankan adalah bagaimana kepekaan seorang analis terhadap faktor politik. Kecakapan ini akan menyumbangkan wawasan yang lebih luas terhadap analis akan kemungkinan-kemungkinan yang muncul dalam

masyarakat yang serba tidak menentu, sehingga memungkinkan ia untuk bisa memfokuskan pada

permasalahan yang ada dan ketepatan ia dalam menganalisis permasalahan tersebut.

Dan yang terakhir adalah suatu penegasan penting yang menghendaki analis untuk : *pertama*, mendiagnosa masalah secara tepat dan benar. *Kedua*, tidak berhenti berperan dalam tataran mendiagnosa masalah saja, tetapi harus terlibat terus dalam proses implementasinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Grindle, Merilee S. & Thomas, Jhon W., Public Choices and Policy Change : The political Economy of Reform in Developing Countries, The Johns Hopkins University Press, 1991
- Howlett, Michael & Ramesh, M., Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystem, Oxford University Press, 1995
- Meltsner, Arnold J., Policy Analysts in The Bureaucracy, University of California Press, Berkeley, 1979.
- Ripley, Randall B., Policy Analysis in Political Science, Dorsey Press, Chicago, 1985
- Dwiyanto, Agus, Manfaat Pengembangan Studi Kebijakan Publik Untuk Pembangunan Daerah, Makalah, PPK UGM, Yogyakarta, 1995
- Erwan, Kebijakan Publik, Handbook Mata Kuliah Kebijakan Publik, 1995