

**ANALISIS KEBIJAKAN DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN :
PERDEBATAN, KOMPROMI DAN PEMETAAN ANALISIS KEBIJAKAN**

DIKSON SILITONGA
Institut Bisnis Nusantara
Jl. D.I.Panjaitan Kav 24 Jakarta 13340
(021) 856 4932

ABSTRACT

The role of policy analysis is still being debated nowadays, is it as science or as a practical art. It has been said as a science because it explains the process of making decision in society. On the other hand, it is said as practical art because it is also used to the public policies refining in the future. So, we need compromise analysis mapping. The pattern of public analysis policy mapping is based on the type of the policy which is going to be formulated whether the policy for technical strategy, deliberation or politic.

Key words : *Debate, Compromise, mapping, policy analysis, science and practice.*

1. PENDAHULUAN

Latar Belakang

Fokus "orientasi kebijakan" terus bergeser selama bertahun-tahun hingga sekarang, sebagaimana yang terjadi di bidang riset akademik lainnya. Kini metodologi dan filosofi subjeknya jauh lebih beragam ketimbang dulu. Tiga aspek kunci dari terjadinya perubahan teori dan praktek analisis kebijakan adalah : kekecewaan terhadap pendekatan **positivisme** dan **behavioralisme**; ketertarikan pada gagasan dan teknik manajemen dan pasar; dan perkembangan model baru dalam proses kebijakan¹.

Secara umum dunia pendidikan belum sepenuhnya menjadi wacana yang diminati di Indonesia. Dalam arti dibicarakan secara luas oleh berbagai kalangan baik yang bersentuhan langsung maupun yang tidak langsung. Namun demikian bukan berarti bahwa permasalahan ini tidak pernah menjadi perhatian. Berbagai rancangan penelitian kependidikan telah dihasilkan oleh para pembuat kebijakan pendidikan. Berkenaan dengan perdebatan keilmuan dalam penulisan makalah ini tidak menemukan jawaban yang sangat memuaskan. Pertama, para ahli kebijakan tidak mempunyai rujukan filsafat keilmuan tertentu, *grand theory* tertentu, apalagi paradigma. Ada beberapa teori namun di kembangkan sebagai deduksi praktik- praktik "proses kebijakan" yang berlangsung pada banyak lembaga, pada banyak kasus, dan pada banyak waktu. Jika hanya sekedar praktik yang dilegitimasi sebagai teori, tidaklah analisis kebijakan menjadi sia-sia dipelajari sebagai "ilmu", lebih baik di pelajari sebagai ketrampilan. Oleh karena itu maka kedudukan analisis kebijakan sebagai ilmu/sebagai seni praktik dan pemetaan pemikiran menjadi fokus pada tulisan ini.

Fokus Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang maka yang menjadi fokus dalam pembahasan ini adalah:

1. Perdebatan tentang kedudukan analisis kebijakan, apakah sebagai ilmu atau sebagai seni praktik.
2. Kompromi dan pemetaan pemikiran analisis kebijakan.

2. PEMBAHASAN

A. Perdebatan Kedudukan Analisis Kebijakan : Sebagai Ilmu atau Sebagai Seni Praktik?

1) Analisis Kebijakan Sebagai Ilmu

Pertama, perubahan- perubahan yang cepat dalam praktik pada akhirnya tidak mampu diadaptasi oleh ilmu itu sendiri. Ilmu – ilmu sosial akhirnya hanya mampu memahami sisi terluar, dan tidak memahami proses yang terjadi dalam realitas sosial kebijakan publik. Bukan karena ilmu sosial tidak "canggih", namun karena, misalnya, proses kebijakan, termasuk analisis kebijakan, mempunyai "roh" – nya sendiri; mempunyai asumsi – asumsi yang berbeda dengan gelombang roh atau asumsi dari teori- teori.

Sama seperti ketika ilmu sosial tidak bisa memahami " manajemen" sehingga ketika Marx mengatakan bahwa " suatu ketika para buruh akan ikut menguasai kapital", fakta itu tidak terjadi di

¹ Wayne Parsons, *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Penerbit: Kencana, Jakarta, hal 69-70.

negara sosialis, tetapi di negeri kapitalis, sebagai contoh di Amerika Serikat di mana para buruh ikut membeli saham perusahaan-perusahaan besar, baik secara individual maupun melalui *pension fund* mereka. Seperti yang di tulis **Peter F. Drucker** dalam *The Unseen Revolution: How pension fund socialism come to America (1976)*, dan pada tahun 1985 (sepuluh tahun saat ia memberikan prediksi) 50- 60 % ektas saham di pasar modal AS akan di kuasai dana- dana pensiun para pekerja, buruh dan pensiunan. Mereka lah yang akhirnya mengendalikan arah bisnis Amerika, bukan para *what so called* kapitalis-nya.

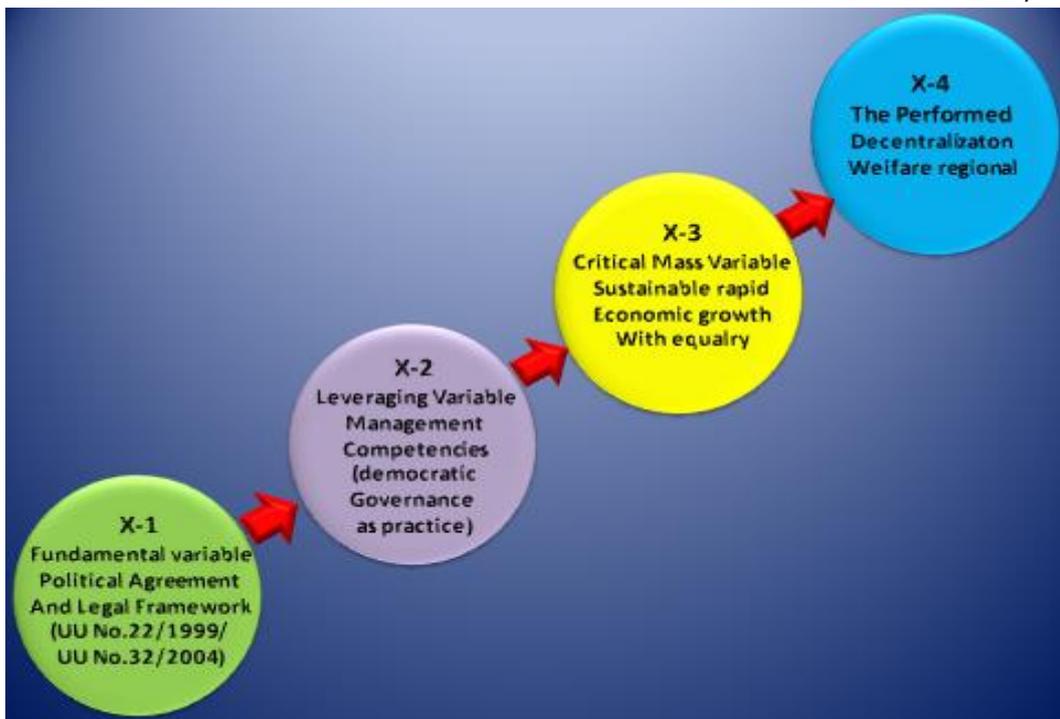
Kedua, analisis kebijakan pada dasarnya adalah teknologi yang di temukan umat manusia untuk menyelesaikan "masalah" tentang bagaimana pengambil keputusan, memastikan bahwa kebijakan yang di buatnya benar- benar *excellent*. Sebagaimana dikemukakan **Quade (1982)**, analisis kebijakan diperlukan karena perumusan kebijakan yang tidak memuaskan.

Tentu saja, dampak lanjutannya adalah manfaat kebijakan bukan saja menjadi tidak sesuai dengan harapan, namun sering kali menjadi disosial, merusak kehidupan sosial. Pada awalnya, analisis kebijakan dilakukan secara "intuisi" oleh para "cerdik pandai". Mulai dari **Plato (427-327 SM)** yang menjadi penasihat penguasa Sisilia, **Aristoteles (384-322 SM)** yang mengajar **Alexander Agung, Nichollo Machiavelli (1467-1527)** yang menjadi individual consultant bagi sejumlah bangsawan di Italia Kuno, hingga ribuan analisis kebijakan yang bekerja dari White House sampai ke sebuah kabupaten di tengah hutan Kalimantan. Analisis kebijakan berkembang dari sebuah alternatif menjadi fakta dalam realitas sosial administrasi publik modern. Sayang Indonesia tidak banyak menyadari sehingga sebagian besar kebijakan publik berbasikan hukum, bukan berbasikan manajemen dan yang sekarang berkembang - Tata kelola atau *governance* Kebijakan publik adalah tata kelola publik, bukan sekedar tatakelolah negara.

Ketiga, analisis kebijakan sebenarnya adalah ilmu, yang mempunyai filosofi dan *grand theory*-nya sendiri. Namun, jarang sekali diungkap, paling tidak secara *seminal*. Fondasi pertama adalah filosofi *teleologis*, bahwa suatu aktivitas harus mencapai *tujuan*. Sisi kedua filosofi kebijakan publik adalah *deontologis*, yang menekankan bahwa apapun aktivitas untuk mencapai tujuan itu, yang penting *prosesnya* harus benar. Dalam perkembangannya, kebijakan publik dianggap sebagai domain politik, dan implementasinya merupakan domain administrasi. Pengajurnya adalah Woodrow Wilson. Pendekatan ini sekarang sulit di terima karena batas politik - batas politik-birokrasi, legislatif - eksekutif, elite birokrasi- birokrasi jalanan, bahkan negara masyarakat tidak begitu jelas lagi. Semua berinteraksi dalam politik modern yang hiperpartisipatif. Teori- teori politik kontemporer di bidang administrasi negara sekarang bukan saja menolak premis *when politics end, administration beginn-* nya **Wilson**, namun juga dalam kebingungan, adakah batas - batas itu, perlukah batas- batas itu, dan bagaimana permainan ini harus diatur.

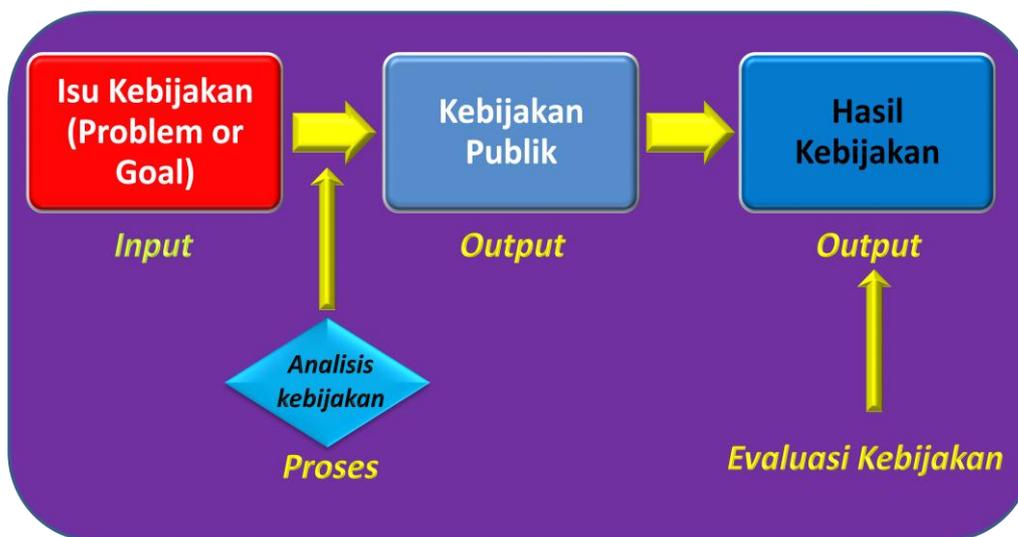
Teori analisis kebijakan adalah *lay theory* yang bersifat multi teori. ada pendekatan politik, ekonomi, manajemen, bahkan ada yang memanfaatkan pemahaman tentang teori fisika kuantum. Misalnya menggunakan pola pendekatan fisika kuantum dan Reaksi Fursi Nuklir yang di kembangkan dalam premis kontinulmnya dalam pemahaman analisis jalur, tidak dengan menekankan bukan pada uji statistikal, melainkan pada analisis wacana, untuk pemahaman tentang keberhasilan otonomi sekolah. Misalnya penulis melihat bahwa otonomi daerah di perkirakan akan berhasil melalui empat variabel yang juga dapat dipergunakan sebagai tahapan atau jalur, yaitu *politik, leveraging, critical massa*, dan pencapaian tujuan. Desentralisasi dimulai dari sebuah keputusan politik, dan kemudian di laksanakan dalam sebuah aransemen manajemen dan *democratic governance*, untuk dapat mencapai gerak dinamik internal yang disebut *critical mass* sebelum mencapai tujuan desentralisasi atau otonomi daerah.²

² Dwidjowijoto (2006a) Pemikiran ini di kembangkan dari pemikiran Dr. Putra Erawan dari Universitas Gadjra Mada, diskusi desember 2004.



Gambar 13.1. Critical Mass Model

Manusia dan pengetahuan berinteraksi dalam imajinasi yang semakin kaya – kalau tidak hendak dikatakan gila! “ ajaib” nya kombinasi tersebut membuka mata, bahwa ilmu pengetahuan tidak cukup di pahami dengan statistik, namun dengan imajinasi. itu pula yang diajarkan filsuf modern **Bronowski (1976)**. Analisis kebijakan pun dicoba untuk diimajinasikan dalam pilihan sebagai *science* dan *art* dengan pembedaan sebagai berikut:



Analisis Kebijakan

Gambar 13.2. Analisis kebijakan sebagai ilmu

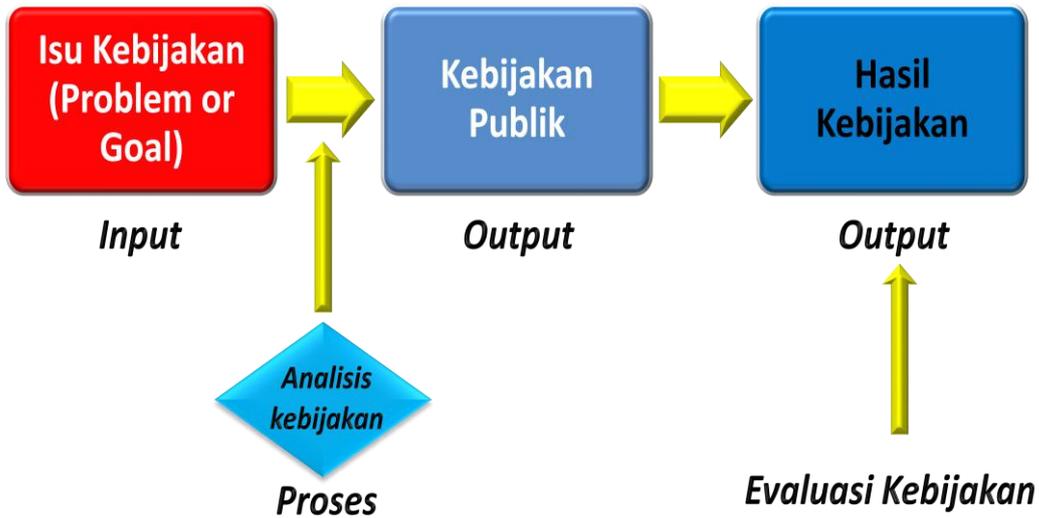
Keempat, pada akhirnya analisis kebijakan adalah sebuah praktik yang benar- benar praktik, sebagai mana praktik *perdukunan* di zaman lalu atau praktik dokter di zaman sekarang. Analisis kebijakan menjadi kebutuhan yang paling dekat bagi kekuasaan yang dapat dijalankan secara amanah.

Terkait dengan kedudukan analisis kebijakan sebagai ilmu. Lasswell dalam Wayne Parsons mengemukakan, sebuah ilmu disebut ilmu kebijakan apabila ilmu itu menjelaskan proses pembuatan kebijakan di dalam masyarakat, atau menyediakan data yang dibutuhkan untuk membuat keputusan yang rasional mengenai persoalan kebijakan tertentu Jika kita menyingkirkan sikap kaku yang membuat ilmu pengetahuan terpisah-pisah di dalam peradaban

kita, maka kita bisa bersama-sama membentuk tim riset yang mampu memberi kontribusi pengetahuan yang diperlukan oleh pemerintah yang demokratis³

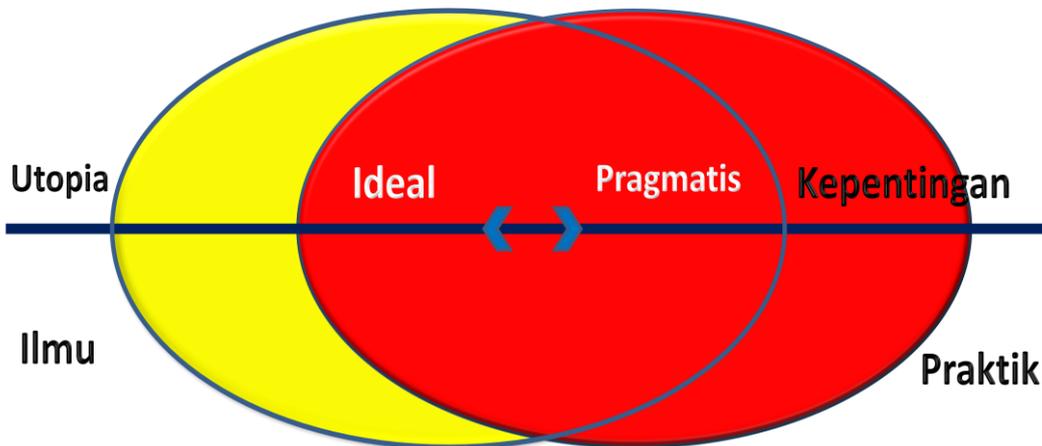
2) Analisis Kebijakan Sebagai Seni Praktik

Dalam dimensi praktik, analisis kebijakan di buat sebagai upaya awal untuk membuat kebijakan. Dalam makala ini analisis kebijakan merupakan praktik yang di lakukan para analisis kebijakan profesional yang bekerja pada suatu lembaga negara atau pemerintahan, baik dalam posisi sebagaipegawai negara maupun konsultan dari lembaga tersebut. Untuk mempermudah pemahaman, gambar di bawa ini menunjukkan perbedaan antara analisis kebijakan sebagai ilmu dan sebagai praktik.



Gambar 13.3. Analisis kebijakan sebagai seni praktik

Dari sini kita sebenarnya memahami bahwa kebijakan adalah masalah *ilmu* dan *seni praktik*, meskipun penulis melihat sebagai sebuah pendulum yang lebih dekat pada praktik dari pada pada ilmu dengan penggambaran sebagai berikut:



Gambar 13.4. Kebijakan publik ke arah seni praktik dari pada ilmu

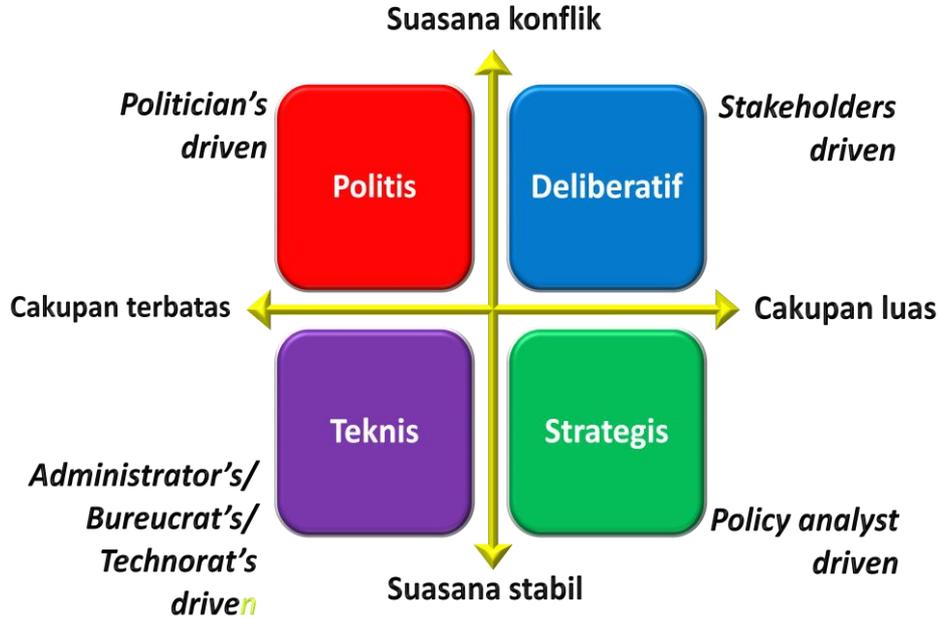
Pada gambar 13.4 tersebut di atas tampak bahwa titik tengah kebijakan publik berada di antara "ideal dan Pragmatis". Premis yang hendak di kedepankan disini adalah bahwa kebijakan publik adalah sebuah "praktik" dimana ilmu tentang kebijakan publik adalah upaya untuk *refning* kebijakan-kebijakan publik di masa depan. Ilmu tentang kebijakan publik di kemukakan setelah ada

³ Lasswell dalam Wayne Parsons, Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan, Penerbit: Kencana, Jakarta, hal19

upaya analisis kebijakan publik secara ilmiah sehingga kita dapat menemukan struktur dan pola yang ajek pada kebijakan publik.

B. Pemetaan Pemikiran Analisis Kebijakan

Meskipun terjadi perdebatan pada "safari" pemikiran di pembahasan makalah di atas, sebagai pembelajar dan praktisi analisis kebijakan, penulis mencoba membuat "peta pemikiran analisis kebijakan" sebagai berikut:



Gambar 13.5. Pemetaan pemikiran analisis kebijakan

Dari peta di atas, tampak bahwa analisis kebijakan mempunyai pola sesuai dengan karakter kebijakan yang hendak di rumuskan. Pada isu kebijakan yang mempunyai lingkup terbatas – bukan sempit, karena kebijakan publik selalu mempunyai lingkup yang tidak sempit- tetapi mempunyai konflik yang rendah, dapat di pergunakan pola analisis kebijakan yang teknis. Pola yang teknis ini biasanya mempunyai pola *government's driven administratur's driven, bureucrat's driven*, bahkan paling jauh adalah *technicrat's driven*. Isu kebijakan dianalisis dengan metode yang sangat teknis, mempergunakan pendekatan *rational choice*, dan tujuannya dapat di hitung secara *cost – benefit* yang hampir eksak. Pola ini di pergunakan oleh sebagian besar lembaga publik Indonesia pada masa Orde Baru awal dan hingga hari ini. Area ini dapat diberi nama *Kuadran Teknis*, yaitu pada bagian bawah kiri. Model ini antara lain di wakili oleh **Melstner** dan **Wilian N Dunn**.



Gambar 13.6. Pemetaan pemikiran analisis kebijakan

Pada saat Isu kebijakan mempunyai cakupan yang luas dan konflik yang relatif rendah atau stabil, dapat di pilih yang strategik. Pola ini mengambil keyakinan bahwa analisis kebijakan dapat dilaksanakan dengan lebih baik oleh profesional analisis kebijakan. Pola ini pada saat ini banyak dilaksanakan negara-negara maju, baik dikawasan Asia, Eropa, maupun Amerika Utara. Analisis kebijakan diserahkan baik kepada ahli analisis kebijakan maupun lembaga yang ahli di bidang analisis kebijakan.

Di Indonesia, hingga saat pola ini masi jarang di pergunakan. Pola yang seharusnya *policy analyst's driven*, masih berpola *government/bureaucrat/technocrat's driven*, sementara ahli analisis kebijakan biasanya hanya dianggap sebagai aktor pinggiran, atau paling jauh sebagai pembenaran (justifikasi), bahwa kita suda melibatkan ahli analisis kebijakan. Oleh karena itu, tidak sedikit kebijakan publik di Indonesia baik yang bersifat sektor maupun region, bertumbuhkan satu sama lain. Misalnya UU No 17/2003 tentang keuangan Negara yang bertumbuhkan dengan UU No 1 1995 tentang perseroan terbatas dan UU No 19 / 2003 tentang BUMN. UU No 20/2003 tentang Sisdiknas tidak meletakkan UU No 22/1999 (atau penggantinya, UU No. 32/2004) tentang otonomi daerah. Bahkan pada tahun 1999-2000, pernah ada "pertempuran kebijakan" antara Kantor Menteri Negara BUMN dan Departemen Keuangan memperebutkan "wilaya kekuasaan" di BUMN. Area ini dapat di beri nama *Kuadrant Strategis*, yaitu pada bagian bawah kiri. Model ini antara lain diwakili oleh **Quade, Patton & Savicky**, dan **Weimer & Vining**.

Area ketiga, yaitu area yang di berinama *Kuadrant politis*, adalah area dimana isu kebijakan berada pada rentang area yang sempit namun mempunyai tingkat konflik yang tinggi. Pada area ini, pola yang paling mungkin adalah tawar menawar secara politik, sehingga meskipun diawali oleh birokrat, teknokrat, ataupun ahli analisis kebijakan, pada akhirnya, terpulang pada hasil tawar – menawar para aktor politik. Pada akhirnya, berpulang pada *backmindset* para politisi. Apakah mereka menganut paham yang liberalis dengan derivat terkininya *neo- institusionalis* atau menganut paham *sosialist* dengan derivat "kanan" – nya adalah *negara – kesejartaannisme*. Di sini dari pemikiran **Sabatier, Akira Lida**, dan **Vedi Hadiz**.

Area keempat, yaitu area yang di berinama *Kuadrant Deliberatif* adalah kuadrant di mana terdapat isu kebijakan dalam ruang konflik yang kuat, dalam lingkup yang luas. Konflik di Poso dan Ambon adalah contoh yang paling nyata. Terlepas dari isu bahwa konflik tersebut "direkayasa", tetapi yang pasti, metode penyelesaian *harus berasal dari pihak yang berkonflik*. Untuk itu, pendekatan yang lebih efektif adalah model deliberatif. Pendekatan ini juga relevan untuk di pergunakan pada isu-isu kebijakan yang dapat mengundang kasus *clashaction*, atau kondisi dimana pemerintah dilawan atau di gugat rakyatnya. Model dileberatif, dapat kita simak dari pemikiran **Jenkins Smith** dan **Hajer & Wagenaar**. Model ini memperlihatkan bahwa pendekatan pemecahan konflik Poso ala Malino tidak pernah berhasil menyelesaikan masalah secara efektif karena pihak yang sebenarnya berkonflik tidak menjadi pelaku utama dalam memecahkan masalah kebijakan.

Terkait dengan hal tersebut di atas Wayne mengemukakan, meskipun ada fakta bahwa muncul kekecewaan terhadap kerangka analisis kebijakan yang dominan, yakni analisis pengambilan keputusan rasional, namun pendekatan tahapan (stagist) atau siklus tetap menjadi basis untuk analisis proses kebijakan dan analisis di dalam/dan untuk proses kebijakan.⁴

3. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Analisis kebijakan dapat dipandang sebagai ilmu dan dapat juga dipandang sebagai seni praktek.
2. Analisis kebijakan disebut ilmu karena menjelaskan proses pembuatan kebijakan di dalam masyarakat
3. Kebijakan publik adalah sebuah "praktik" dimana ilmu tentang kebijakan publik adalah upaya untuk *refning* kebijakan-kebijakan publik di masa depan.
4. Pola pemetaan analisis kebijakan publik pada dasarnya disesuaikan dengan karakter kebijakan yang hendak di rumuskan, apakah dirumuskan untuk kepentingan teknis, strategis, deliberatif atau politis.

B. Rekomendasi

Berdasarkan uraian dan kesimpulan di atas maka yang menjadi rekomendasi penulis adalah sebagai berikut :

1. Agar analisis kebijakan yang diambil sesuai yang diharapkan, hendaknya pola pemetaannya harus jelas, serta didukung informasi yang jelas sesuai dengan kenyataan.

⁴ Wayne Parsons, Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan, Penerbit: Kencana, Jakarta, hal79

2. Mengingat analisis kebijakan akan terus berkembang terus sejalan dengan perkembangan zaman yang semakin kompleks, maka analisis kebijakan harus dipandang sebagai suatu sistem, yang berarti pola institusionalnya terintegrasi dan memiliki hubungan timbal balik dengan unsur-unsur yang lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Person, Wayne, 2008, *Public Policy : Pengantar Teori dan praktik Analisis Kebijakan*, Penerbit : Kencana, Jakarta.
- Dunn, William N., 2003, Diterjemahkan Samodra Wibawa, dkk., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*, Penerbit : Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Nugraha, Ryan, Public Policy
Internet.