SUMBANGAN PEMIKIRAN

UNTUK TOPIK "POLICY PROCESS"

Oleh : Ganawan Wiradi

I. PENGERTIAN

1. Disadari bahwa dalam ilmu-ilmu sosial pada umumnya, orang cenderung menghindari pemberian batasan (definisi) yang ketat dan kaku terhadap sesuatu konsep, karena dikhawatirkan bahwa hal itu akan dapat mengarah kepada pandangan yang sempit. Namun demi operasionalisasinya, khususnya dalam penelitian empiris, bagaimanapun juga perlu ada kesepakatan lebih dulu mengenai cakupan pengertian sesuatu konsep itu. Sebab tanpa itu, kita akan menemui kesulitan untuk menentukan di mana kita harus bertolak.

2. Dari perspektif teori, apa yang dalam ilmu-ilmu sosial dikenal sebagai "policy theory" , dari awalnya memang ..." tidak dibuat untuk kepentingan pengetahuan empiris, juga bukan sekedar penerapan pengetahuan ilmiah, dan bukan pula suatu penelitian yang sesuai dengan dalil-dalil ilmu pengetahuan empiris. Unsur-unsur analisanya dan hubungan diantaranya, memang didasarkan atas situasi konkrit, tetapi bukan melalui metoda atau abstraksi-abstraksi dari pengetahuan empiris. Namun bentuk "social theorizing" ini sangat penting artinya" ... "Policy theory" adalah suatu jenis teori sosial yang berkenaan dengan analisa tentang situasi sosial yang ada (tertentu), struktur sosial yang ada, ataupun tindakan sosial yang ada, sebagai dasar bagi langkah-langkah kebijakan" (H. Blumer, 1954).

3. Pertanyaannya sekarang, apakah yang dimaksud dengan "policy process"?
Apakah itu bukan bagian dari "policy theory"? Kalau ya, lantas apakah relevansinya kita membicarakan metoda penelitiannya ? kalau bukan, lalu apa?. Menurut pendapat saya, secara "common sense", "policy process" mencakup : (a) proses pengambilan kebijakan (pengambilan keputusan tentang sesuatu kebijakan) ; (b) proses pelaksanaan kebijakan ; dan (c) dampak dari dilaksanakannya kebijakan itu. Kalau kita sepakat tentang ini maka barangkali

ada sedikit "hints" bagi peneliti lapangan, karena sebenaranya dikalangan ilmuwan sosial juga sudah ada usaha untuk mengembangkan metoda penelitian empirisnya, walaupun mungkin belum dianggap mencakup keseluruhannya.

4. Tetapi, dari beberapa literatur kita mengetahui bahwa apa yang dimaksud dengan "proses pengambilan keputusan" itu sendiri, telah mencakup bagian terbesar dari "policy prosess". Misalnya,

> Robert MacIver (1959) : "Policy making depends on the assessing of alternative courses of action, with a view of translating one of them into action".

Definisi tersebut secara implisit telah mengandung arti bahwa "policy making" itu mencakup pelaksanaan kebijakan (translating into action). Yang lebih tegas lagi adalah Paul Miller (1952) :

> "The decision-making process refers to three phases: (a) the making of the decisions, (b) the manner in which they are given approval and made legitimate, and (c) the execution of the decisions ..."

Jadi, menganalisa "proses pengambilan keputusan" berarti menganalisa keseluruhan tiga proses itu. Suatu keputusan tentang suatu kebijakan yang tidak dilaksanakan, dari segi analisa sosial adalah "meaningless". Gejala itu baru "meaningful" kalau kita bertanya, mengapa ? Dan ini berarti kita masuk ke dalam analisa tentang proses "pelaksanaan kebijakan". Proses perencanaan menurut pengertian tersebut juga termasuk dalam proses pelaksanaan, namun perlu diingat bahwa di dalamnya terdapat berbagai proses pengambilan keputusan juga. Misalnya, apakah untuk melaksanakan suatu kebijakan yang telah diambil itu perlu direncanakan secara "tegas" atau "luwes". Jadi, jika apa yang dimaksud dengan "policy process" itu adalah seperti yang diuraikan dalam butir (3), maka aspek utama yang belum tercakup dalam definisi kedua penulis tersebut adalah "dampak" dari suatu kebijakan. Barangkali, dalam proyek penelitian kita sekarang ini, yang akan diamati pada tahap awal adalah pelaksanaan kebijakan dan dampaknya saja, mengingat bahwa aspek pembuatan kebijakan dan perencanaan terutama pada tingkat nasional sulit dilacak dalam waktu singkat.

II. PERMASALAHAN METODA

1. Keinginan untuk melakukan analisa yang mencakup tingkatan yang lebih luas (nasional, internasional), memang ideal. Tetapi, pada tahap awal ini, rasanya akan lebih realistis jika kita mulai dulu dengan tingkat lokal (desa) atau kecamatan, atau paling-paling sampai tingkat regional (Kabupaten). Dari makalah Dr. Nico dan makalah Dr. Kisdarjono, hal ini memang telah diterima sebagai kesepakatan.

2. Permasalahan metoda pada hakekatnya merupakan pertanyaan tentang bagaimana menggali informasi. Hal ini tentunya tergantung dari pertanyaan : informasi apa yang dicari, dan ini pada gilirannya tergantung dari apa tujuan atau obyek analisanya. Dan semuanya itu biasanya dilandasi oleh asumsi-asumsi tertentu.

3. Dari pembahasan Kisdarjono atas makalah Nico, nampaknya masih ada ketidak sepakatan tentang salah satu asumsi dasar yang hendak dipakai dalam analisa "policy process".
Nico membuat dikhotomi mengenai tujuan suatu kebijakan, yaitu yang dia sebut dengan istilah "eksplisit" dan "implisit".
Ini menimbulkan kesan bahwa seolah-olah Nico mempunyai asumsi bahwa sesuatu kebijakan itu selalu mempunyai tujuan "implisit" dan yang "implisit" itu berkonotasi negatip. Asumsi lain yang diturunkan dari asumsi ini adalah bahwa "inconsistency" yang timbul dari suatu kebijakan dan pelaksanaannya disebabkan terutama oleh adanya tujuan "implisit".

4. Komentar saya mengenai butir (3) tersebut di atas adalah sebagai berikut :

   (a) Saya cenderung memakai istilah "manifest" versus "latent". "Manifest" memang sinonim dengan "eksplisit". Tetapi "latent" (dalam masalah kebijakan ini), sedikit berbeda dengan istilah "implisit", yaitu menyangkut kesadaran. Hal-hal yang latent adalah hal-hal yang tidak disadari sebelumnya. Sedangkan penekanan istilah "implisit" menimbulkan kesan bahwa si pembuat kebijakan secara sadar memang mempunyai tujuan yang tidak sama dengan apa yang dirumuskannya. Lepas

dari terbukanya peluang mengenai adanya kenyataan yang menunjukkan hal itu, seyogyanya memang kita tidak perlu secara a'prieri mengambil hal itu sebagai asumsi.

(b) Tentang masalah "negatip". Tuduhan yang selalu dilemparkan kepada ilmu-ilmu sosial khususnya sosiologi, adalah bahwa para sosiolog selalu berbicara hal-hal yang negatip. Menanggapi hal ini Peter Berger (1974) menyatakan bahwa justru melalui negasi itulah sosiologi menyumbangkan nilainya yang terbaik, karena mampu mengungkap hal-hal yang "latent" (bukan "implisit"-GWR).

(c) Asumsi Nico (kalau benar itu asumsi Nico) bahwa "inconsistency" terutama disebabkan oleh adanya tujuan "implisit", memang perlu direvisi. "Inconsistency" dapat terjadi oleh berbagai sebab. Berbagai sebab inilah yang kita cari.

(d) Hal-hal tersebut di atas mempunyai implikasi terhadap metoda pengumpulan informasi. Mengambil masalah "inconsistency" sebagai "pintu masuk" memang dapat diterima, tapi tidak semata-mata ditujukan untuk menunjang asumsi tersebut di atas.

(e) Saya lebih cenderung untuk lebih menekankan kepada "peta kekuatan" dalam artian yang umum. Artinya, bukan terbatas pada "pemain" formal penunjang sesuatu kebijakan saja melainkan kesemuanya termasuk pelaku-pelaku dalam struktur informal, pelaku-pelaku bukan penunjang (baik formal maupun informal) dan pelaku-pelaku anggota kelompok sasaran.

5. Dalam makalah Nico sudah disinggung mengenai pengumpulan data empiris, yaitu dapat dimulai dengan mendapatkan dokumen resmi serta bahan sekunder lainnya. Tetapi bagaimana dengan penggalian data primair di "lapangan" ?. Hal inilah yang nampaknya masih mengelitik para calon peneliti untuk tesis "policy process".

III. USAHA MENCARI METODA "LAPANGAN"

1. Dalam penyajian secara lisan atas makalahnya, Nico telah menguraikan empat kata kunci, yaitu apa, siapa, bagaimana, dan mengapa. Tetapi memang belum berlanjut kepada penyabarannya secara teknis di lapangan.

2. Jikalau telah disepakati bahwa pada tahap awal ini lingkup (tingkatan) nya dibatasi sampai batas regional, dapat disarankan pula bahwa mungkin pada tahap paling awal dimulai dari tingkat lokal (tanpa mengabaikan dimulainya pengumpulan data sekunder untuk tingkat/lingkup yang lebih luas).

3. Jika butir (2) tersebut diterima, dan jika batasan pengertian "policy process" mencakup apa yang telah disebutkan dalam butir I-3 dan I-4 itu, maka barangkali kerangka Miller dapat dipakai sebagai titik tolak untuk dikembangkan.

4. Empat kata kunci seperti disebutkan Nico juga tercakup dalam kerangka Miller.

5. Kerangka Miller berupa enam langkah dasar (diolah oleh GWR).

   (a) Melalui dokumen dan bahan-bahan sekunder disusun suatu "urutan kejadian".

   (b) Urutan kejadian itu di cek melalui wawancara dengan "pelaku-pelaku resmi penunjang kebijakan" untuk memperoleh rona proses yang lebih lengkap.

   (c) Melalui wawancara dengan informan digali informasi yang dapat memberikan gambaran umum (rona) lingkungan masyarakat dimana suatu kebijakan itu dilaksanakan.

   (d) Wawancara dilakukan terhadap "sejumlah informan" yang mewakili semua pihak yang menunjang kebijakan, maupun yang menolak kebijakan itu.

   (e) Wawancara dengan "pejabat tinggi" penentu kebijakan untuk mengetahui strateginya, taktiknya, [illegible], serta simbol-simbol yang dipergunakannya untuk mencapai kebijakan itu.

(f) Wawancara dengan kelompok sasaran dari kebijakan itu untuk mengetahui sikapnya, persepsinya, dan tindakan-tindakannya sehubungan dengan proses pelaksanaan kebijakan tersebut.

6. Langkah-langkah dasar itu tentu saja masih harus dijabarkan menjadi lebih spesifik.

   (a) jenis-jenis informasi (yang lebih spesifik) apakah yang akan dicari ?
   (b) membuat panduan pertanyaan (interview guide)
   (c) memperkirakan siapa-siapa respondennya, dan bagaimana teknik mewawancarai jenis responden yang berbeda-beda itu.

   Pendeknya semua itu masih harus dikembangkan dan ini terpulang kepada mereka yang menaruh minat terhadap topik "policy process".

IV. PENUTUP

Terus terang, semua itu sekedar surbangan pikiran, dan bahan acuannya pun mungkin sudah "out of date", mengingat bahwa gagasan memberikan sumbangan ini baru muncul secara mendadak, sehingga tak sempat mempersiapkan secara lebih baik.

Bahan Acuan

1. BERGER, Peter
   Invitation to Sociology, Penguin Books, 1974
2. BLUMER, H
   "Policy Theory", American Sociological Review, Februari, 1954
3. MACIVER, Robert
   The Web of Govurnment, Mac Crawhill, 1959
4. MILLER, Paul A
   Decision-making within Community Organization, Rural Sociology, June, 1952