

Better Policies Better Lives

WORKING PAPER 16



Perolehan Pengetahuan Penelitian oleh Pengambil Keputusan Tingkat Nasional di Indonesia

Better Policies Better Lives

WORKING PAPER 16

Perolehan Pengetahuan Penelitian oleh Pengambil Keputusan Tingkat Nasional di Indonesia

Oleh:

**Ajoy Datta, Medelina K. Hendytio, Vidhyandika Perkasa
dan Tobias Basuki**

November 2016

Perolehan Pengetahuan Penelitian oleh Pengambil Keputusan Tingkat Nasional di Indonesia

Pandangan penulis yang diungkapkan dalam publikasi ini tidak mencerminkan pandangan Pemerintah Australia, Pemerintah Indonesia, atau Knowledge Sector Initiative. Semua entitas di atas tidak bertanggung jawab atas apa pun yang timbul akibat dari publikasi ini. Para penulis ingin berterima kasih kepada semua pihak yang telah meluangkan waktu untuk diwawancarai dan turut serta dalam lokakarya validasi. Rasa terima kasih turut disampaikan kepada para asisten peneliti di CSIS, yang dipimpin oleh Gilang Kembara, yang membantu memproses data; Antony Curran, mantan M&E Advisor KSI; serta John Young, Senior M&E Advisor KSI saat ini; atas bimbingan mereka selama studi ini dilakukan. Kami pun berterima kasih kepada staf KSI yang memberikan umpan balik pada sejumlah draf.

Daftar Isi

Daftar isi	v
Singkatan dan Akronim.....	vi
Ringkasan Eksekutif.....	vii
1. Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan dan Pertanyaan Kunci	1
1.3 Metodologi.....	1
1.4 Penyusunan Laporan	2
2. Pekerjaan Pengambil Keputusan	4
3. Jenis Pengetahuan yang Dipertimbangkan oleh Pengambil Keputusan	6
3.1 Apa Saja yang Dianggap Termasuk Sebagai Pengetahuan? ..	6
3.2 Jenis Pengetahuan yang Paling Sering Digunakan oleh Pengambil Keputusan	7
3.3 Data Administratif dan Statistik.....	8
3.4 Kajian Penelitian dan Saran Ahli	9
3.5 Pengalaman dan Persepsi Warga.....	13
3.6 Pengalaman dan Pembelajaran dari Implementasi Kebijakan dan Program.....	14
3.7 Pengetahuan Pribadi.....	15
3.8 Laporan Media	15
4. Memperoleh Kajian Penelitian dan Saran Ahli	16
4.1 Merumuskan Pertanyaan	16
4.2 Mengumpulkan Penelitian dan Keahlian.....	17
4.3 Menafsirkan Penelitian atau Keahlian	25
5. Tantangan dalam Memperoleh dan Menggunakan Kajian Penelitian	30
5.1 Faktor-Faktor terkait Penelitian dan Keahlian	31
5.2 Faktor-Faktor Kelembagaan.....	34
5.3 Isu-Isu Lainnya	35
6. Pokok-pokok Pengamatan	35
6.1 Temuan Utama	36
6.2 Penelitian Selanjutnya.....	37
Daftar Pustaka.....	38
Lampiran 1: Panduan Wawancara	39

Singkatan dan Akronim

BPS	Badan Pusat Statistik
CSIS	Centre for Strategic and International Studies
DFAT	Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia (Australian Department of Foreign Affairs and Trade)
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
FGD	Diskusi Kelompok Terarah (Focus Group Discussion)
KSI	Knowledge Sector Initiative
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
M&E	Pengawasan dan Evaluasi (Monitoring and Evaluation)
RENSTRA	Rencana Strategis
TADF	Tim Asisten Desentralisasi Fiskal Kementerian Keuangan

Ringkasan Eksekutif

Knowledge Sector Initiative (KSI) bertujuan meningkatkan mutu kebijakan dan capaiannya di Indonesia melalui penggunaan pengetahuan, terutama pengetahuan penelitian. Laporan ini memberikan landasan tentang bagaimana para pengambil keputusan tingkat nasional memperoleh pengetahuan penelitian, yang akan digunakan oleh KSI untuk mengukur segala kemajuan yang disumbangkan oleh pengetahuan tersebut selama masa program berlangsung. Menggunakan pendekatan metode campuran, penelitian ini terdiri atas 32 wawancara dengan lebih dari 90 pengambil keputusan pemerintah turut serta, terutama dari sejumlah lembaga eksekutif selama empat pekan pada awal 2015, dengan rancangan temuan dipaparkan untuk divalidasi pada pertengahan 2015. Walaupun kami juga mewawancarai responden di legislatif, jumlahnya jauh lebih sedikit dari jumlah responden di eksekutif. Sehingga, meskipun kami melaporkan keterangan responden dari pihak legislatif dalam bagian utama laporan, kami putuskan untuk tidak memaparkan temuannya di dalam ringkasan ini karena khawatir hasil temuan akan dianggap sebanding dengan hasil temuan yang didapat dari lembaga eksekutif.

Karena ukuran sampel yang relatif kecil, kami tidak memilah respons berdasarkan lembaga secara spesifik, melainkan berdasarkan jenis lembaga secara umum. **Kami mengidentifikasi dua jenis lembaga secara umum:**

1. Lembaga dengan sumber daya yang relatif cukup baik, yang mempunyai kemampuan untuk “mengeluarkan” kebijakan secara langsung. Lembaga ini terdiri atas Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Ketenagakerjaan. Kami namakan lembaga-lembaga tersebut sebagai **lembaga “pelaksana” (*spending*)**.
2. Lembaga yang biasanya wajib berkoordinasi dan/atau memengaruhi lembaga lain (sering

kali lembaga “pelaksana”) agar dapat “membereskan urusan”. Lembaga ini terdiri atas Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, kementerian koordinator (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan) serta Kantor Wakil Presiden. Kami namakan lembaga ini sebagai **lembaga “pengatur” (*influencing*)**.

Temuan kunci adalah:

Jenis pekerjaan kebijakan yang dilakukan oleh para pengambil keputusan mencakup:

- **Pekerjaan nondiskresioner** terdiri atas perencanaan dan penganggaran reguler pembangunan; dan
- **Pekerjaan diskresioner** termasuk menyusun dan merevisi undang-undang dan peraturan, serta menyusun panduan umum dan teknis dalam mengelola proyek dan program (seperti Program Beras untuk Keluarga Miskin/ Raskin atau Program Keluarga Harapan/PKH, sebuah program bantuan tunai bersyarat).

Jenis pengetahuan yang dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan di lembaga eksekutif ketika membuat dan membentuk kebijakan adalah (dalam urutan preferensi):

- Data statistik atau administratif;
- Kajian penelitian dan saran ahli;
- Persepsi dan pengalaman warga.

Alasan utama para pengambil keputusan di lembaga eksekutif **menggunakan penelitian dan keahlian** adalah untuk (dalam urutan preferensi):

- Memberikan konteks (termasuk memahami masalah dan isu kebijakan);
- Membantu mengembangkan kebijakan dan strategi;

- Mempertahankan, meyakinkan pihak lain, atau menguatkan suatu keputusan.

Merumuskan pertanyaan

Pertanyaan penelitian umumnya dihasilkan secara khusus (*ad hoc*) dan kerap didorong oleh arahan dari pengambil keputusan di pucuk lembaga. Latar belakang profesional serta dukungan para ahli dari lembaga penelitian, universitas, dan organisasi internasional membantu para pengambil keputusan merumuskan bentuk pertanyaan penelitian yang tepat.

Mengumpulkan penelitian dan keahlian

Untuk mengadakan penelitian, para pembuat keputusan di lembaga pelaksana seperti Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Keuangan dapat melakukan penawaran secara internal (melalui badan penelitian dan pengembangan/balitbang) namun tidak dijamin dapat “memenangkan” lelang. Para pengambil keputusan terutama di tingkat menengah, harus **meminta persetujuan secara berjenjang**, yang menyurutkan niat mereka untuk meneruskan proses tersebut sejak awal. **Aturan pengadaan membatasi kemampuan para pengambil keputusan dalam mempekerjakan peneliti terkemuka** dari luar lembaga untuk menyelenggarakan penelitian.

Para pengambil keputusan, terutama yang berasal dari lembaga pengatur yang tidak mempunyai banyak sarana untuk mengadakan penelitian secara internal, kerap berupaya mendapatkan **pendanaan penelitian dari lembaga internasional dan lembaga donor**. Dalam sejumlah kasus, lembaga donor telah mendanai dukungan teknis *in-house* yang menyediakan sarana untuk menyelenggarakan penelitian yang relatif cepat, tapi banyak dari inisiatif tersebut dihentikan belakangan ini. Namun, preferensi donor terkait muatan penelitian dan proses pengadaan membatasi kepemilikan pemerintah.

Proses yang berbelit-belit untuk mengadakan penelitian secara internal dan eksternal (ditambah dengan tekanan untuk membuat keputusan dengan cepat dan dengan dana terbatas) membuat pengambil keputusan lebih memilih mengundang para ahli (sebagai individu) untuk **memberikan saran baik secara formal atau informal melalui proses sosial** daripada meminta dilaksanakannya penelitian resmi. Kepada siapa tepatnya pengambil keputusan tersebut meminta saran akan tergantung pada isu serta jaringan pribadi dan profesional mereka.

Pengambil keputusan yang duduk di lembaga

eksekutif kemungkinan akan **berkonsultasi dengan para ahli di perguruan tinggi** baik di tingkat nasional maupun provinsi, diikuti dengan organisasi internasional seperti Bank Dunia dan lembaga PBB. Sumber signifikan lainnya adalah sumber-sumber internal (dari dalam biro atau direktorat yang sama dengan si pejabat), balitbang (bila dimiliki oleh lembaga pemerintah tersebut), lembaga pemerintah lainnya (seperti Badan Pusat Statistik/BPS), LSM, pusat penelitian, firma swasta, dan jasa konsultan.

Pengambil keputusan yang bekerja di lembaga pelaksana mengatakan bahwa kemungkinan besar mereka lebih berupaya mendapatkan informasi dan keahlian secara internal (baik dari dalam biro mereka sendiri atau biro lainnya, termasuk dari balitbang) daripada secara internal (perguruan tinggi, organisasi internasional, LSM, dan jasa konsultan).

Menafsirkan penelitian dan keahlian

Pengambil keputusan di lembaga eksekutif lebih mungkin belajar dari penelitian dan tenaga ahli melalui **rapat-rapat formal dan informal, kelompok diskusi terarah, dan seminar**. Laporan dan ringkasan adalah saluran yang kurang signifikan. Sedangkan internet, studi banding, dan konferensi video merupakan saluran yang kurang dipilih.

Para pengambil keputusan umumnya **meninjau mutu penelitian atau keahlian yang ditawarkan secara informal** menggunakan beragam metode, seperti mempekerjakan orang-orang yang dipandang sebagai ahli “terbaik” bila sekiranya mereka mampu untuk membayarnya, menggunakan pengalaman dan penilaian pribadi, mengawasi proses penelitian secara saksama dengan meminta para peneliti untuk melapor secara teratur, mencari validasi dari jaringan pribadi dan profesional, serta mengatur tinjauan dari dalam biro atau subbiro mereka sendiri. Namun penelitian yang dihasilkan oleh balitbang harus mengikuti proses kendali mutu formal.

Tantangan dalam memperoleh dan menggunakan penelitian dan keahlian

Ada beberapa faktor yang membuat para pengambil keputusan menghadapi kesulitan dalam mengadakan (dan menggunakan) penelitian dan keahlian. Faktor tersebut adalah: mutu yang buruk dan kurangnya penelitian yang relevan dengan kebijakan, ketersediaan keahlian yang terbatas mengenai isu tertentu, kurangnya data mentah bermutu tinggi, serta terbatasnya ruang politik dan ekonomi bagi pengambil keputusan untuk menerapkan sebagian dari saran yang ditawarkan.

Mengingat keinginan KSI untuk melaksanakan penggalian data dasar (*baseline*) yang lebih mendalam di bidang-bidang kebijakan khusus dan dengan lembaga-lembaga tertentu, kami sarankan dilakukannya penggalian lebih lanjut tentang komponen diagnostik dari proyek pengembangan kapasitas yang berorientasi tindakan, dengan pengambil keputusan memupuk kepercayaan terhadap peserta wawancara potensial. Hal ini perlu dilakukan sebagai bagian dari rencana KSI yang sudah ada. Kami juga sarankan KSI untuk mengadakan intervensi dukungan kerja lebih lanjut serta menggali praktik-praktik penelitian pembuat kebijakan terkait dengan jenis kebijakan dan beragam fungsinya, yang dilakukan oleh para pengambil keputusan.

Pendahuluan **1**

1.1 Latar Belakang

Knowledge Sector Initiative (KSI) bertujuan mendorong perbaikan mutu kebijakan dan capaiannya di Indonesia melalui penggunaan pengetahuan. Walaupun organisasi yang bekerja guna memfasilitasi dan meningkatkan capaian kebijakan mencakup sejumlah besar pelaku¹ KSI menggelar sejumlah intervensi yang akan membantu memfasilitasi peningkatan kinerja lembaga pemerintah, yang dipandang sebagai pengguna utama pengetahuan penelitian; lembaga pengetahuan, seperti pusat penelitian dan *think tank* yang menghasilkan pengetahuan penelitian; serta mempererat hubungan di antara hal tersebut.

Rencana pengawasan dan evaluasi (M&E) disusun oleh KSI untuk mendapatkan informasi yang bermanfaat bagi dua pengguna utama: organisasi yang menerima dukungan dari KSI dan tim pelaksana KSI. Salah satu pertanyaan evaluasi yang penting adalah, “Apa saja dampak/hasil yang berjangka panjang?” Agar kemajuan dapat dinilai (selama dan setelah program lima tahun pertama), sebuah kajian awal (*baseline*) yang menunjukkan kondisi permulaan sebelum intervensi dikerahkan perlu dicatat. KSI meminta dilaksanakannya suatu kajian awal tentang bagaimana pengambil keputusan tingkat nasional menggunakan pengetahuan penelitian.

1.2 Tujuan dan Pertanyaan Kunci

Tujuan dari kajian ini adalah untuk:

- Menilai bagaimana pengetahuan penelitian digunakan oleh pengambil keputusan di tingkat nasional;

¹ Seperti lembaga-lembaga pemerintah, sektor bisnis, anggota dewan (dan staf mereka), partai politik, LSM, jaringan media, universitas, organisasi bilateral dan multilateral, serikat dagang, dan para pelaku lainnya.

- Membuat saran tentang pendekatan yang dapat digunakan KSI dalam melaksanakan kajian awal yang lebih mendalam di bidang-bidang kebijakan khusus.

Berkolaborasi dengan tim pelaksana KSI, kami menyusun pertanyaan penelitian berikut ini:

1. Jenis pekerjaan kebijakan apakah yang dikerjakan para pembuat kebijakan?
2. Jenis pengetahuan seperti apakah yang digunakan pengambil keputusan saat membuat kebijakan?
3. Demi tujuan apakah para pengambil keputusan memerlukan beragam bentuk pengetahuan?
4. Bagaimana para pengambil keputusan menyatakan kebutuhan mereka terhadap pengetahuan penelitian?
5. Dari mana para pengambil keputusan tersebut memperoleh pengetahuan penelitian?
6. Dalam bentuk seperti apa para pengambil keputusan mengakses pengetahuan penelitian?
7. Bagaimana cara tingkat kepercayaan/mutu pengetahuan penelitian itu dinilai/diberi peringkat?
8. Apa saja tantangan yang dihadapi dalam mengakses dan menggunakan pengetahuan penelitian?

1.3 Metodologi

Untuk mendapatkan tanggapan yang kaya dan beragam, kami memutuskan untuk memakai sebagian besar pendekatan kualitatif dalam studi ini. Menggunakan pertanyaan penelitian yang diuraikan sebelumnya, kami bekerja sama dengan tim pelaksana KSI untuk mendesain panduan wawancara. Kami menguji coba panduan tersebut pada Desember 2014

dan melakukan revisi sebagai hasil uji coba tersebut. Panduan dapat dilihat dalam Lampiran 1. Agar memberikan manfaat yang lebih besar dan mengingat berbagai hambatan sumber daya, kami menggunakan *purposive sampling* dalam memilih siapa saja pengambil keputusan yang akan diwawancarai. Kami menerapkan kriteria berikut ini pada bidang kebijakan yang menjadi sasaran lembaga pengetahuan yang didukung KSI: apakah bidang kebijakan tersebut merupakan prioritas presiden; dan adanya hubungan antara tim peneliti dengan para pengambil keputusan potensial.

Kami mengajukan permohonan wawancara dengan 71 pengambil keputusan dari dua cabang pemerintahan, yaitu eksekutif dan legislatif. Hasilnya, pada Maret 2015, kami memperoleh 32 wawancara dengan 95 orang yang terdiri dari pengambil keputusan pemerintah tingkat menengah dan tinggi. Wawancara tersebut dibagi ke dalam kategori berikut ini:

- 30 wawancara dengan para pengambil keputusan aktif dan 2 wawancara dengan pengambil keputusan yang telah pensiun,
- 27 wawancara dengan pengambil keputusan dari eksekutif dan 5 dari legislatif
- 10 wawancara dengan pengambil keputusan yang bekerja di bidang kebijakan ekonomi, 16 di bidang kebijakan sosial, 2 di bidang politik dan tata kelola serta 1 orang di bidang kebijakan kesehatan
- Dari 32 wawancara tersebut, seorang di antaranya adalah mantan menteri, 3 anggota dewan terpilih, 13 pengambil keputusan berpangkat eselon satu, 12 pengambil keputusan berpangkat eselon dua, dan seorang pengambil keputusan berpangkat eselon tiga. Dua wawancara lainnya dilakukan dengan pengambil keputusan yang tampaknya tidak mempunyai pangkat eselon resmi.

Wawancara direkam dan dibuat transkripsinya setelah kami mendapatkan izin dari peserta wawancara. Bila responden memilih untuk berbicara dalam bahasa Indonesia, kami buat transkripsinya lalu menerjemahkannya ke dalam bahasa Inggris. Kami memakai perangkat lunak untuk menganalisis data kualitatif dan mengubah data peringkat menjadi grafik. Saat menganalisis tanggapan, ada beberapa hubungan yang sebetulnya dapat kami gali, tapi berdasarkan kekuatan hipotesis,

keterbatasan waktu yang ada, dan kecilnya ukuran sampel, tanggapan kunci (tidak semua) dipilih berdasarkan tiga cara berikut ini:

- Mengingat perbedaan fungsi cabang eksekutif dan legislatif pemerintahan, kami memilah respons berdasarkan pada apakah respons tersebut diberikan oleh sumber yang bekerja di lembaga eksekutif atau legislatif. Namun, peserta wawancara dari legislatif jumlahnya jauh lebih sedikit dibandingkan peserta wawancara dari eksekutif. Sebab itu, walaupun kami melaporkan tanggapan yang diberikan oleh peserta wawancara dari legislatif, kami memutuskan untuk tidak menampilkan hasilnya secara grafis karena khawatir hasilnya dianggap sebanding dengan hasil dari sisi eksekutif.
- Di dalam lembaga eksekutif, kementerian, dan lembaga yang berbeda kabarnya mempunyai “budaya” yang berbeda dalam memperoleh pengetahuan penelitian (Datta dkk. 2011). Namun, karena kecilnya ukuran sampel, respons tidak dipilih berdasarkan lembaga secara khusus, tapi berdasarkan jenis lembaga secara umum. Kami mengidentifikasi dua jenis lembaga umum. Pertama, lembaga yang relatif mempunyai sumber daya yang baik, yang mempunyai kemampuan untuk “mengeluarkan” kebijakan/ layanan secara langsung (namun melalui dan sering kali dengan beragam lembaga tingkat daerah lainnya). Lembaga ini adalah Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, serta Kementerian Ketenagakerjaan. Untuk tujuan laporan ini, kami sebut lembaga tersebut sebagai lembaga “pelaksana”. Kedua, kami mengidentifikasi lembaga yang umumnya harus bekerja dengan/melalui lembaga “pelaksana” (dan lembaga lainnya) agar dapat “membereskan urusan”. Lembaga tersebut terdiri atas Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, kementerian koordinator (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan) dan Kantor Wakil Presiden. Lembaga-lembaga ini disebut sebagai lembaga “pengatur”.
- Bidang kebijakan (atau isu) yang berbeda

dikatakan mendukung bentuk pengetahuan yang berbeda (lihat Jones dkk. 2012). Pada beberapa bidang, kami memilah respons tergantung dari apakah respons tersebut dipandang sebagai bagian dari isu ekonomi atau sosial. Kami tidak memasukkan respons dari bidang politik dan tata kelola karena jumlahnya terlalu sedikit, dan kami mengkategorikan respons dari wawancara bidang kesehatan ke dalam kebijakan sosial. Kami mendefinisikan isu ekonomi sebagai ukuran formal untuk meningkatkan produktivitas perekonomian dalam makna yang luas. Lalu, kami mendefinisikan isu sosial sebagai isu yang berdampak secara langsung terhadap kesejahteraan manusia.

Kami hanya melaporkan respons terpilih bila perbedaannya terlihat begitu nyata saat ditampilkan secara grafis.

Untuk mengorganisasi informasi, kami menggunakan kerangka kerja yang dikembangkan oleh Shaxson dkk. (2009). Setelah laporan dibuat drafnya, KSI menyelenggarakan sebuah lokakarya guna menguji kebenaran temuan yang didapatkan, dengan mengundang tim kajian, staf KSI serta para peserta wawancara kajian ini. Lokakarya berlangsung pada Juli 2015 dan dihadiri oleh 34 orang. Dalam acara tersebut tim kajian memaparkan temuan-temuan utama dan meminta umpan balik dari para peserta, yang nantinya turut dimasukkan ke dalam laporan versi revisi.

1.4 Penyusunan Laporan

Laporan ini disusun dengan cara berikut:

- Bagian dua menguraikan jenis-jenis pekerjaan yang menurut pengambil keputusan telah dikerjakan oleh mereka.
- Bagian tiga mempelajari jenis-jenis pengetahuan yang berbeda yang dipilih oleh pengambil keputusan berikut alasannya.
- Bagian empat berfokus pada cara pengambil keputusan memperoleh penelitian dan keahlian. Bagian ini terbagi atas tiga bagian: bagian pertama menjelaskan bagaimana pengambil keputusan merumuskan pertanyaan yang membuat mereka memerlukan pengetahuan; bagian kedua menjelaskan bagaimana pengetahuan penelitian didapatkan dan dari siapa; bagian ketiga menggali tentang bagaimana penelitian dan keahlian ditafsirkan, termasuk saluran

apa yang dipakai untuk memetik pelajaran dari penelitian dan keahlian itu, serta proses apa, bila ada, yang digunakan untuk meninjau mutunya.

- Bagian lima menguraikan faktor-faktor yang menghambat perolehan pengetahuan penelitian dan keahlian bagi para pengambil keputusan. Faktor ini dibagi menjadi dua. Yang pertama menggali faktor yang berkaitan dengan bentuk pengetahuan, bagaimana pengetahuan itu dihasilkan dan caranya dipaparkan, sementara yang kedua melihat pada faktor yang lebih berkaitan dengan cara lembaga pemerintah beroperasi.
- Bagian enam menyimpulkan temuan utama kajian ini untuk mengamati cara pengambil keputusan memperoleh penelitian dan keahlian serta memberikan saran tentang penggalan kajian awal ini lebih lanjut.

2

Pekerjaan Pengambil Keputusan

Bagian ini menguraikan jenis pekerjaan pengambil keputusan. Tujuannya, menjelaskan tujuan umum yang menjadi alasan diperlukannya pengetahuan, sehingga menempatkan perolehan pengetahuan ke dalam konteks.

Jenis pekerjaan yang melibatkan pengambil keputusan dapat dikelompokkan dalam dua judul: nondiskresioner (atau proses reguler) dan diskresioner (atau *ad hoc*).

Terkait dengan pekerjaan nondiskresioner, banyak pengambil keputusan baik dari lembaga pelaksana maupun lembaga pengatur turut terlibat (selama beberapa waktu dalam setahun) dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan tahunan dan tahun jamak. Pekerjaan ini meliputi perancangan komponen dari rencana strategis lima tahun (atau renstra) bagi jajaran kementerian dan lembaga, rencana kerja tahunan atau rencana aksi yang mencakup fitur-fitur kajian awal, sasaran dan indikator kinerja, “siapa melakukan apa” dan anggaran tahunan terkait (untuk Direktorat yang berbeda di bawah kementerian).

Seorang direktur jenderal dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menyatakan bahwa menerjemahkan rencana strategis lima tahun ke dalam rencana dan sasaran tahunan dalam berbagai program dalam Direktorat Jenderal yang ia pimpin merupakan bagian terpenting dari pekerjaannya.

Terkait dengan pekerjaan nondiskresioner, pengambil keputusan bertanggung jawab untuk menyusun atau mengubah perundang-undangan—yang relatif jarang terjadi—dan membuat serta mengubah peraturan (instrumen-

instrumen untuk mengeksekusi perundang-undangan dengan menyediakan petunjuk pelaksanaannya)—yang lebih sering terjadi.

Peraturan sering kali berbentuk peraturan pemerintah atau peraturan presiden, serta instruksi presiden, keputusan presiden, keputusan menteri, dan surat edaran.

Sebagian peraturan dibuat secara proaktif dan direncanakan di awal, sedangkan lainnya bersifat reaktif, menanggapi pendapat publik, atau menanggapi krisis yang terjadi.

Pengambil keputusan di lembaga pelaksana mempunyai kemungkinan lebih besar untuk menyusun perundang-undangan.

Di sebagian kasus, pengambil keputusan mengelola program, mengharuskan pembuatan atau revisi pedoman umum, dan petunjuk teknis, atau “juknis”, yang menjadi panduan tentang bagaimana program diterapkan.

Sejumlah pengambil keputusan juga menyatakan bahwa mereka mengerjakan prosedur pengoperasian standar. Misalnya seorang pejabat dari Kementerian Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa prosedur pengoperasian standar dipakai untuk mengatur perlindungan pekerja rumah tangga.

Para pengambil keputusan dalam lembaga pengatur menyampaikan bahwa mereka lebih memainkan peran fasilitatif, mengawasi program-program penting (biasanya merupakan program yang dijalankan oleh lembaga pelaksana), menyajikan informasi ke “atas” dan mengumpulkan pengambil keputusan dari lembaga-lembaga berbeda untuk menemukan solusi dari masalah kebijakan yang alot, yang merupakan prioritas utama bagi presiden dan/

atau menteri. Ini adalah peran yang terkait dengan kementerian-kementerian koordinator dan kantor wakil presiden. Para pengambil keputusan dari lembaga pengatur dapat saja menyediakan saran kepada rekan imbalan mereka dari lembaga pelaksana melalui pedoman dan panduan, atau menyarankan untuk mengadopsi perubahan ke dalam cara kerja mereka. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sering melakukan hal tersebut terkait dengan pengarusutamaan gender.

Di semua lembaga, ada yang bekerja di unit “pelaksana” (sebagian dari orang yang kami ajak bicara) yang mendapat mandat untuk menghasilkan keluaran tertentu, atau bekerja di unit-unit pendukung dengan mandat untuk menyediakan dukungan kepada menteri atau unit pelaksana lainnya, termasuk kantor sekretaris jenderal dan balitbang.

Sebagian yang bekerja di unit pelaksana, terutama mereka yang mengerjakan isu ekonomi di lembaga dengan belanja besar, juga melakukan kerja persiapan bagi negosiasi-negosiasi internasional dan regional terkait dengan perdagangan dan keuangan. Mereka yang bekerja di unit pendukung, terutama di lembaga dengan belanja besar, sering mengambil peran koordinasi atau “sinkronisasi” guna menghindari duplikasi pekerjaan yang dilakukan oleh unit pelaksana yang berbeda (dalam kasus kantor sekretaris jenderal) serta memberikan jawaban atas pertanyaan dan permintaan dari “atas” (dalam kasus balitbang)

Selama wawancara berlangsung, fungsi pengawasan, pelaporan, dan evaluasi jarang disinggung. Walaupun fungsi ini dilembagakan baik di tingkat nasional maupun daerah, tampaknya tidak ada sistem formal bagi sebagian besar kerja lembaga, kecuali dengan proyek dan program yang didanai donatur. Alasannya, mungkin karena di banyak kasus fungsi tersebut didelegasikan kepada pihak otoritas di daerah atau subnasional.

Pengambil keputusan yang kami wawancara tidak menyinggung soal keberadaan panduan dan semacamnya tentang bagaimana pengetahuan, dan secara khusus pengetahuan penelitian, dapat mendukung pekerjaan mereka di bidang kebijakan.

3

Jenis Pengetahuan yang Dipertimbangkan oleh Pengambil Keputusan

3.1 Apa Saja yang Dianggap Termasuk sebagai Pengetahuan?

Pengambil keputusan di lembaga eksekutif mengatakan bahwa mereka mempertimbangkan beragam bentuk pengetahuan, termasuk rancangan akademik, data statistik, studi kebijakan, penilaian, sidak, informasi dari “rakyat” dan “masyarakat”, studi praktik-praktik baik, metaanalisis atau sintesis, evaluasi dampak, dan pengalaman dari negara lain. Pengambil keputusan di lembaga legislatif mengatakan bahwa mereka pun mempertimbangkan opini publik, laporan media, laporan kegiatan pemerintahan, cerita-cerita atau anekdot, serta pertemuan dengan konstituen, firma, dan kelompok kepentingan lainnya.

Untuk membantu menyajikan jenis pengetahuan yang beraneka ragam ini, kami kelompokkan semuanya ke dalam kategori sebagai berikut:

- Data administratif dan statistik: seperti jumlah pekerja rumah tangga, pendapatan pemerintah daerah, dan harga komoditas, seperti beras. Di grafik berikutnya, hal itu kami sebut sebagai “Data”.
- Kajian penelitian dan saran ahli: kami mendefinisikan penelitian sebagai informasi yang dikumpulkan dari “bahan dan sumber” (yang mungkin mencakup bentuk pengetahuan lain seperti data statistik dan pengalaman warga) dalam cara yang sistematis, yang sebagian besar berasal dari para ilmuwan, akademisi, konsultan, ahli, atau profesional sebagai upaya menetapkan “fakta” dan menarik kesimpulan, yang umumnya ditulis

dalam istilah-istilah teknis (Jones dkk. 2012). Namun, kami menemukan bahwa peserta wawancara sering kali menggabungkan penelitian dengan saran ahli. Sejumlah peserta wawancara menjelaskan bahwa mereka mendefinisikan penelitian sebagai percakapan mendalam antara tenaga ahli untuk membahas tren dalam data. Di banyak kasus, kami tidak dapat memisahkan antara penelitian dan saran ahli, sehingga kami gabungkan keduanya. Dalam grafik kami sebut hal ini sebagai “Penelitian”.

- Pengalaman dan persepsi warga: pengetahuan yang dimiliki oleh berbagai pemangku kepentingan, di antaranya seperti warga, guru, petani, dan wirausahawan, baik individu maupun kelompok, yang diambil berdasarkan kehidupan mereka sehari-hari (Jones dkk. 2012). Di dalam grafik kami menyebutnya “Partisipatoris”.
- Pengalaman dan pembelajaran implementasi kebijakan (atau pengawasan dan evaluasi pelaksanaan program/proyek): pengalaman melaksanakan kebijakan (secara langsung melalui pengelolaan dan pelaksanaan proyek, program dan layanan atau secara tidak langsung melalui fungsi umum sebuah lembaga), atau pengalaman yang secara umum diperoleh melalui tindakan aktif langsung (Jones dkk. 2012). Di dalam grafik kami menyebutnya dengan “Praktik”.
- Pengetahuan pribadi: termasuk pengalaman, pengetahuan, penilaian, nilai dan keyakinan sendiri. Di dalam grafik disebut dengan “Pengetahuan Pribadi”.
- Laporan media: semuanya yang meliputi dan melaporkan berita, termasuk koran,

televisi dan radio, serta media sosial seperti Facebook, Twitter dan Whatsapp. Di grafik kami sebut dengan “Media”.

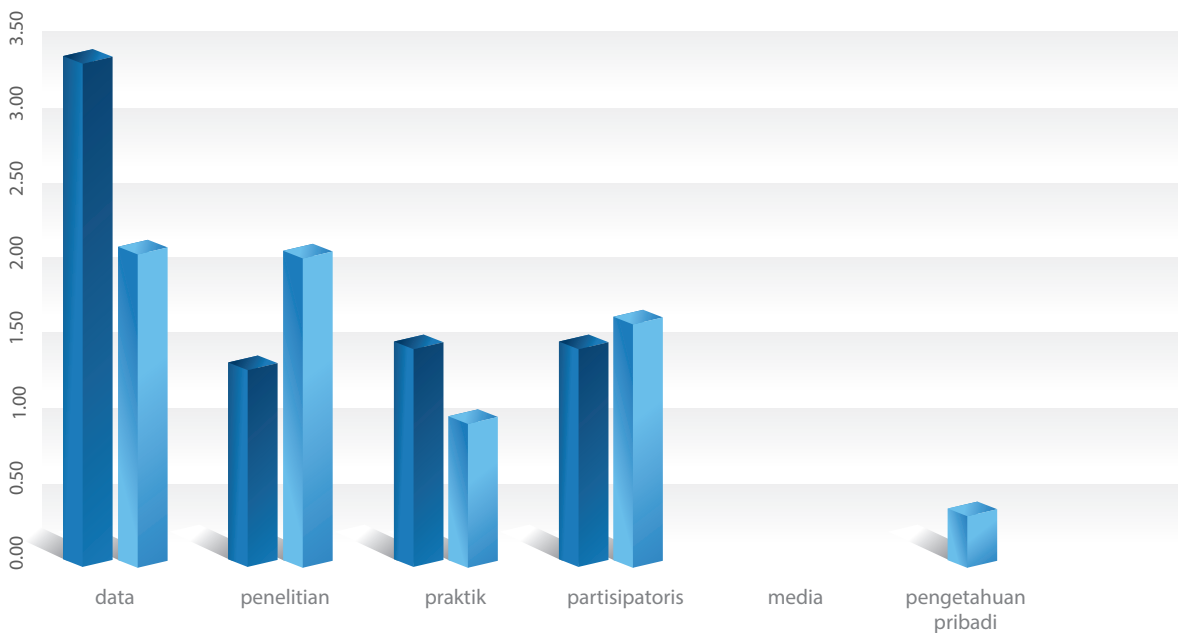
3.2 Jenis Pengetahuan yang Paling Sering Digunakan Pengambil Keputusan

Di sini kami sajikan jenis-jenis pengetahuan yang lebih dipilih para pengambil keputusan untuk digunakan dalam pekerjaan kebijakan mereka. Bagan 1 menyajikan preferensi di seluruh lembaga eksekutif, sementara Bagan 2 menyajikan preferensi terpilah berdasarkan jenis lembaga.

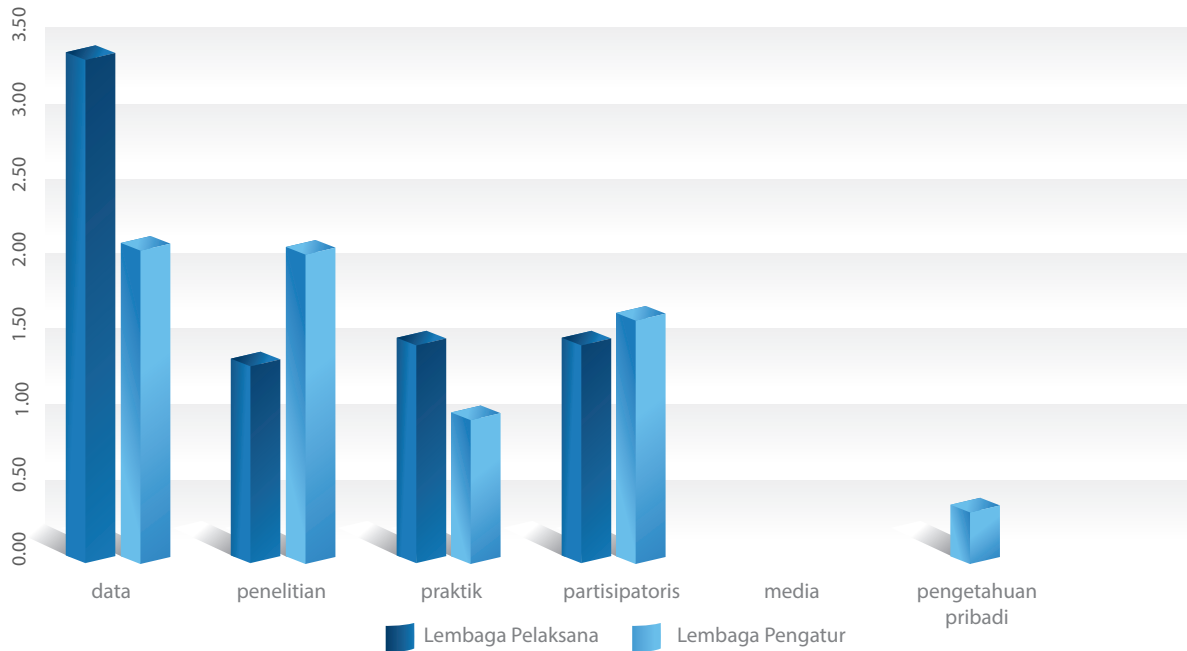
Bagi pengambil keputusan yang bekerja di lembaga eksekutif, yang paling banyak

digunakan adalah data, diikuti dengan penelitian dan saran ahli, pengalaman dan persepsi warga, serta pengalaman/pembelajaran dari implementasi kebijakan. Sebagian kecil pengambil keputusan menyatakan bahwa mereka menghargai pengetahuan pribadi. Tidak ada pengambil keputusan yang menyebutkan laporan media. Sementara pengambil keputusan yang bekerja di lembaga legislatif, laporan media dipandang sebagai bentuk pengetahuan yang paling dihargai, diikuti oleh pengalaman dan persepsi warga, pengalaman dari implementasi kebijakan, dan data statistik. Sekali lagi, sejumlah kecil pengambil keputusan menghargai pengetahuan pribadi.

Bagan 1: Preferensi Pengetahuan di Jajaran Eksekutif



Bagan 2: Preferensi Pengetahuan di Lembaga Eksekutif



3.3 Data Administratif dan Statistik

Pengambil keputusan yang bekerja bagi lembaga pelaksana lebih sering menggunakan data dibandingkan dengan mereka yang bekerja di lembaga pengatur. Mungkin hal ini disebabkan oleh lebih besarnya ukuran dan jumlah program yang menjadi beban kelola, yang mengharuskan adanya sasaran, proyek, dan tingkat perbaikan (lihat alasan untuk memperoleh data di bawah ini).

Responden mengatakan mereka berupaya memperoleh data administratif dan statistik karena sejumlah tujuan, termasuk untuk:

1. Menggali tren pembangunan terkini, membantu menjelaskan status quo dan mengidentifikasi isu yang perlu ditangani.
2. Meningkatkan mutu polemik politik dan menurunkan potensi konflik di antara lembaga pemerintah (lihat Kotak 1 di bawah).
3. Digunakan sebagai landasan perencanaan dan perumusan kebijakan: merancang target, membuat proyeksi, dan menetapkan tingkat perbaikan (misalnya, jumlah pendaftaran sekolah yang harus ditingkatkan dari tahun ke tahun guna mencapai sasaran jangka menengah).
4. Membuat dan mempertahankan keputusan dan alokasi keuangan: tanpa data dasar, pengambil keputusan akan mendasari kebijakan pada “naluri”, sedangkan auditor umum kemungkinan besar akan mengajukan pertanyaan soal alokasi. Data membantu mempertahankan argumen dan pendanaan

(dari Bappenas, misalnya) untuk program khusus.

5. Memperlihatkan dampak dari kebijakan terhadap capaian serta membantu menyelaraskan kebijakan dengan kebutuhan dari “penerima manfaat” seperti pemerintah daerah.

Sebagian pengambil keputusan menekankan pada betapa sulitnya mengakses data bermutu baik, sebab lembaga-lembaga cenderung menyimpan data yang mereka buat (mengingat besarnya biaya yang dikeluarkan untuk membuat data itu).² Namun, pengambil keputusan lain menyinggung bahwa walau tersedia jumlah data yang signifikan (dengan mutu bervariasi) hanya ada sedikit upaya untuk menafsirkannya. Pejabat lain mengatakan bahwa walaupun data memberikan informasi tentang tren retrospektif dan menyoroti masalah, namun data tidak mengindikasikan langkah yang diperlukan guna memecahkan masalah yang teridentifikasi tersebut. Demi mengatasi kedua tantangan ini, pengambil keputusan menyatakan diperlukan adanya kajian penelitian dan saran ahli.

3.4 Kajian Penelitian dan Saran Ahli

Pengambil keputusan lebih memilih “saran ahli” daripada melakukan kajian penelitian

² Sejumlah responden menghabiskan banyak waktu untuk menguraikan sebagian tantangan yang mereka hadapi dalam memperoleh data. Namun, karena fokus dari kajian ini adalah penelitian (dan keahlian), kami tidak akan melaporkan temuan-temuan tersebut di sini.

Kotak 1: Penggunaan Pengetahuan dalam Meningkatkan Mutu Polemik

Pada 2006, Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan berbeda pendapat tentang masalah kecukupan beras setelah masa panen dan perlu tidaknya untuk mengimpor beras ke dalam negeri. Kementerian Perdagangan bersikeras untuk mengimpor beras karena harga beras naik terus. Namun, Kementerian Pertanian mengatakan bahwa hasil panen akan mencukupi kebutuhan dan para tengkulak menumpuk stok beras sehingga tidak perlu untuk mengimpor beras. Pemangku kepentingan yang lain, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kementerian koordinator, serta anggota kabinet lainnya turut serta dalam polemik. Beras akhirnya tetap diimpor, namun dilakukan hanya saat harga beras naik 30 persen. Dengan dukungan dari ahli Bank Dunia yang menganalisis data harga, Kementerian Perdagangan menunjukkan bahwa kenaikan harga beras tidak membantu para petani, sebab mereka adalah konsumen bersih (*net consumer*) beras dan bahwa kenaikan harga berakibat pada bertambahnya 1 persen tingkat kemiskinan. Sejak saat itu, permasalahan semacam ini dibahas di Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, dan dengan tersedianya data bermutu tinggi (untuk hal-hal seperti harga komoditas), jumlah “pertengkaran” antara Kementerian Perdagangan dan Pertanian semakin berkurang.

spesifik yang dikomunikasikan melalui laporan dan ringkasan. Sejumlah pengambil keputusan memandang penelitian sebagai saran yang ditawarkan kepada menteri dalam bentuk pendapat kedua atau diskusi kelompok terarah (FGD) mendalam dengan ahli teknis untuk membahas tren dalam data dan menyimpulkan implikasi bagi pekerjaan kebijakan mereka. Tetapi ini bukan berarti bahwa keahlian seseorang tidak dilandaskan pada kumpulan pengetahuan yang dikembangkan melalui penyelenggaraan berbagai kajian penelitian selama bertahun-tahun.

Setelah data administratif dan statistik, besar kemungkinan pengambil keputusan di lembaga eksekutif meminta kajian penelitian dan saran ahli, sedangkan kecil kemungkinan bagi anggota dewan untuk mendapatkan dan

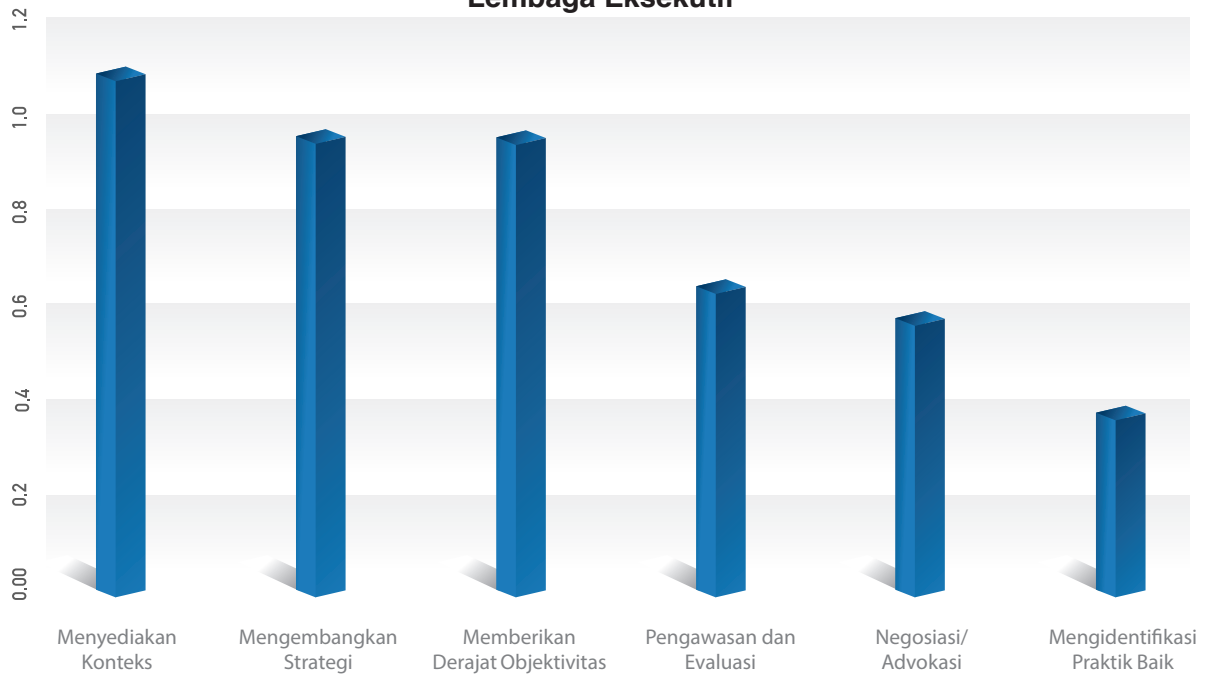
menggunakannya. Dalam lembaga eksekutif, pengambil keputusan di lembaga pengatur tampaknya meminta kajian penelitian dan saran ahli sedikit lebih banyak dibandingkan mereka yang berada di lembaga pelaksana.

3.4.1 Manfaat Memperoleh Penelitian dan Keahlian

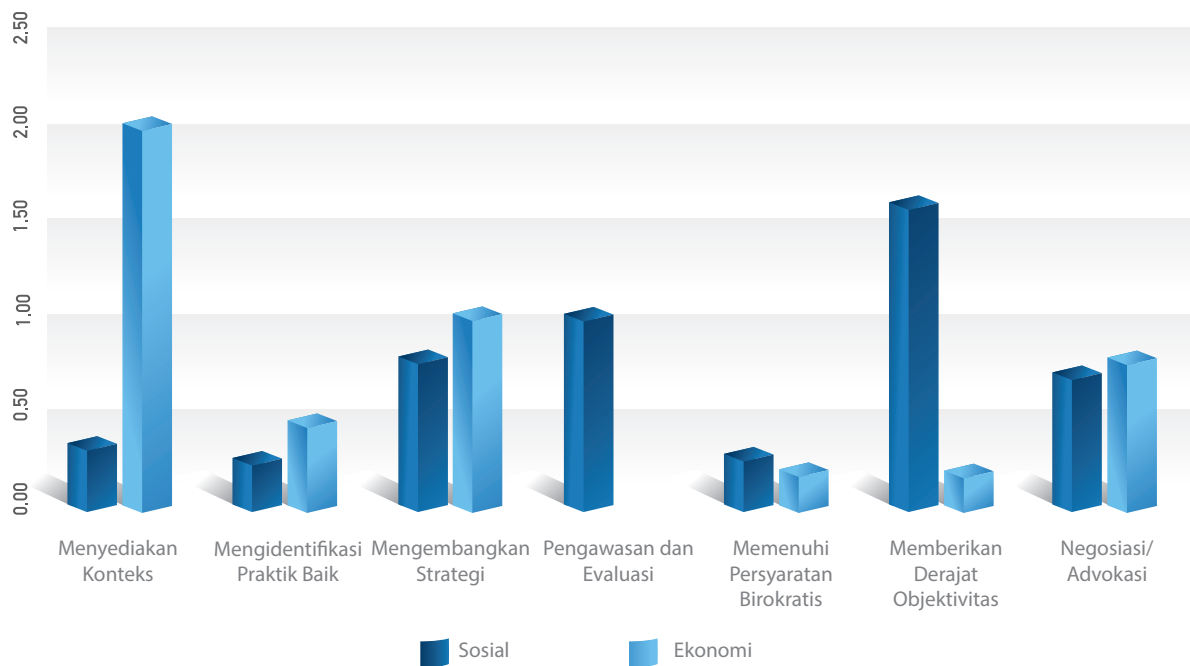
Responden mengungkapkan beberapa manfaat dari memperoleh kajian penelitian dan saran ahli. Preferensi responden di lembaga eksekutif, yang dipilah berdasarkan jenis isu dan lembaga, dapat dilihat dalam Bagan 3, Bagan 4, dan Bagan 5 secara berturut-turut.

Alasan utama untuk mengakses dan menggunakan kajian penelitian dan saran ahli di antara pengambil keputusan di eksekutif tampaknya untuk menyediakan konteks,

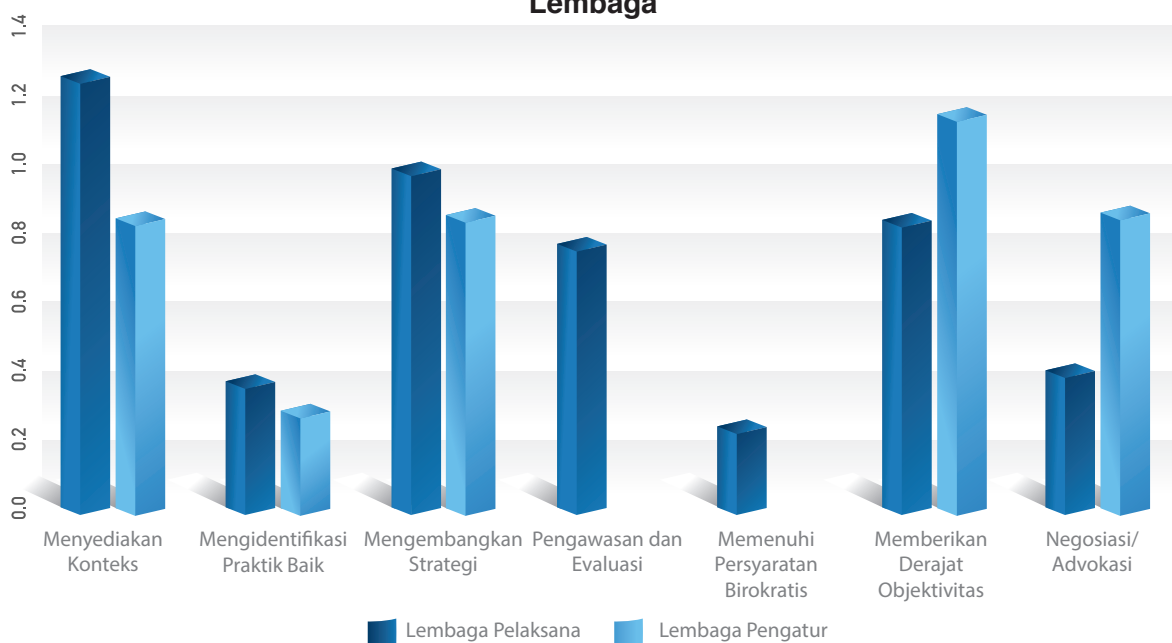
Bagan 3: Alasan Memperoleh Penelitian bagi Responden di Lembaga Eksekutif



Bagan 4: Alasan Memperoleh Penelitian berdasarkan Isu



Bagan 5: Alasan Memperoleh Penelitian berdasarkan Jenis Lembaga



menyusun strategi, dan mempertahankan atau mengesahkan suatu keputusan. Alasan lainnya meliputi pengawasan dan evaluasi implementasi kebijakan, penguatan hubungan dengan pihak lain, mengidentifikasi praktik baik, dan memenuhi persyaratan birokratis.

Di antara pengambil keputusan di sisi legislatif, sejauh ini alasan terpenting untuk memperoleh kajian penelitian dan saran ahli adalah persyaratan birokratis. Alasan signifikan lainnya adalah untuk menyediakan konteks dan mempertahankan atau mengesahkan suatu keputusan.

Ada tiga perbedaan yang patut diperhatikan di dalam lembaga eksekutif. Pertama, pengambil keputusan di bidang isu ekonomi mempunyai kemungkinan lebih besar untuk meminta kajian penelitian dan saran ahli guna menyediakan informasi kontekstual (seperti mengidentifikasi/menyoroti masalah).

Alasannya mungkin disebabkan oleh: adanya kebutuhan untuk mengatasi tingkat kerumitan teknis yang lebih tinggi di bidang-bidang yang tampaknya lebih abstrak di mata nonspesialis, seperti bidang yang berkenaan dengan keuangan dan ekonomi; atau adanya tekanan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, yang pada akhirnya menghasilkan kebijakan ekonomi yang lebih kokoh dan cermat.

Perbedaan kedua yang patut dicermati adalah pengambil keputusan di bidang isu sosial sangat mungkin berupaya memperoleh kajian penelitian dan saran ahli guna mempertahankan sebuah keputusan atau kebijakan. Barangkali program-

program sosial sering menghadapi ancaman pemotongan dana karena pengambil keputusan mempunyai nilai-nilai yang berbeda atau berada dalam tekanan untuk mengesahkan keputusan sebelumnya dengan pengetahuan yang kredibel.

Ketiga, pengambil keputusan yang bekerja di lembaga pengatur sangat mungkin memperoleh kajian penelitian dan keahlian guna memengaruhi keterlibatan mereka (sering kali dengan lembaga pelaksana), yang kemungkinan untuk memperkuat posisi mereka (terutama saat menteri gagal memengaruhi pihak lain melalui keunggulan pribadi atau jaringan mereka). Alasan-alasan yang berbeda untuk menggunakan kajian penelitian dan saran ahli kami uraikan secara lebih rinci di bawah ini.

Menyediakan Konteks

Pengambil keputusan mengatakan bahwa penelitian dapat menyediakan informasi kontekstual, seperti sifat masalah yang mendasari. Seorang mantan pengambil keputusan pernah meminta penelitian untuk mengetahui masalah yang dihadapi oleh para pedagang tradisional, yang sebagian besar perempuan. Pengambil keputusan lainnya meminta para ahli untuk datang dan mencari penyebab tingkat kematian ibu yang selalu tinggi di kabupaten tertentu. Kementerian Kesehatan kebingungan oleh tingkat kematian ibu dan anak serta malnutrisi yang selalu tinggi walau ada program Bantuan Operasional Kesehatan bagi Puskesmas. Hal ini berujung pada diselenggarakannya pengkajian

skala kecil dan konsultasi kepada ahli.

Pengambil keputusan lain ingin penelitian dapat mengidentifikasi tren, misalnya bagaimana kinerja negara-negara tetangga (terkait dengan ekspor dan impor) atau memberikan sudut pandang teori. Kemungkinan lain, bila perundang-undangan/peraturan (atau amandemennya) telah direncanakan, kajian penelitian memberikan dasar pemikiran (*rationale*) dari perubahan tersebut dan mengungkapkan bagaimana keduanya terkait dengan kerangka kerja legislatif dan peraturan.

Menyusun Strategi/Kebijakan

Pengambil keputusan menyampaikan bahwa kajian penelitian dan saran ahli dapat membantu mengidentifikasi beragam strategi, opsi kebijakan, alat dan/atau instrumen untuk mencapai sasaran capaian khusus yang kerap didokumentasikan dalam rencana strategis (seperti Renstra). Kajian penelitian dan saran ahli membantu pengambil keputusan dari Kementerian Perdagangan untuk mengidentifikasi berbagai cara mempromosikan perdagangan dalam komoditas spesifik guna bersaing dengan negara tetangga. Pengambil keputusan menyebutkan bahwa bentuk pengetahuan ini dapat dipakai untuk: mengidentifikasi pendekatan nonkonvensional untuk mengatasi isu kebijakan atau untuk mencapai sasaran; mengidentifikasi risiko dan kesukaran terselubung di awal sebelum melaksanakan suatu program dan menginformasikan perubahan yang diperlukan dalam kebijakan sebagai akibat dari perubahan dalam konteks, masalah baru, dan/atau sasaran.

Mempertahankan Keputusan dan Memberikan Objektivitas

Kajian penelitian dan saran ahli biasanya diperoleh guna membantu menguatkan kebijakan dan keputusan. Misalnya, pengambil keputusan mengatakan bahwa penelitian diperoleh untuk: meyakinkan publik terhadap perubahan yang dibuat atau sedang diusulkan; mengendalikan kerusuhan seputar sebuah isu; membantu pengambil keputusan terpilih mempromosikan pandangan positif terhadap suatu keputusan, proyek, atau program di media; memberikan pengambil keputusan rasa percaya diri dalam mengambil keputusan; dan memberikan dukungan terhadap pendekatan yang sudah ada. Pengambil keputusan lain berbicara tentang menggunakan penelitian untuk mempertahankan keputusan di dalam pemerintahan: meyakinkan Bappenas, Kementerian Keuangan, dan DPR guna meningkatkan atau mempertahankan

alokasi proyek dan program tertentu. Seorang pengambil keputusan dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengatakan: “Guna meyakinkan Bappenas, kami harus mempunyai data berbasis akademik dengan beberapa acuan dan formulasi untuk menentukan alokasi spesifik dalam anggaran.” Terakhir, pengambil keputusan menyampaikan bahwa penelitian dapat memberikan tingkat objektivitas sehingga pihak lain tidak dapat menuduh mereka memihak satu kelompok atau kelompok lainnya, seperti yang diuraikan dalam kutipan berikut:

“Dan kadang-kadang, itulah saatnya Anda harus mendengarkan mereka, dan mereka kasih Anda bermacam-macam data, yang sebagian tidak masuk akal. Lalu Anda harus pahami, kan? Di situlah penelitian bisa membantu. Mereka harus memberikan jawaban yang objektif [...] kalau tidak orang bisa dapat musuh, ‘Oh, Anda kan hanya memihak si itu, atau memihak si anu’. Penelitian membantu Anda mengetahui apa kebijakan yang benar. Kalau tidak, mereka tetap akan menuduh Anda, ‘Anda memihak si itu, memihak si anu. Kenapa Anda buat seperti ini, kenapa seperti itu?’ Oh, saya sering sekali mengalami hal begini.” (Informan kunci, Februari 2015).

Mengawasi, Melaporkan, dan Mengevaluasi

Beberapa pengambil keputusan mengatakan bahwa mereka akan meminta kajian penelitian atau memanggil para ahli untuk membantu meninjau/mengevaluasi kebijakan atau program, terutama yang berukuran besar. Seorang pengambil keputusan dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan meminta Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan Balitbang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk mengadakan penelitian tentang Bantuan Operasional Sekolah, sebuah program kementerian dengan investasi yang ditanamkan signifikan.

Menguatkan Kapasitas Negosiasi dan Advokasi

Sejumlah pengambil keputusan menyampaikan mereka meminta kajian penelitian dan saran ahli guna memengaruhi keterlibatan mereka dengan lembaga lain. Pengambil keputusan dari Kementerian Perdagangan menyebutkan pentingnya kajian penelitian dan saran ahli dalam memengaruhi posisi negosiasi selama pembicaraan dagang regional dan internasional. Pengambil keputusan dari Bappenas dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menyebutkan bahwa penelitian membantu memengaruhi saran yang disediakan bagi lembaga lain, terutama kementerian

Kotak 2: Menggunakan Penelitian untuk Mempengaruhi Kebijakan Pendidikan

Pemerintah yang baru segera menaruh perhatiannya dengan mengusulkan untuk menambah jumlah tahun wajib belajar dari sembilan ke 12 tahun. Pemerintah menggunakan: 1) karya yang dipublikasikan oleh UNESCO dan Bank Dunia, yang memperlihatkan bahwa kecil kemungkinan bagi semua negara untuk menurunkan tingkat kemiskinan kecuali bila anak-anak mampu menamatkan 12 tahun pendidikan; dan 2) data yang memperlihatkan sepertiga dari penduduk Indonesia berusia di bawah umur 14 tahun, yang memberikan peluang untuk menggunakan bonus demografis. Tetapi, usulan tersebut ditolak oleh DPR karena undang-undang yang ada hanya mengatur sembilan tahun masa wajib belajar. Pemerintah memilih untuk mendorong wajib belajar 12 tahun, namun sekarang sedang menugaskan penelitian tentang kelebihan dan kekurangan dari hal tersebut guna membantu memuluskan proses legislatif.

pelaksana, dan dengan demikian memperkuat argumen mereka. Misalnya, pengambil keputusan dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mencari penelitian dari Pusat Kajian Perempuan untuk membantu mereka terlibat secara lebih efektif dengan Kementerian Kehutanan dalam mengarusutamakan gender.

Mengidentifikasi Praktik-praktik Baik

Sejumlah pengambil keputusan mempelajari kajian penelitian dan saran ahli untuk mendapatkan contoh praktik-praktik baik: dari luar negeri maupun dari Indonesia. Seorang pejabat dari Kementerian Keuangan mengacu pada penelitian dari Australia, Amerika Serikat, dan Swiss tentang bagaimana cara kerja obligasi daerah (*municipal bonds*). Pengetahuan mengenai praktik baik tersebut membantu pengambil keputusan menyusun pendekatan baru guna mengatasi masalah yang alot dan merancang strategi serta kebijakan. Dalam menyusun suatu kebijakan baru guna memperbaiki manajemen sekolah, seorang pejabat dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan melandasinya pada praktik baik yang dicapai dalam sebuah proyek uji coba gabungan UNICEF/UNESCO, yang kemudian didokumentasikan dalam bentuk makalah penelitian tindakan (*action-research paper*). Sejumlah pengambil keputusan menekankan pentingnya mengadaptasi praktik baik tersebut, terutama yang berasal dari luar negeri, guna memastikan bahwa intervensi yang spesifik diambil sesuai konteks.

Memenuhi Persyaratan Birokratis

Sejumlah pengambil keputusan mengungkapkan bahwa mereka menugaskan pelaksanaan kajian penelitian, terutama “naskah akademik” sebagai suatu persyaratan untuk merancang dan mengesahkan perundang-undangan (dan peraturan setelah adanya undang-undang baru). Naskah akademik bertujuan untuk memberikan

konteks dan dasar pemikiran dalam perundang-undangan. Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa dalam banyak kasus, naskah akademik ini cenderung bermutu rendah dan dirancang untuk memenuhi persyaratan birokratis (Datta dkk. 2011).

3.5 Pengalaman dan Persepsi Warga

Para pengambil keputusan di lembaga eksekutif rata-rata menempatkan persepsi dan pengalaman warga di peringkat ketiga bentuk pengetahuan yang paling dipilih setelah data dan kajian penelitian/saran ahli. Sedangkan di legislatif, pengambil kebijakan menempatkannya sebagai pilihan di peringkat kedua setelah laporan media.

Para pengambil keputusan menyebut pengalaman dan persepsi warga sebagai:

1. Pendapat “orang-orang di jalan”: pengetahuan masyarakat setempat (melalui perantara dalam bentuk lokakarya dengan pemimpin daerah) (Kementerian Keuangan di Riau dan Surabaya).
2. Laporan yang dikompilasi oleh dinas kabupaten tentang sudut pandang tingkat masyarakat (seperti yang dinyatakan oleh pengambil keputusan dari bidang Pendidikan).
3. Isu dan fakta dari masyarakat (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak).
4. Sudut pandang masyarakat dari komunitas usaha kecil dan menengah, serta dari industri (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak).
5. Dalam mengesahkan undang-undang, pengambil keputusan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempertimbangkan komentar-komentar dan terutama keluhan yang datang dari publik. Mereka juga menyelenggarakan pertemuan yang mengundang pemuka agama, pemimpin kelompok etnis, dan akademisi. Anggota dewan menyatakan jenis pengetahuan

Kotak 3: Menggabungkan Beragam Pengetahuan Berbeda untuk Meluncurkan Kebijakan

Memulai proses peningkatan efektivitas pasar tradisional, Kementerian Perdagangan menugaskan sebuah perusahaan survei untuk mendokumentasikan lokasi pasar tradisional Indonesia dengan memakai narasi dan gambar. Di antara informasi yang dikumpulkan meliputi jumlah pedagang (lebih dari 13,000) dan jualannya. Upaya sebelumnya untuk meningkatkan pasar tradisional sering gagal. Pihak Kementerian memimpin pengembangan sebuah program yang disebut percontohan, atau model pasar. Dimulai dengan sebuah uji coba, sebuah tim arsitek, seorang sosiolog, dan perwakilan LSM (untuk bertindak sebagai fasilitator) yang dikirimkan untuk bekerja dengan pedagang lokal dalam menggali cara bagaimana pasar dapat dirancang ulang dan diperbaiki. Di titik itulah mereka menyadari bahwa walaupun 90 persen pedagang adalah perempuan, 50 persen fasilitas sanitasi di pasar dirancang bangun untuk pria. Dengan menggambarkan bagaimana biasanya supermarket ditata, sebagian kecil pasar tradisional dirancang ulang. Guna meyakinkan pihak Bappenas dan Kementerian Keuangan untuk menyediakan pendanaan dalam meningkatkan inisiatif, Kementerian Perdagangan membuat paket pengetahuan yang menyatukan rekaman video pasar dan pedagang perempuan sebelum dan sesudah perubahan, serta analisis dari jumlah dan lokasi pasar tradisional di penjuru negeri. Mantan Menteri Perdagangan mengatakan bahwa, “gambar visual, kesaksian, dan cerita” telah membantu merebut dukungan publik, dengan bantuan surat kabar (yang sering dibaca oleh anggota kabinet), yang pada akhirnya membantu mendapatkan anggaran.

utama yang mereka himpun adalah data kualitatif dari konstituen. Beberapa anggota dewan dikabarkan menerima 100 hingga 200 surat setiap bulan dari konstituen mereka. Pengetahuan mencakup informasi yang dikirimkan ke telepon genggam dari wakil terpilih dalam bentuk pesan singkat atau SMS.

Para pengambil keputusan hanya memberikan sedikit alasan untuk menggunakan sudut pandang pemangku kepentingan (daripada data atau penelitian) namun termasuk:

- Memahami masalah dan isu yang dihadapi kelompok tertentu. Seorang responden dari kantor wakil presiden mengirimkan timnya untuk bertemu dengan petani beras guna menghimpun persepsi mengenai masalah yang mereka hadapi (terutama setelah produksi beras kembali diprioritaskan oleh pemerintahan yang baru). Sementara pejabat lain dari Kementerian Ketenagakerjaan menyatakan bahwa dia telah berbicara langsung dengan buruh Indonesia, dengan perwakilan perusahaan, dan anggota serikat guna memahami isu kebijakan pokok.
- Menggiatkan masyarakat untuk menerapkan kebijakan, terutama dalam konteks sumber daya negara yang terbatas. Responden yang terkait di bidang pendidikan menyampaikan bahwa partisipasi pemangku kepentingan lokal sangat vital dalam menerapkan kebijakan pendidikan. Contohnya, pengambil keputusan di tingkat pusat berkonsultasi dengan, antara lain, para kepala sekolah dan guru. Sekolah-sekolah Katolik, Kristen, serta sekolah dari Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama turut diundang untuk mengambil peranan (terutama dalam melaksanakan kurikulum pendidikan

nasional).

- Pengambil keputusan menyampaikan bahwa opinimasyarakat merupakan faktor berpengaruh dalam mempromosikan perubahan kebijakan, serta meyakinkan lembaga-lembaga seperti Bappenas untuk menyertakan proyek dan program dalam rencana dan anggaran pembangunan nasional. Menambahkan suara “rakyat” dapat menambah kredibilitas usulan proyek karena rakyat dianggap “jujur”. Misalnya, persepsi dan pengalaman warga digunakan oleh Kementerian Perdagangan untuk meningkatkan perancangan ulang pasar tradisional di seluruh penjuru negeri, seperti yang diuraikan dalam Kotak 3.
- Membantu membentuk kebijakan dan strategi. Kalau data lebih ke “pandangan ke belakang”, maka perspektif masyarakat, terutama kebutuhan dan keinginan mereka, lebih merupakan “pandangan ke depan”.

3.6 Pengalaman dan Pembelajaran dari Implementasi Kebijakan dan Program

Di lembaga eksekutif, pengambil keputusan dari kementerian pelaksana rata-rata tampaknya meletakkan peringkat pengalaman/pembelajaran implementasi kebijakan sedikit lebih tinggi daripada pengambil keputusan di kementerian pengatur. Sekali lagi, hal ini mungkin disebabkan karena lembaga pelaksana memiliki tanggung jawab lebih besar untuk pelaksanaan proyek dan program daripada lembaga pengatur.

Contoh dari pengalaman/pembelajaran implementasi kebijakan adalah:

1. Konsultasi dengan pemerintah daerah tentang masalah-masalah yang dihadapi dalam

Kotak 4: Melakukan Sidak dalam Kebijakan Perlindungan Sosial

Sidak dilakukan ketika pengambil keputusan membutuhkan “masukan” atau perlu merevisi kebijakan dengan cepat. Sidak merupakan penilaian singkat yang berdasarkan pada kuesioner yang disusun oleh staf pengumpul data kualitatif dan kuantitatif guna menilai kinerja program-program tertentu. Seorang pejabat menyampaikan bahwa mereka melakukan sidak untuk mengusut masalah yang muncul ke permukaan lewat laporan media, yang tiba-tiba menjadi sebuah isu bagi para menteri atau politisi senior, atau yang terjadi selama masa krisis. Contoh-contoh dari sidak termasuk sidak yang dilakukan ketika subsidi BBM dipotong pada 2013 dan instrumen perlindungan sosial diluncurkan untuk memberi kompensasi kepada masyarakat miskin. Ini termasuk meningkatkan program Beras untuk Masyarakat Miskin (Raskin). Bappenas melakukan sidak untuk memeriksa apakah subsidi beras tambahan tiga bulan untuk masyarakat miskin mencukupi. Sidak lain dilakukan untuk memvalidasi mekanisme penetapan target. Ketika pemerintah menerbitkan kartu perlindungan sosial, ada “suara-suara” dari media yang mengatakan bahwa pemerintah salah sasaran, sehingga Bappenas melaksanakan sidak kembali dengan mengirim para peneliti ke dua tempat untuk mengukur persentase manfaat yang tepat sasaran dan disalurkan kepada penerima yang seharusnya.

menerapkan peraturan dan perundang-undangan (Kementerian Keuangan).

2. Konsultasi dengan masyarakat sipil (disinggung oleh beberapa pengambil keputusan).
3. Sebuah tinjauan tentang kinerja kementerian melalui kuesioner penilaian diri (contoh yang diberikan pengambil keputusan dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak).
4. Survei singkat dan inspeksi mendadak (sidak) atau kaji cepat (lihat Kotak 4).
5. Untuk program-program signifikan dan sering kali menggunakan pendanaan dari donatur, pengambil keputusan melakukan evaluasi. Contohnya, evaluasi dampak diselenggarakan untuk program perlindungan sosial seperti PKH (Program Keluarga Harapan, sebuah program bantuan tunai bersyarat) dan PNPM (program pembangunan yang berangkat dari seluruh masyarakat Indonesia) oleh J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab—sebuah lembaga penelitian yang mendukung penggunaan uji coba terkendali secara acak untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan kebijakan kritis).
6. Anggota dewan, di sisi lain, sangat ingin melihat audit Badan Pemeriksa Keuangan dan laporan lainnya tentang kegiatan pemerintah untuk membantu fungsi pengawasan mereka.

Para pengambil keputusan menyampaikan bahwa pengalaman dan pembelajaran dari implementasi kebijakan dihimpun guna mengawasi implementasi kebijakan dan program serta mengevaluasi pencapaiannya. Umumnya, pengawasan dan evaluasi selalu diwajibkan dalam pelaksanaan program, namun kecermatan dan jangkauan evaluasi sifatnya bervariasi antarlembaga.

3.7 Pengetahuan Pribadi

Sejumlah pengambil keputusan mengatakan

bahwa mereka sering membandingkan dengan pengalaman, pengetahuan, dan penilaian mereka sendiri dalam merumuskan usulan kebijakan. Misalnya, dalam situasi kontekstual tertentu, pengambil keputusan tak jarang secara naluriah mengetahui (dalam beberapa kesempatan berdasarkan pada pengalaman selama bertahun-tahun menjadi pegawai negeri) program apa saja yang dibutuhkan untuk menjadikan isu gender sebagai arus utama dalam kegiatan perekonomian atau mendorong hasil ujian siswa. Lainnya menyebut “logis” sebagai alasan mengapa serangkaian tindakan diambil. Sedangkan sejumlah anggota dewan mempunyai keahlian di bidang-bidang khusus, misalnya hukum atau kesehatan, yang membantu mereka merancang perundang-undangan atau membuat keputusan tertentu.

3.8 Laporan Media

Pengambil keputusan yang kami temui dari sisi legislatif pemerintah mengatakan bahwa para anggota dewan rata-rata memilih laporan media. Media lebih dipandang sebagai suatu saluran informasi yang signifikan alih-alih sebagai suatu jenis informasi. Walau begitu, kami tampilkan keduanya di dalam subbagian ini dan di bagian berikutnya, yang membahas saluran yang digunakan oleh pengambil keputusan untuk mengakses penelitian atau keahlian. Anggota dewan mengatakan bahwa mereka membaca majalah atau surat kabar secara teratur, seperti *Jakarta Post*, *Jakarta Globe*, *Tempo*, dan *Kompas*. Alasan pemilihan surat kabar tersebut mungkin karena kemudahan akses, relatif mempunyai pembaca yang luas, dan mudah serta cepat untuk dibaca.

Mengingat minat KSI dalam kajian penelitian (dan saran ahli), kini kami membahas proses yang dilalui pengambil keputusan memperoleh bentuk pengetahuan.

4

Memperoleh Kajian Penelitian dan Saran Ahli

Setelah menguraikan beragam bentuk pengetahuan berbeda yang diminta oleh pengambil keputusan, kini kami berfokus pada kajian penelitian dan saran ahli, serta proses yang dilalui untuk memperolehnya.³ Pertama kami jelaskan bagaimana pertanyaan yang perlu dijawab (melalui penelitian atau saran ahli) dibuat. Kemudian menelusuri bagaimana informasi penelitian dihimpun dan berasal dari siapa. Terakhir kami mempelajari apa yang dilakukan untuk “memahami” kajian penelitian/saran ahli termasuk apa saja yang ditempuh guna meninjau mutunya.

4.1 Merumuskan Pertanyaan

Respons terhadap bagaimana pertanyaan dirumuskan lebih terbatas daripada respons terhadap pertanyaan wawancara lainnya. Menekankan pentingnya perumusan pertanyaan, seorang pejabat mengatakan, “Menurut saya, hal yang paling penting adalah seorang pengambil keputusan wajib mengetahui apa yang dia inginkan, kalau tidak penelitiannya tidak akan sesuai.”

Namun, sepertinya tidak ada proses formal untuk merumuskan pertanyaan penelitian sebelum keahlian dilibatkan atau kajian penelitian diadakan. Dalam sejumlah kasus, pertanyaan tersebut datang dari jajaran atas pemerintah, atau jajaran atas lembaga pemerintah dan

biro yang ada di bawahnya, baik itu presiden, menteri atau direktur jenderal. Di kasus lainnya, sejumlah lembaga, termasuk bank sentral, Kementerian Keuangan, dan Kantor Wakil Presiden membentuk suatu kelompok kerja untuk mengendalikan inflasi. Di antaranya, kelompok tersebut membahas bila dan kapan kebutuhan penelitian mereka muncul.

Seperti yang disebutkan sebelumnya, ketika undang-undang atau peraturan dimandatkan untuk direvisi secara periodik, pengambil keputusan sering meminta para ahli menghasilkan ide-ide untuk perubahan potensial terlebih dahulu.

Pada suatu kasus berapa tahun lalu, lembaga pelaksana—Kementerian Perdagangan—menyusun sebuah laporan resmi (*white paper*) yang memaparkan isu-isu prioritasnya. Laporan ini kemudian membantu membentuk kebutuhan penelitian jangka menengah dan panjang.⁴ Laporan resmi tersebut (dan dokumen proposal) jarang ditemukan di Indonesia dan tidak jelas apakah rencana strategis (Renstra KL) setingkat kementerian dan rencana kerja tahunan pemerintah mengandung informasi yang sama.

³ Ketika kami bertanya kepada peserta wawancara bagaimana mereka memperoleh kajian penelitian atau saran ahli, kami tidak sepenuhnya yakin apakah mereka mengikutsertakan dalam pekerjaan kategori ini untuk memahami pembelajaran dan implementasi kebijakan dan program (termasuk evaluasi dan tinjauan).

⁴ Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara No. PER/04/M.PAN/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik hanya menyebutkan enam kategori produk pembuatan kebijakan: informasi kebijakan, deskripsi kebijakan, pernyataan kebijakan, memo kebijakan, naskah kebijakan (yang dipecah menjadi dua: kertas kebijakan dan makalah kebijakan). Oleh karena itu dokumen proposal (*green papers*) dan laporan resmi (*white papers*) bukanlah produk kebijakan yang dimandatkan pemerintah dan dihasilkan berdasarkan diskresi menteri.

Dalam sebagian kasus, terutama bila pengambil keputusan mempunyai latar belakang penelitian atau akademik, sepertinya mereka memahami dengan jelas pertanyaan penelitian mereka. Seorang mantan pengambil keputusan tingkat tinggi menyampaikan bahwa latar belakang penelitiannya membantu mengambil pendekatan yang lebih sistematis untuk menyusun proposal kebijakan, mengajukan pertanyaan seperti: Apa yang kita ketahui tentang isu ini? Apa yang pernah terjadi sebelumnya di negeri ini? Apa yang pernah terjadi sebelumnya di tempat lain? Siapa saja para pemangku kepentingannya? Apa yang menjelaskan dukungan atau perlawanan mereka terhadap perubahan?

Bila pengambil keputusan tidak yakin tentang topik dan jenis pertanyaan yang tepat, maka para ahli, baik domestik atau yang didanai donatur akan dilibatkan. Pengambil keputusan tingkat tinggi di Kementerian Perdagangan akan melibatkan ahli dari, misalnya, Bank Dunia untuk memaparkan isu-isu pokok, seperti harga beras. Seperti yang dikatakan seorang peserta wawancara, “Bila saya tidak tahu apa

pun tentang apa pun, maka saya akan mulai dengan mendengarkan, dan di situlah Anda dapat bertanya kepada donatur, itu yang sering kami lakukan. Saya tidak tahu apapun tentang komoditas, jadi bawa serta ahli komoditas terbaik Anda.” Pengambil keputusan lain bertanya kepada akademisi perguruan tinggi untuk membantu mereka merumuskan pertanyaan, baik secara formal (dibayar) dan informal (tidak dibayar).

4.2 Mengumpulkan Penelitian dan Keahlian

4.2.1 Proses Pengadaan

Jika unit pelaksana di salah satu lembaga pelaksana (dan sebagian lembaga pengatur) ingin mengadakan penelitian melalui balitbang, ada proses yang harus diikuti. Umumnya, setiap unit pelaksana (atau direktorat teknis) ditanya mengenai pertanyaan penelitian yang ingin dijawab melalui direktur jenderal nya sekitar satu tahun sebelumnya. Balitbang menghimpun permintaan dari semua direktorat teknis dan memutuskan penelitian yang dapat dilakukan. Dalam sebagian kasus, mereka merencanakan kebutuhan jangka menengah serta penelitian *ad*

Kotak 5: Memilih Penelitian untuk Dilakukan di Kementerian Perekonomian

Di Balitbang Kementerian Perdagangan, penelitian dibagi ke dalam dua kelompok: perdagangan domestik dan internasional. Sebuah “forum penelitian kerja” diselenggarakan bagi perwakilan dari semua unit penelitian internal dan perwakilan direktorat teknis untuk membahas prioritas dan mengembangkan rencana kerja unit untuk tahun berikutnya. Kriteria seperti urgensi dari topik, dampak potensial dari topik, dan kelayakan menjalankan penelitian, digunakan untuk membuat daftar final proyek penelitian. Seorang responden menyampaikan bahwa menteri harus memberi instruksi kepada balitbang untuk menyetujui agenda penelitiannya.

Setelah agenda ditetapkan, penelitian ditugaskan kepada peneliti balitbang dan kerangka acuan kerja disusun. Kerangka ini mencakup fokus penelitian, sampel dan metodologi, serta anggaran keseluruhan, yang kemudian dibahas dengan Kementerian Keuangan dan disetujui mereka, hingga akhirnya dibahas oleh DPR (dalam bentuk rencana kerja tahunan kementerian) sebelum disahkan.

Proses yang serupa digunakan untuk mengumpulkan dan memprioritaskan pertanyaan penelitian di Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF), yang kami bahas lebih rinci dalam subbagian berikutnya. Setelah mengumpulkan permintaan dari semua direktorat terkait, TADF memprioritaskan dan mengalokasikan kajian ke berbagai anggota tim yang berbeda. Begitu kajian dialokasikan, peneliti menyusun metodologi, yang acap kali dibagikan dengan “klien”. Pada 2014, misalnya, PDRD (direktorat teknis di bawah Kementerian Keuangan) meminta empat kajian yang terkait dengan revisi undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Hingga kini, peneliti mendapatkan pendanaan dari Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Pemerintah Australia (DFAT) secara langsung untuk masing-masing kajian penelitian. Sebaliknya, direktorat teknis akan menyediakan data kepada peneliti (seperti pendapatan pajak tahunan pemerintah daerah). Namun, responden lain yang kami temui, menyampaikan bahwa proposal penelitiannya ditolak oleh TADF tanpa diberikan alasan.

hoc atau khusus dengan waktu pengerjaan yang singkat, yang diminta oleh menteri atau direktur jenderal. Kotak 5 di bawah ini menjelaskan bagaimana agenda penelitian untuk balitbang disusun.

Kami diberi tahu bahwa pengambil keputusan tingkat menengah dapat mengajukan permintaan penelitian. Secara resmi, mereka harus melewati atasan langsungnya dan melalui jalur hierarki untuk meminta persetujuan. Seorang pejabat menyampaikan bahwa mereka dapat mengajukan permintaan secara langsung kepada kolega mereka di balitbang, tapi tetap akan “mengabari” atasan mereka (salinan dari surat elektronik dan memo).

Bila pengambil keputusan berupaya mendapatkan penelitian secara eksternal, aturan lain harus diikuti. Aturan tersebut beragam tergantung pada biaya penelitian. Seorang pengambil keputusan menyampaikan bahwa untuk biaya yang kecil, peneliti/ahli dapat ditunjuk secara langsung. Seorang pejabat Kementerian Kesehatan menyampaikan bahwa untuk penelitian yang menelan biaya kurang dari Rp 50 juta, aturan protokol mewajibkan mereka untuk menerima proposal dari tiga konsultan, lalu menunjuk salah satu. Untuk penelitian dengan biaya lebih dari Rp 50 juta, kementerian harus menjalankan proses lelang terbuka.⁵ Namun, peraturan pengadaan terbaru telah menaikkan ambang batasnya menjadi Rp 200 juta.

Sebagian pengambil keputusan mengatakan hanya memiliki pendanaan yang sangat terbatas untuk secara resmi menugaskan pelaksanaan penelitian—mengingat bahwa balitbang biasanya dapat memenuhi kebutuhan penelitian kementerian. Juga, ada batasan lainnya mengenai seberapa besar seseorang dapat membayar lembaga penelitian domestik. Sehingga, ini membatasi mutu peneliti yang dapat dipekerjakan kementerian. Salah satu contohnya, peraturan dari Kementerian Keuangan (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57 Tahun 2015).

Hal tersebut mungkin bukan masalah besar bila biaya dapat ditanggung oleh sumber eksternal. Misalnya, pengambil keputusan

dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak melakukan penelitian bermitra dengan Pusat Studi Wanita yang mampu menanggung sebagian besar biayanya.

Pada sejumlah kasus, pihak donor mendanai (kadang menempatkan) bantuan teknis, yang digunakan oleh pengambil keputusan tingkat tinggi untuk memberikan keahlian dalam waktu singkat berdasarkan permintaan. Inilah yang terjadi dengan Kementerian Perdagangan, dengan bantuan dari Institut Pembangunan Internasional Harvard (Harvard Institute for International Development) dan Bank Dunia. Misalnya, seorang mantan pejabat tinggi mengatakan: “Anda butuh fleksibilitas untuk permintaan yang cepat, tanggapan yang cepat, dan ada banyak. Seperti, ‘Saya butuh sekarang, cepat cepat cepat’. Rumah saya di [...] sangat dekat ke kantor Bank Dunia jadi kami sering mengadakan rapat di waktu sarapan. ‘Saya butuh hal ini sekarang. Saya harus paparkan ke kabinet dua hari lagi, sekarang, sekarang, sekarang, sekarang ya cepat, cepat bereskan semua’.”

Pihak donor sering kali mempunyai preferensi sendiri tentang jenis penelitian yang ingin didanai serta memiliki proses pengadaan sendiri. Seorang pengambil keputusan menyatakan bahwa perwakilan donor biasanya merancang catatan konsep dan meminta dirinya untuk menyempurnakan catatan itu. Mereka mempunyai preferensi seperti siapa peneliti/konsultan/lembaga penelitian untuk melakukan penelitian. Namun, seorang pengambil keputusan lain mengatakan bahwa ia mempunyai karakter yang kuat untuk memastikan bahwa pihak donor mendukung kerja penelitian yang ia inginkan alih-alih sebaliknya.

Kadang, kementerian dapat menugaskan pelaksanaan penelitian secara gabungan dengan lembaga donor internasional melalui lelang internasional, yang dapat dimenangi oleh pusat penelitian asing dan/atau domestik. Saat penulisan dilakukan, proyek penelitian besar tentang pelatihan kejuruan lanjutan telah masuk proses lelang di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Karena tekanan waktu ditambah hambatan peraturan dan pendanaan (yang kami bahas

⁵ Hal ini dijabarkan dalam Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 dan diperbarui dalam Perpres No. 4 Tahun 2015.

di bawah ini), kemungkinan besar pengambil keputusan akan mengundang ahli ke FGD dan pertemuan alih-alih menugaskan penelitian resmi.

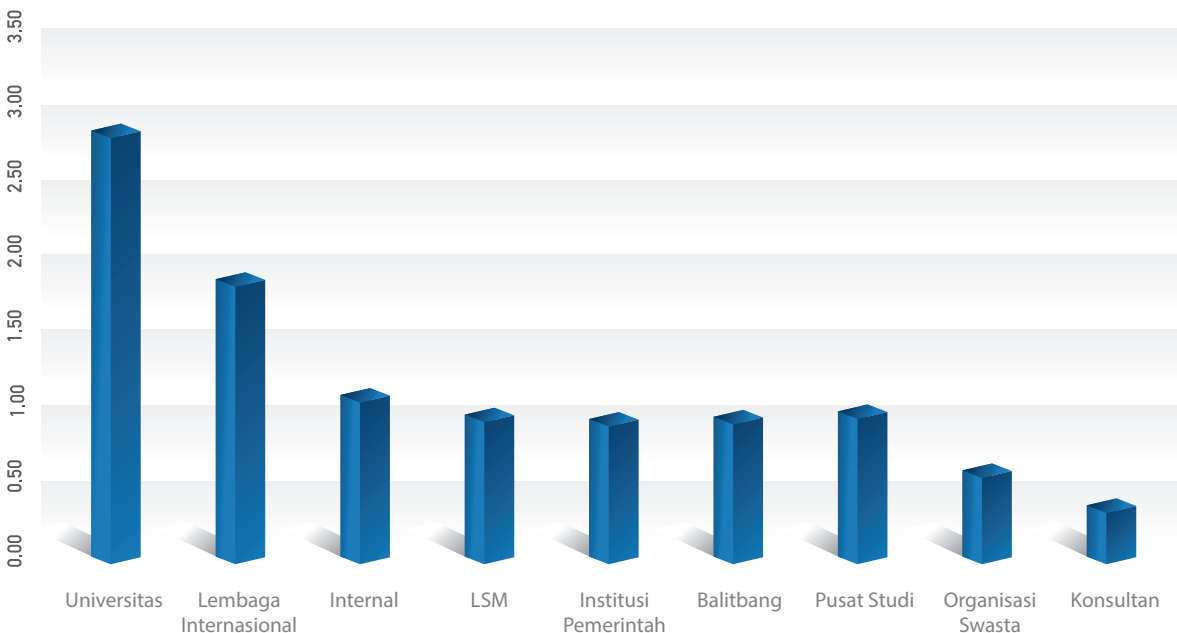
Siapa pastinya ahli yang dimintai saran oleh pengambil keputusan akan tergantung pada isunya, serta pada jaringan pribadi dan profesional mereka. Walaupun kualifikasi, pengetahuan, dan pengalaman merupakan hal yang penting, namun kepercayaan dari pengambil keputusan memainkan peranan penting (yang terpupuk melalui setidaknya interaksi sosial sesekali) apakah individu tertentu akan diundang untuk memberikan kontribusi pada proses pengembangan kebijakan. Pengambil keputusan sering mencari keahlian tersebut dari dalam jaringan alumni mereka sendiri. Seorang pengambil keputusan yang lulus dari sekolah tinggi kedinasan Kementerian Keuangan dan universitas Jepang mencari konsultasi dari jaringan tersebut dan

pihak di dalam jaringan itu yang bekerja dengan lembaga pemerintah lain seperti Bappenas, Kementerian Keuangan, bank sentral, dan Bank Pembangunan Asia. Pengambil keputusan lain mengatakan bahwa bila ia ingin menyelenggarakan pembahasan asuransi, misalnya, yang tidak terlalu dikuasanya, ia akan menghubungi temannya di Bank Dunia yang akan memberikan informasi kontak dari ahli yang relevan.

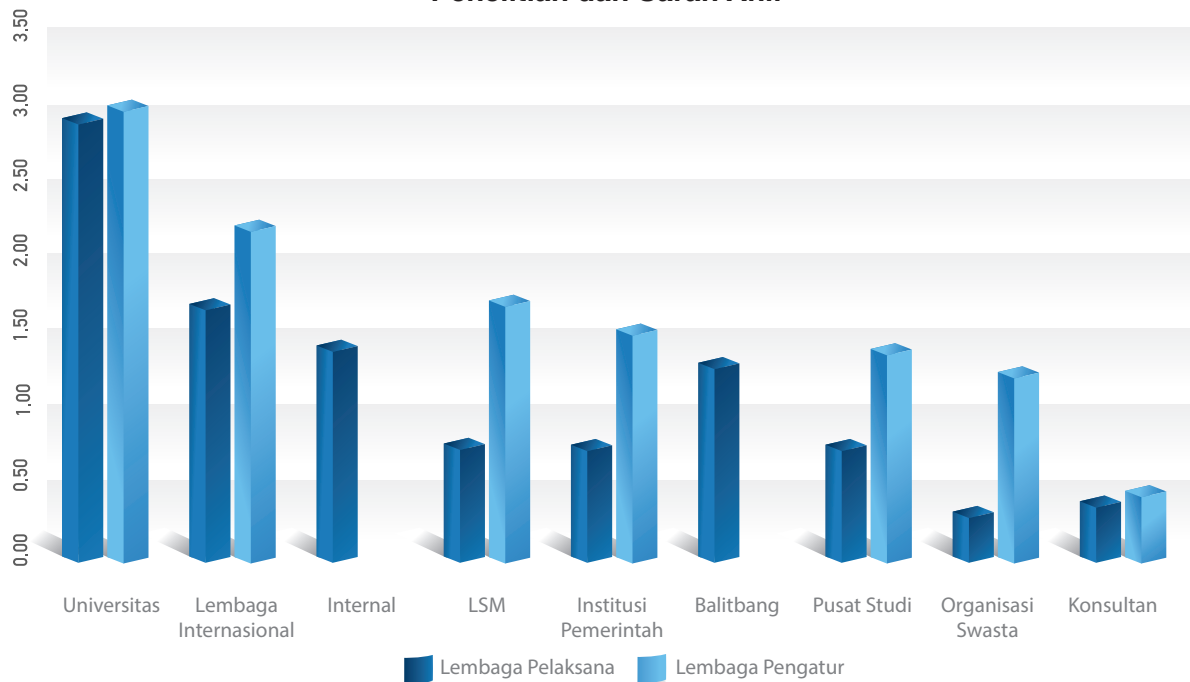
4.2.2 Pelaku yang “Ditemui”

Pada bagian ini, kami membahas siapa yang didekati oleh pengambil keputusan untuk mendapatkan keahlian atau mengadakan penelitian. Bagan 6, Bagan 7, dan Bagan 8 menyajikan grafik tentang hal tersebut di seluruh lembaga eksekutif dan mencakup beragam isu secara berurutan. Kami membahas data yang ditunjukkan oleh bagan tersebut pada bagian bawah.

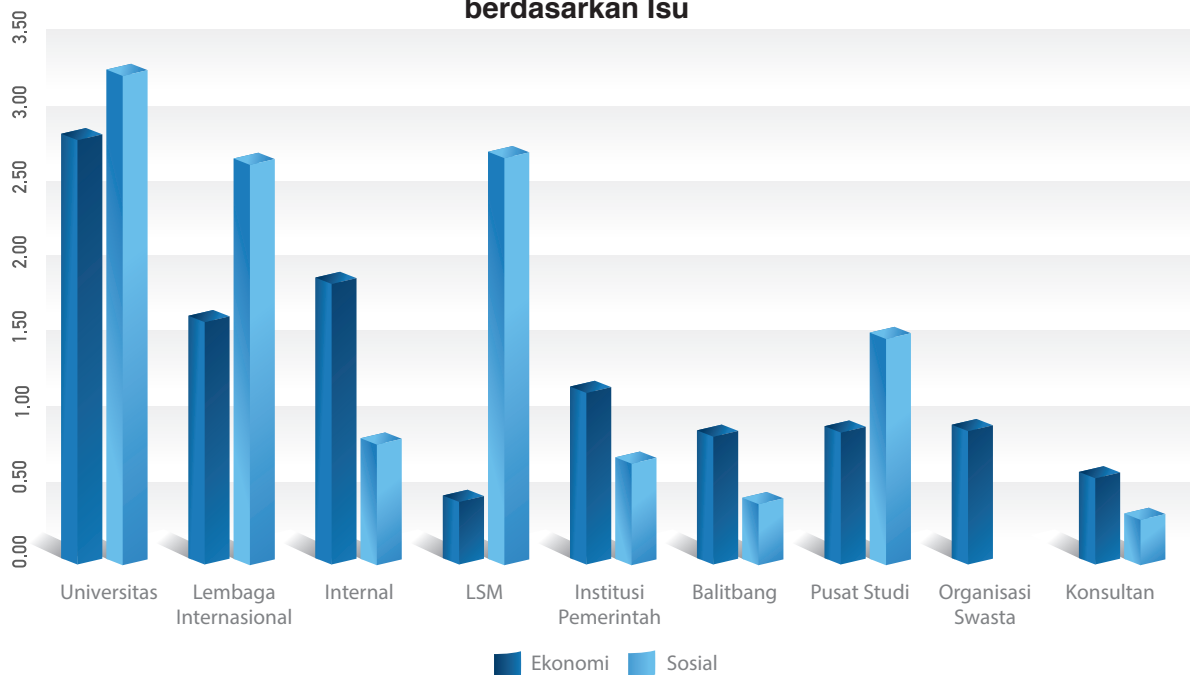
Bagan 6: Sumber yang “Ditemui” oleh Lembaga Eksekutif untuk Mendapatkan Penelitian dan Saran Ahli



Bagan 7: Sumber yang “Ditemui” di dalam Lembaga Eksekutif untuk Mendapatkan Penelitian dan Saran Ahli



Bagan 8: Sumber yang “Ditemui” untuk Mendapatkan Penelitian dan Saran Ahli berdasarkan Isu



Di dalam lembaga eksekutif, para pengambil keputusan yang kami temui mengatakan bahwa kemungkinan besar mereka akan berkonsultasi dengan ahli di perguruan tinggi, baik di tingkat nasional maupun provinsi, diikuti oleh organisasi internasional seperti Bank Dunia dan lembaga PBB. Sumber-sumber signifikan lainnya adalah sumber internal (di dalam biro/

direktorat yang sama atau berbeda dari tempat kerja pejabat yang bersangkutan, namun di dalam lembaga pemerintah yang sama dan tidak termasuk balitbang), balitbang (bila kementerian memilikinya), lembaga pemerintah lain (seperti Badan Pusat Statistik), LSM, pusat penelitian (seperti CSIS) dan lembaga penelitian independen yang berlokasi di Jakarta, SMERU, firma swasta

(serta kelompok kepentingan) dan terakhir konsultan.

Mereka yang bekerja bagi lembaga pelaksana kemungkinan akan mencari keahlian secara internal (baik dari dalam biro mereka dan/atau balitbang) daripada secara eksternal (perguruan tinggi, LSM internasional, atau konsultan). Hal ini disampaikan oleh seorang peserta lokakarya yang akan dipengaruhi oleh lembaga yang mempunyai dana program yang tidak dapat dipakai untuk mendanai penelitian, namun dapat mendanai “kajian” singkat yang dilaksanakan oleh pelaku eksternal, seperti akademisi universitas, praktisi LSM, dan konsultan. Pengambil keputusan dari sisi legislatif mengatakan bahwa kemungkinan besar mereka akan berkonsultasi dengan staf ahli, diikuti kemudian oleh akademisi dari perguruan tinggi dan praktisi LSM.

Universitas

Untuk menegaskan kembali, pengambil keputusan menyampaikan bahwa akademisi dan cendekiawan (bergelar Ph.D. dan biasanya profesor) dari perguruan tinggi di tingkat nasional dan daerah merupakan sumber utama penelitian dan keahlian. Perguruan tinggi daerah/provinsi cenderung dijadikan tempat konsultasi untuk isu-isu daerah. Perguruan tinggi yang sering disebut selama wawancara adalah Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Institut Teknologi Bandung, Institut Teknologi Sepuluh Nopember, Universitas Pendidikan Indonesia, Universitas Nasional Jakarta, Institut Pertanian Bogor, dan Universitas Padjajaran.

Data kami mengungkapkan bahwa pengambil keputusan yang bekerja di bidang isu sosial (seperti di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Bappenas, dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan

Anak) kemungkinan besar berkonsultasi dengan ahli dari perguruan tinggi daripada pengambil keputusan yang bekerja di bidang isu ekonomi. Alasan untuk hal ini mungkin adalah kecenderungan bagi isu-isu sosial untuk diperdebatkan oleh banyak kelompok pemangku kepentingan, yang akhirnya mendorong para pengambil keputusan untuk mencari saran dari pemangku kepentingan eksternal, termasuk akademisi universitas (serta lembaga internasional, LSM dan pusat penelitian) guna membantu membentuk kebijakan. Pengambil keputusan yang bekerja di bidang isu ekonomi kemungkinan besar akan berkonsultasi dengan ahli di dalam sistem pemerintahan.

Pengambil keputusan dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sering berkonsultasi dengan jaringan “Pusat Kajian Wanita”, yang merupakan unit penelitian di sebagian besar universitas regional. Para pengambil keputusan di Kementerian Keuangan yang bekerja di bidang desentralisasi fiskal mendatangi TADF, kelompok akademisi, untuk mendapatkan saran. Lihat Kotak 6 di bawah untuk informasi lebih lengkap. Pengambil keputusan di bidang kesehatan menyampaikan bahwa mereka berkonsultasi dengan sebuah jaringan yang terdiri atas 32 fakultas kesehatan masyarakat dan kedokteran.

Sebagian pengambil keputusan mengambil kuliah atau mengajar di perguruan tinggi. Hal ini membuka saluran bagi pengetahuan ahli untuk memberi masukan dalam pembahasan kebijakan. Di sebuah kasus, hubungan yang erat antara pengambil keputusan dan staf perguruan tinggi memfasilitasi diadakannya seminar satu kali setiap semester di universitas lokal untuk membahas temuan penelitian penting dan implikasi terhadap kebijakan.

Kotak 6: Tim Asistensi Desentralisasi Fiskal (TADF)

TADF dibentuk pada 2002 dan awalnya merupakan sebuah forum yang terdiri atas 20 ahli (di bidang keuangan regional) dari beberapa perguruan tinggi di antaranya seperti Universitas Indonesia, Institut Pertanian Bogor, Universitas Brawijaya, Universitas Gadjah Mada, Universitas Hassanudin, dan Universitas Andalas. Seiring berjalannya waktu, pengambil keputusan kementerian mendekati para ahli dari Papua dan Universitas Padjajaran. Selama berapa tahun terakhir, forum ini menerima dukungan finansial dari DFAT untuk melakukan penelitian. Namun setelah pendanaan DFAT dihentikan, para ahli tersebut membentuk dua kelompok yang lebih kecil, satu kelompok umum dan satu lagi yang memberikan saran secara langsung kepada direktur jenderal.

Sumber-sumber Internasional dan Asing

Para pengambil keputusan, terutama bila mereka pejabat tinggi, sering berpaling ke lembaga internasional untuk mendapatkan penelitian dan keahlian. Para ahli dari Bank Dunia khususnya disebut-sebut telah menyediakan dukungan yang besar bagi pengambil keputusan tingkat tinggi termasuk para menteri, wakil menteri, direktur jenderal, dan kepala balitbang di Kementerian Keuangan dan Kementerian Perdagangan. Mereka dikenal dengan penelitiannya yang bermutu tinggi dan “pengerjaannya yang cepat”.

Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia sering disebut sebagai sumber yang “ditemui” oleh pengambil keputusan yang bekerja di bidang isu ekonomi. Sementara lembaga PBB seperti UNDP, UNICEF dan UNESCO didekati untuk saran di bidang isu sosial seperti pendidikan.

Lembaga asing atau internasional lainnya meliputi Organisasi untuk Kerja Sama di Bidang Ekonomi dan Pembangunan (Organisation for Economic Cooperation and Development/OECD), Asia Foundation, Dewan Australia untuk Penelitian Pendidikan (Australian Council for Educational Research) (dengan pendanaan DFAT), J-PAL, dan Harvard Institute for International Development. Universitas asing seperti universitas dari Jepang turut diminta untuk memberikan keahlian.

Pengambil keputusan di bidang isu sosial cenderung berkonsultasi dengan sumber internasional daripada rekan imbangannya yang bekerja di bidang isu ekonomi. Seorang pejabat yang bekerja di bidang sosial mengatakan bahwa bila isunya sangat penting

maka ia akan melakukan yang terbaik untuk mendapatkan jasa dari lembaga/badan asing guna melaksanakan penelitian, yang akan lebih meyakinkan. Hal ini mungkin menyiratkan adanya kelangkaan dari lembaga bermutu tinggi yang melakukan penelitian sosial di Indonesia. Dapat pula menyiratkan bahwa penelitian yang diselenggarakan oleh lembaga luar negeri/internasional dipandang sebagai penelitian yang lebih objektif dan bermutu tinggi daripada penelitian yang dilaksanakan oleh lembaga nasional.

Sejumlah pengambil keputusan tingkat tinggi ingin menghindari terlihat (oleh media dan pengamat) terlalu dekat dengan badan-badan internasional (atau barat), seperti Bank Dunia. Selama negosiasi internasional misalnya, mereka akan memastikan duduk di samping ahli dari CSIS daripada di samping ahli dari Bank Dunia, walaupun Bank Dunia menyediakan dukungan yang jauh lebih besar. Lihat Kotak 7 tentang bagaimana Bank Dunia mendukung Kementerian Perdagangan selama negosiasi internasional.

Sumber Internal

Besar kemungkinan bahwa pengambil keputusan yang bekerja di lembaga pelaksana dan di bidang isu ekonomi akan mencari informasi dari dalam biro atau lembaga mereka sendiri dibandingkan rekan imbangan mereka yang bekerja di lembaga pengatur, atau mereka yang bekerja di bidang isu sosial. Hal ini mungkin disebabkan oleh pendanaan yang lebih besar dan sumber daya, sistem, dan proses internal yang lebih berkembang untuk menghasilkan dan

Kotak 7: Membentuk Kebijakan Perdagangan

Seorang mantan menteri erat bekerja dengan para penasihat dari Bank Dunia dan CSIS. Staf dari departemen ekonomi CSIS, dan mantan kepala CSIS, memberikan dukungan signifikan kepada menteri dan timnya selama negosiasi perdagangan. Mereka juga menyediakan kelompok penasihat (*sounding board*) dan kritik terhadap usulan tindakan kebijakan. Sang menteri bekerja sama dengan para ahli di Bank Dunia. Misalnya, seorang ahli tentang beras yang telah bekerja di bidang isu tersebut sejak 1970-an turut dilibatkan guna memecahkan masalah harga beras yang terus meningkat. Namun, mengingat bahwa Bank Dunia dikaitkan dengan rencana kebijakan neoliberal, mantan menteri itu akan menghindari terlihat terlalu dekat dengan ahli Bank Dunia, setidaknya secara publik. Bahkan terlihat terlalu akrab dengan CSIS pun dapat menjadi agak sensitif mengingat kedekatan mantan kepala CSIS dengan rezim Soeharto sebelum 1990-an. Sebagian interaksi dilangsungkan secara informal sementara sebagian berlangsung formal. Ada risiko bahwa penerus menteri akan menghindari memilih penasihat yang sama, mengingat bahwa para ahli tersebut mungkin dianggap sebagai “orang-orang beliau”.

Kotak 8: Mengembangkan Produk Pinjaman di Kementerian Keuangan

Kepala subdirektorat pinjaman daerah di Kementerian Keuangan bertanggung jawab untuk menghitung pagu atas obligasi pemerintah daerah setiap tahun. Untuk itu, ia harus menghitung jumlah total pinjaman bagi pemerintah daerah dan maksimum simpanan bagi setiap pemerintah daerah, berdasarkan kapasitas fiskal mereka. Dia memperoleh perkiraan PDB dari koleganya di Badan Kebijakan Fiskal, serta data pinjaman daerah dan kapasitas fiskal pemerintah daerah dari Direktorat Jenderal Kekayaan Negara dan Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang. Penghitungan selesai dilakukan di subdirektoratnya.

Saat mengembangkan produk pinjaman baru, dia membutuhkan penelitian. Misalnya, saat membuat dana pembangunan infrastruktur regional atau obligasi daerah, konsepnya sudah dibuat namun dia ingin mengembangkan produk tersebut lebih baik lagi dengan melakukan penelitian. Di Kementerian Keuangan, hal ini lebih mudah dilakukan sebab perpustakaan mereka berlangganan portal jurnal *online* seperti JSTOR. Dia juga mempunyai beberapa buku yang bermanfaat yang didapatkan saat masih menjadi mahasiswa. Dia ingin melandaskan produk baru tersebut pada sesuatu yang sifatnya substantif, alih-alih pada buah pikirannya sendiri sehingga dia membaca tentang cara kerja obligasi daerah di negara-negara seperti Australia, Amerika Serikat dan Swiss. Dia telah mempelajari beberapa hal dari membaca makalah dan telah menyusun rekomendasi kepada atasannya.

mengkomunikasikan informasi.

Sebagian pengambil keputusan berkonsultasi dengan staf (yang kemudian mungkin berkonsultasi dengan sumber lain) dan kolega mereka. Mereka juga berkonsultasi dengan kolega di unit-unit lain di dalam lembaga yang sama. Staf departemen, direktur, dan direktur jenderal mengadakan rapat berkala yang menyediakan forum untuk mencari dan berbagi informasi. Sebagian pengambil keputusan di Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengatakan bahwa, karena mereka tidak memiliki sumber daya yang memadai guna mengadakan penelitian dan tidak mempunyai balitbang, mereka mencari penelitian dan saran ahli dari kantor menteri atau wakil menteri.

Sebagian pengambil keputusan dapat mengakses publikasi melalui layanan langganan secara lembaga. Seorang pejabat dari Kementerian Keuangan sering membaca naskah melalui JSTOR, portal jurnal *online* di mana perpustakaan Kementerian Keuangan telah turut berlangganan. Kotak 8 menjelaskan bagaimana pengambil keputusan ini membandingkan berbagai sumber di dalam lembaganya sendiri untuk mengembangkan produk pinjaman. Seorang pengambil keputusan lainnya di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengatakan bahwa ia membaca sebuah jurnal tentang kebijakan pendidikan.

Di DPR, anggota dewan bertanya kepada

staf pribadi mereka (yang menerima sumber daya dari negara) untuk mendapatkan informasi. Mereka juga meminta informasi atau dukungan dari Badan Legislasi/Baleg (unit pendukung legislatif DPR) serta unit pendukung penelitian dari faksi partai masing-masing.

Lembaga Swadaya Masyarakat

Para pengambil keputusan yang bekerja di lembaga pengatur dan di bidang isu sosial besar kemungkinan akan berkonsultasi dengan pihak LSM daripada rekan imbalan mereka di lembaga pelaksana atau di bidang isu ekonomi.

Sebagian pengambil keputusan berkonsultasi dengan LSM untuk memberikan gambaran umum tentang persepsi dan pengalaman warga, serta pengalaman dan pembelajaran implementasi kebijakan. Umumnya LSM tersebut berlokasi di sekitar Jakarta. Pengambil keputusan dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak berkonsultasi dengan LSM yang telah membuat model praktik baik tentang perlindungan anak. Sekelompok pengambil keputusan menyampaikan bahwa LSM adalah lembaga yang kemungkinan besar paling mengetahui apa yang sebetulnya dibutuhkan rakyat. Sejumlah anggota dewan yang berlatar belakang sebagai aktivis sering berkonsultasi dengan jaringan sosial mereka, termasuk teman-teman dan kenalan yang bekerja untuk LSM.

Pusat Penelitian

Seperti LSM, pengambil keputusan yang bekerja bagi lembaga pengatur dan di bidang isu sosial kemungkinan berkonsultasi dengan ahli dari lembaga penelitian daripada rekanimbangan mereka di lembaga pelaksana atau di bidang isu ekonomi. Sekali lagi, hal ini mungkin disebabkan oleh terbatasnya kapasitas mereka untuk melakukan penelitian secara internal sehingga perlu mencari sumber eksternal guna mengisi kesenjangan tersebut.

Sering kali peneliti dari lembaga-lembaga seperti CSIS dan SMERU dimintai konsultasi untuk memberikan penelitian dan keahlian dengan bantuan pendanaan donor dari lembaga seperti UNICEF atau Bank Dunia. Lembaga lain yang disebut oleh pengambil keputusan meliputi lembaga penelitian sosial, AKATIGA, SurveyMeter, dan Center for Systems. Hanya sedikit dari mitra yang didukung KSI disebut oleh pengambil keputusan.

Balitbang

Pengambil keputusan dari lembaga pelaksana cenderung berkonsultasi dengan koleganya dari balitbang. Tidak hanya sebagai bagian dari pengaturan agenda penelitian formal dan proses pengadaan, namun juga secara informal khusus (*ad hoc*). Inilah yang terjadi dengan Kementerian Keuangan saat pengambil keputusan dari direktorat teknis mengajukan permohonan baik formal dan informal untuk memperoleh informasi dari Badan Kebijakan Fiskal (setara balitbang). Namun, hal ini berbeda dengan lembaga pengatur seperti Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang, seperti disinggung sebelumnya, tidak mempunyai balitbang.

Lembaga Pemerintah Lain

Pengambil keputusan dari lembaga pengatur dan dari bidang isu ekonomi lebih cenderung berkonsultasi dengan ahli dari lembaga pemerintah lainnya daripada rekanimbangan mereka yang bekerja di lembaga dengan pengeluaran besar dan bidang isu sosial. Penyebabnya mungkin karena lembaga pengatur mendapatkan informasi lebih sedikit dan jumlah staf yang tidak sebanyak rekanimbangan mereka di lembaga pelaksana. Selain itu, sifat dari isu ekonomi tertentu artinya para pengambil keputusan cenderung memotong yurisdiksi beberapa lembaga pemerintah.

Pengambil keputusan dari lembaga pengatur seperti Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian berkonsultasi dengan bank sentral tentang permasalahan seperti inflasi dan utang (lihat Kotak 9 di bawah). Pengambil keputusan dari kementerian dengan jaringan yang luas dan wewenang yang kuat, seperti Kementerian Keuangan atau Kementerian Perdagangan, mengambil keahlian dari berbagai sumber: unit di dalam lembaga, kantor perwakilan luar negeri dalam hal Kementerian Perdagangan, lembaga tingkat nasional lainnya (misalnya, seorang pejabat di Kementerian Keuangan mencari informasi dari Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan), lembaga tingkat provinsi dan kabupaten, serta ahli dari sektor swasta maupun nonpemerintah. Lembaga pengatur, seperti Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak berkonsultasi dengan ahli tematik dari Bappenas.

Anggota DPR menerima evaluasi dari Badan Pemeriksa Keuangan secara teratur.

Kotak 9: Mengendalikan Inflasi di Indonesia

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian merupakan bagian dari kelompok kerja yang terdiri atas pelaku dari pemerintah pusat dan daerah guna membantu mengendalikan inflasi. Di antara kelompok tersebut yang bekerja di pusat, seorang anggota kuncinya adalah wakil Bank Indonesia, sebuah lembaga dengan sumber daya manusia dan sistem informasi yang baik. Kementerian menerima bantuan dari bank sentral untuk membuat penelitian kecil, seperti makalah tentang pendalaman isu harga beras dan listrik. Dari seluruh lembaga yang bekerja sama dengan mereka, bank sentral mempunyai "ruang" yang paling luas untuk melaksanakan penelitian. Hal ini menjelaskan mengapa mereka bekerja sama dengan bank sentral tentang beragam isu, termasuk pembayaran bilateral dan sektor riil lainnya.

Pihak Swasta dan Kelompok Kepentingan

Sebagian pengambil keputusan menyampaikan bahwa mereka mengundang ahli dari pihak swasta dan kelompok kepentingan untuk berkontribusi pada pembahasan kebijakan. Lembaga pengatur dan pengambil keputusan yang bekerja di bidang isu ekonomi mempunyai kemungkinan besar melakukan hal tersebut. Seorang pengambil keputusan dari kantor wakil presiden mengundang perwakilan dari sektor usaha untuk membahas bagaimana inflasi dapat dikendalikan, dan perwakilan dari industri perikanan, seperti para pedagang, untuk membahas produksi ikan dalam negeri yang lebih rendah dari perkiraan.

Sebagian besar anggota DPR mempunyai kepentingan bisnis atau mempunyai jaringan usaha yang sering menjadi tempat mereka berkonsultasi (dan yang sering pula mendekati mereka).

Konsultan

Sesekali, pengambil keputusan menugaskan konsultan alih-alih peneliti untuk memberi jawaban terhadap pertanyaan kebijakan dan/atau penelitian. Pengambil keputusan di bidang isu ekonomi kecil kemungkinannya untuk melakukan hal demikian. Sebagian pengambil keputusan memilih konsultan sebab peneliti terlalu mahal dan konsultan mampu memahami lebih baik kebutuhan dari pengambil keputusan, menghasilkan “produk” yang lebih tepat dan

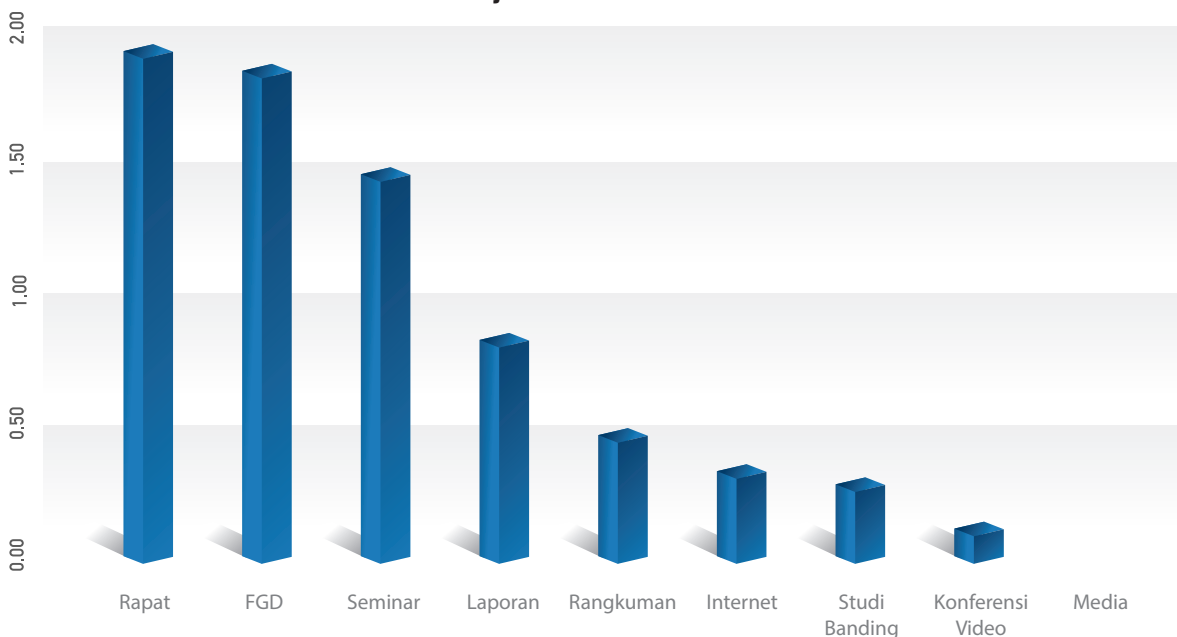
cenderung lebih “fokus pada pelanggan”. Seorang pejabat mengatakan konsultan adalah perantara yang baik, yang menjembatani kesenjangan antara peneliti/ahli profesional dengan para pengambil keputusan.

4.3 Menafsirkan Penelitian atau Keahlian

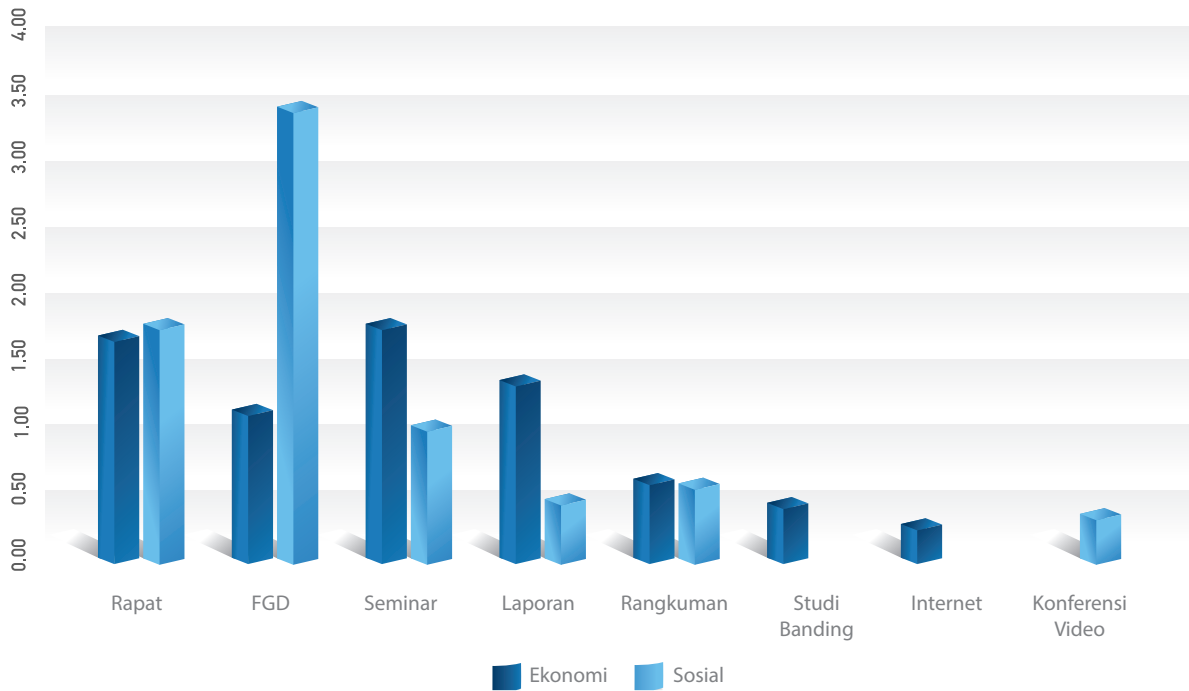
4.3.1 Saluran yang Dipakai untuk Belajar dari Penelitian/Keahlian

Bagan berikut ini menyajikan preferensi pengambil keputusan terhadap saluran yang dipakai untuk belajar dari penelitian/keahlian di seluruh jajaran eksekutif, berdasarkan isu, dan di dalam lembaga eksekutif, secara berurutan. Rata-rata pengambil keputusan di dalam lembaga eksekutif memilih untuk belajar dari kajian penelitian dan saran ahli melalui pertemuan, FGD, dan seminar. Laporan dan ringkasan merupakan saluran yang kurang signifikan. Sedangkan internet, studi banding, dan konferensi video adalah saluran yang paling kurang dipilih. Hal ini tidak terlalu mengejutkan mengingat Heryanto (2010) menunjukkan bahwa orang Indonesia (apakah mereka bagian atau bukan bagian dari orang-orang terpelajar atau pun lulusan pendidikan tinggi) lebih suka berbagi informasi penting lewat komunikasi tatap muka. Sejumlah kecil anggota dewan yang kami temui mengatakan bahwa mereka mendapatkan keahlian melalui media dan pertemuan. Kami jabarkan lebih jauh di bawah.

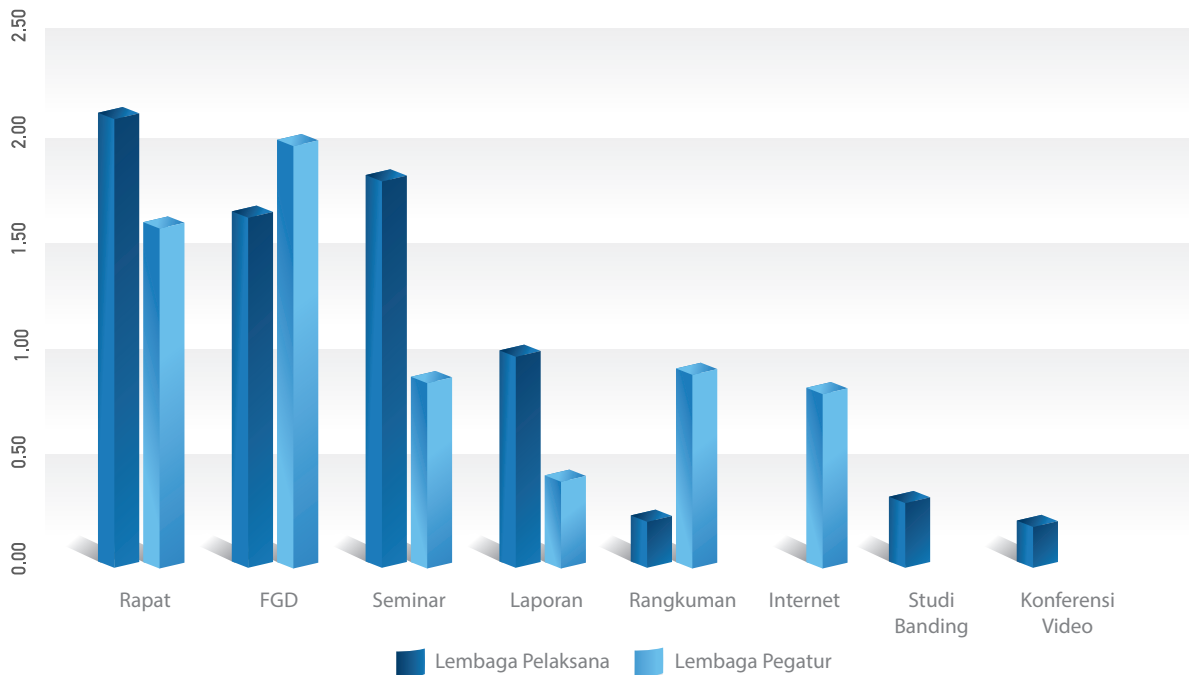
Bagan 9: Saluran yang Digunakan untuk Belajar dari Penelitian dan Saran Ahli di Jajaran Eksekutif



Bagan 10: Saluran yang Dipakai untuk Belajar dari Penelitian dan Saran Ahli berdasarkan Isu



Bagan 11: Saluran yang Dipakai untuk Belajar dari Penelitian dan Saran Ahli di Lembaga Eksekutif



Pertemuan Formal dan Informal

Sejumlah pengambil keputusan menyebutkan mereka mengundang ahli seperti para akademisi universitas ke rapat *ad hoc* tertutup untuk berbagi keahlian mereka. Mereka sering diminta untuk memaparkan pengetahuan yang relevan yang telah dikumpulkan sebelumnya dan membuat

rekomendasi berdasarkan pada pertanyaan yang diajukan. Sesekali, ahli diundang untuk memaparkan keahlian mereka tentang suatu isu di rapat berkala yang berlangsung di lembaga pemerintah, misalnya rapat koordinasi yang diadakan direktur di bawah direktorat jenderal. Pengambil keputusan di Kementerian

Kesehatan memberitahu tim peneliti bahwa bila mereka menemukan sebuah makalah penelitian yang temuannya berimplikasi terhadap wilayah daerah tertentu, mereka akan mengundang kepala dinas provinsi, kabupaten, dan pihak puskesmas ke dalam rapat. Di suatu kesempatan, mereka melakukan rapat dengan lima peneliti dengan gelar pascadoktoral di Makassar, Sulawesi Selatan, untuk membahas penelitian tentang kemanjuran intervensi dalam 1.000 hari pertama kehidupan anak.

Pengambil keputusan sering menyebutkan menggunakan sarana informal untuk mendapatkan penelitian atau keahlian, yaitu menelepon teman atau kenalan untuk mendapatkan “informasi dan kabar terbaru”, terutama yang berkaitan dengan usaha dan sektor swasta.

Anggota dewan sering bertemu dengan teman dan kenalan yang bekerja di pemerintah, lembaga penelitian dan bisnis secara informal, biasanya untuk sarapan, makan siang, atau makan malam di hotel-hotel dan restoran terkemuka.

Diskusi Kelompok Terarah dan Lokakarya

FGD umumnya berlangsung setengah hari, diadakan di hotel mewah (biasanya bintang lima) di Jakarta dan diakhiri dengan jamuan makan dan minum. Sebagian besar lembaga mempunyai anggaran untuk menyelenggarakan FGD yang dapat diakses cukup mudah (dibandingkan anggaran penelitian, misalnya). Namun, moratorium untuk menyewa tempat di hotel bintang lima dan terbatasnya ruang rapat di lembaga pemerintah mengakibatkan penyelenggaraan FGD lebih sulit dilakukan.

Pengambil keputusan yang bekerja di bidang isu sosial lebih mungkin untuk menyelenggarakan FGD daripada mereka yang bekerja di bidang isu ekonomi untuk memperoleh penelitian dan/atau keahlian.

Di DPR, komisi sering mengadakan rapat yang mengundang banyak pemangku kepentingan untuk memaparkan pandangan mereka tentang rancangan undang-undang. Anggota dewan, setelah mendengarkan paparan perspektif tersebut, kemudian berkonsultasi dengan staf ahli mereka sebelum melanjutkan proses perancangan undang-undang.

Seminar Terbuka dan Tertutup

Seminar memberikan peluang bagi peneliti (yang sering ditugaskan untuk melakukan penelitian) untuk memaparkan temuannya dan terlibat dalam diskusi dengan hadirin. Peneliti akan mengacu ke sejumlah salindia PowerPoint, merangkum penelitian, isu-isu, dan rekomendasi penting, serta akan diminta untuk meninggalkan salinan laporan utuh dan ringkasan dua halaman (yang lebih besar kemungkinannya untuk dibaca).

Seminar diselenggarakan oleh balitbang di tengah atau pada akhir tahun untuk melaporkan temuan dari proyek penelitian yang diminta pada tahun sebelumnya. Sebagian besar pengambil keputusan dari lembaga, termasuk mereka yang mengajukan permohonan awal, juga turut diundang untuk hadir.

Seorang pejabat menyampaikan bahwa begitu peneliti menghasilkan sebuah laporan dan memaparkan temuannya dengan standar yang memuaskan, mereka dapat menempuh langkah—bila sumber daya tersedia—untuk mengomunikasikan temuan tersebut ke sejumlah pelaku yang lebih luas dengan mengadakan seminar terbuka.

Di antara para pengambil keputusan di lembaga eksekutif, mereka yang bekerja di lembaga pelaksana di bidang isu ekonomi cenderung mempelajari penelitian dan saran ahli melalui seminar daripada mereka yang bekerja di lembaga pengatur.

TADF yang disebut sebelumnya bertemu dengan pengambil keputusan terkait dari Kementerian Keuangan antara lima hingga 10 kali per tahun berdasarkan permintaan khusus, biasanya di Jakarta, tapi kadang di Yogyakarta. Pertemuan tersebut akan berbentuk seminar, dengan temuan penelitian akan disajikan dan semua yang tertarik dengan topik itu akan diundang.

Lembaga internasional seperti Bank Dunia juga menyelenggarakan seminar dari waktu ke waktu yang turut mengundang pengambil keputusan tingkat tinggi dari lembaga pemerintah.

Laporan dan Ringkasan

Sejumlah kecil pengambil keputusan mengatakan mereka meluangkan waktu untuk

membaca laporan dan makalah. Di lembaga eksekutif, pengambil keputusan yang bekerja di isu ekonomi di lembaga pelaksana cenderung membaca laporan daripada rekan imbalan mereka di lembaga pengatur. Sebabnya, ada peluang cukup besar mereka akan mengakses hasil-hasil dari penelitian khusus yang ditugaskan.

Panjang laporan beragam. Panjang ringkasan akan sebanding dengan panjang laporan, jadi dapat berkisar antara dua hingga 15 halaman.

Seperti yang disebutkan di atas, seorang pejabat tingkat muda dari Kementerian Keuangan membaca artikel yang diakses dari JSTOR guna membantu dirinya mengembangkan produk keuangan yang baru. Pejabat tinggi lain di Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian mengatakan ia akan membaca laporan terkait dalam persiapan menghadiri rapat ahli dan FGD.

Internet

Sebagian pengambil keputusan memuji internet—menyiratkan bahwa internet memberikan akses ke bank informasi yang besar dengan hanya mengklik tombol, walaupun tidak selalu tersedia dalam bahasa Indonesia, dan mutunya bervariasi. Portal *online* organisasi internasional, terutama portal Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia sering menjadi sumber informasi penting bagi sebagian pengambil keputusan. Mereka yang bekerja bagi lembaga pengatur cenderung mengatakan bahwa mereka menggunakan internet karena mereka mempunyai sumber daya, sistem, dan proses terkait pengetahuan yang lebih sedikit untuk dibandingkan daripada mereka yang bekerja di lembaga pelaksana. Seorang pengambil keputusan menyebutkan bahwa bila waktunya singkat dan balitbang tidak dapat menolong, dia akan berselancar di internet untuk mencari saran tentang bagaimana pendidikan tingkat sekolah dapat dibiayai, misalnya.

Studi Banding/Kunjungan Kerja

Sebagian kecil pengambil keputusan menyampaikan bahwa mereka belajar tentang keahlian penelitian melalui studi banding. Didanai oleh pemerintah Indonesia atau asing, studi banding berlangsung dari beberapa hari

hingga beberapa minggu. Seorang direktur dari Kementerian Keuangan berangkat ke Jepang (tempat dia juga menyelesaikan studi pascasarjana) untuk belajar tentang konstruksi kereta api dalam situasi pemerintah daerah di Indonesia ingin meminjam uang untuk membangun sarana transportasi.

Konferensi Video

Dua responden mengatakan, mengingat besarnya biaya untuk mempertemukan para pengambil keputusan pemerintah daerah, lembaga mereka membuat ruang konferensi video. Di Kementerian Keuangan, hal ini memungkinkan pengambil keputusan di pusat berbicara kepada rekan imbalan mereka di daerah dengan waktu pemberitahuan yang singkat, tanpa harus memberangkatkan pengambil keputusan ke Jakarta untuk bertemu di hotel mewah (yang sekarang sudah dilarang). Namun, pengambil keputusan dari Kementerian Kesehatan mengatakan bahwa melakukan konferensi video dengan pengambil keputusan daerah ada tantangannya, mengingat pasokan listrik yang terputus-putus di beberapa daerah.

Media

Anggota dewan mengatakan pada kami bahwa mereka sering menerima informasi melalui beragam media: majalah, buletin, jurnal, dan surat kabar. Tidak ada pengambil keputusan dari eksekutif yang mengatakan bahwa mereka mempelajari penelitian dari ahli atau melalui media. Pendapat ini bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh Datta dkk. (2011) yang menunjukkan bahwa pengambil keputusan dari lembaga eksekutif sangat sensitif terhadap kritik dari beragam media.

4.3.2 Meninjau Mutu

Tidak banyak tanggapan terhadap pertanyaan tentang bagaimana pengambil keputusan melakukan tinjauan mutu.

Sebagian pengambil keputusan berasumsi bahwa menyewa tenaga ahli, mengingat pengetahuan yang mereka miliki, akan menghasilkan karya dengan standar memadai, atau memberi kontribusi pada pembahasan berdasarkan kumpulan pengetahuan yang signifikan. Banyak yang berkata, "...mereka (ahli) mestinya tahu apa yang mereka

bicarakan". Sebagian pengambil keputusan menyadari bahwa bila mereka tidak mampu mempekerjakan ahli terbaik, mutu kerjanya dapat di bawah standar. Namun anggaran atau hambatan peraturan sering kali membuat mereka tidak bisa berbuat banyak.

Sebagian pengambil keputusan menggunakan penilaian pribadi dan akal sehat untuk mengkaji mutu penelitian/keahlian. Seorang responden menyampaikan bahwa pegawai negeri dengan gelar Ph.D. dan master lebih mampu meninjau mutu penelitian. Namun, tim penelitian tidak dapat menemukan korelasi apa pun antara kualifikasi pengambil keputusan dengan proses yang digunakan untuk meninjau mutu laporan.

Penelitian dari balitbang umumnya harus menaati proses kendali mutu internal. Seorang pejabat dari balitbang mengatakan sebuah kuesioner disebarkan kepada pihak yang menggunakan penelitian mereka untuk mengetahui persepsi mereka mengenai penelitian itu, termasuk mutunya. Namun, responden dari balitbang ini tidak dapat berkomentar mengenai temuan dari kuesioner tersebut sebab dia tidak mempunyai akses terhadap temuan itu.

Sebagian pengambil keputusan mengatakan bahwa bila mengadakan penelitian, mereka melakukan tinjauan mutu dengan mengundang para peneliti secara berkala untuk memaparkan apa saja yang telah dikerjakan dan/atau meminta para peneliti mengajukan laporan berkala tentang apa saja yang sudah dihasilkan dan ditemukan. Dengan menempuh pendekatan ini, pengambil keputusan mampu mengawasi proses penelitian dan tidak akan terkejut dengan laporan akhirnya.

Seorang pejabat tinggi jarang memercayai apa yang diberikan oleh stafnya, dan mencari validasi dari dalam jaringan pribadinya sendiri.

Tim yang bertanggung jawab untuk mengendalikan inflasi, yang meliputi perwakilan dari bank sentral, akademisi, dan lembaga penelitian, sering bekerja sama untuk menguji kebenaran informasi yang dihasilkan oleh kementerian teknis.

Di sebuah lembaga, kami diberitahu bahwa bila menteri menerima sebuah laporan, dia akan meminta deputi atau direktur jenderal untuk

meninjaunya dan memberikan ringkasan dan kritik (tugas ini mungkin didelegasikan ke staf muda). Laporan penelitian kadang dibagikan ke anggota direktorat teknis lainnya untuk meninjau dan memberikan komentar, dan bila penelitian itu cukup signifikan, FGD atau seminar dapat diselenggarakan dengan mengundang pengambil keputusan dari kementerian lain. Hal ini secara tidak langsung berfungsi sebagai mekanisme kendali mutu.

Setelah menelusuri perolehan dari kajian penelitian dan saran ahli oleh pengambil keputusan, kini kami membahas faktor-faktor yang menghambat mereka untuk melakukannya.

Tantangan dalam Memperoleh dan Menggunakan Kajian Penelitian

Bagan 12, Bagan 13, dan Bagan 14 menunjukkan tantangan utama dalam memperoleh kajian penelitian menurut pengambil keputusan di lembaga eksekutif berdasarkan jenis institusi dan isu.

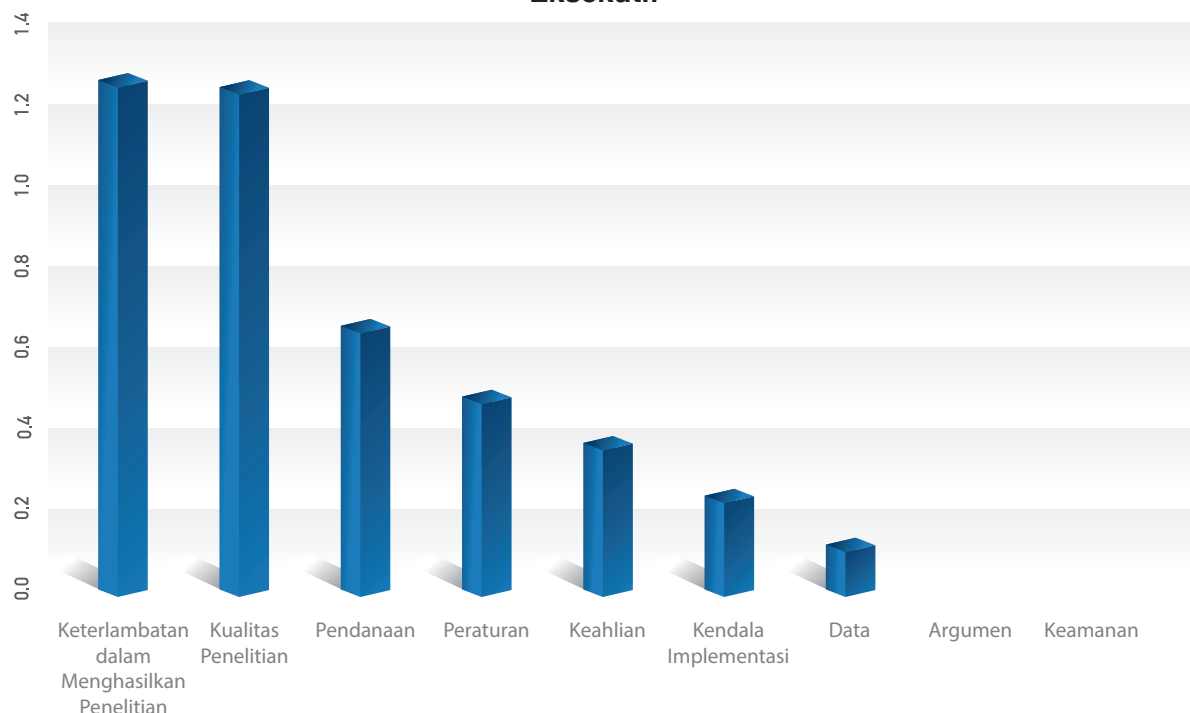
Di antara pengambil keputusan di jajaran eksekutif, tantangan utama dalam memperoleh (dan dalam sejumlah kasus menggunakan) kajian penelitian adalah penundaan waktu untuk menyelesaikan penelitian dan rendahnya mutu penelitian yang dihasilkan. Faktor-faktor lain (dari urutan yang tertinggi sampai yang terendah) termasuk: kurangnya pendanaan, peraturan yang melarang pengambil keputusan untuk mengadakan penelitian yang bermutu;

kurangnya tenaga ahli untuk melakukan penelitian dan analisis; terbatasnya ruang politik dan ekonomi untuk mengambil tindakan berdasarkan temuan penelitian; dan kurangnya data yang bermutu untuk digunakan sebagai dasar penelitian dan analisis.

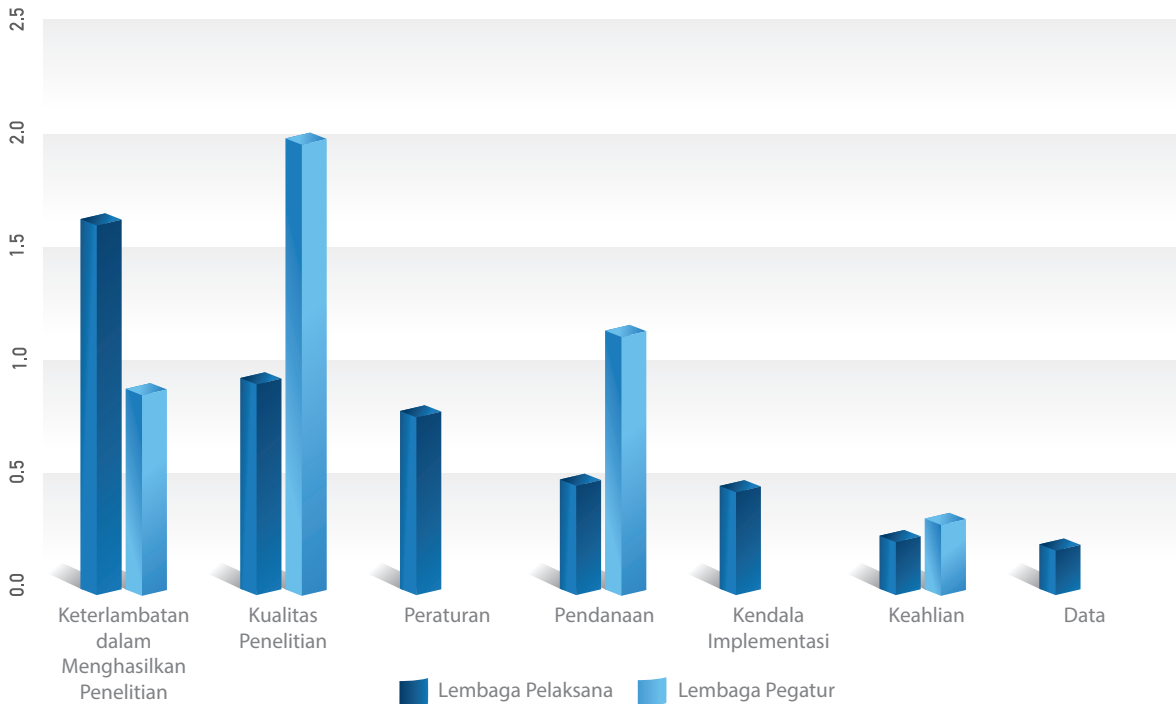
Disebutkan bahwa pengambil keputusan di legislatif terlalu sering dibatasi waktu dan kurang mendapatkan pengawasan publik untuk memastikan bahwa sikap mereka didasari oleh pengetahuan. Mereka juga mengharapkan agar penelitian menyediakan lebih banyak fakta dan data statistik, dan membantu mereka untuk membangun argumen kebijakan.

Kami mengelompokkan faktor-faktor (yang

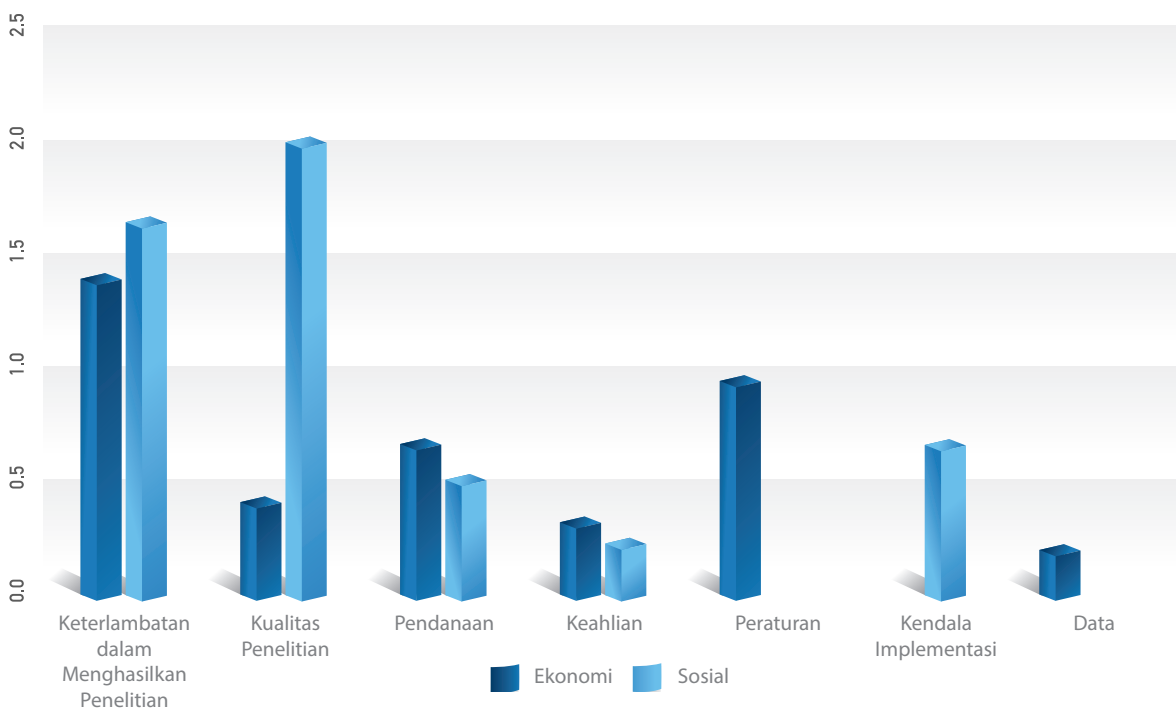
Bagan 12: Hambatan dalam Memperoleh Penelitian dan Saran Ahli di Lembaga Eksekutif



Bagan 13: Hambatan dalam Memperoleh Penelitian dan Saran Ahli dalam Lembaga Eksekutif



Bagan 14: Hambatan dalam Memperoleh Penelitian dan Saran Ahli berdasarkan Isu



bersinggungan) ke dalam dua kategori: faktor-faktor yang terkait dengan sifat pengetahuan dan bagaimana pengetahuan tersebut dihasilkan; dan faktor-faktor yang terkait dengan lembaga pemerintah dan isu-isu sistemik yang lebih luas. Namun, sejumlah faktor seperti keterbatasan “ruang” untuk menggunakan temuan penelitian mencakup kedua kategori tersebut. Berikut pembahasan kami.

5.1 Faktor-faktor terkait Penelitian dan Keahlian

Bagian ini membahas penundaan dalam menyelesaikan penelitian, rendahnya mutu penelitian dan kurangnya relevansi penelitian terhadap kebijakan, kurangnya keahlian, terbatasnya ruang untuk mengambil tindakan berdasarkan temuan penelitian, lemahnya data, dan tidak adanya argumen yang menyertai temuan dan rekomendasi penelitian.

5.1.1 Kurangnya Ketepatan Waktu dan Penundaan

Adanya ketidaksesuaian yang signifikan antara siklus kebijakan dan penelitian merupakan faktor terbesar yang menurut pengambil keputusan menghalangi mereka untuk memperoleh dan menggunakan penelitian. Kasus ini lebih banyak dialami pengambil keputusan di lembaga pelaksana daripada lembaga pengatur. Hal ini mungkin terjadi karena lembaga pelaksana cenderung memiliki lebih banyak sarana untuk menyelenggarakan penelitian.

Penelitian yang dikelola oleh balitbang, misalnya, sering memerlukan waktu lebih dari satu tahun untuk dilakukan dan diselesaikan. Artinya, penelitian diberikan jauh setelah penelitian tersebut dibutuhkan oleh pengambil keputusan untuk membantu mereka dalam pengambilan keputusan. Peneliti yang bekerja di balitbang merasa bahwa mereka tidak dapat berkompromi terhadap prosedur seputar etika, metodologi, dan mutu. Namun, mereka dapat melakukan “kajian” yang lebih singkat, yang tidak sesulit “penelitian”.

Seorang pejabat mengungkapkan bahwa keadaan di perguruan tinggi tidak lebih baik: perguruan tinggi tidak memprioritaskan pekerjaan dari pengambil keputusan di pemerintah dan biasanya menyelesaikan penelitian dalam waktu yang lama. Walaupun demikian, TADF di Kementerian Keuangan dapat menghasilkan temuan penelitian dalam waktu tiga bulan.

Meskipun penelitian dilakukan lebih efisien, beberapa jenis penelitian diselesaikan dalam waktu yang lama dan mungkin menjadi tidak relevan setelah terpilihnya pemimpin politik yang baru. Hasil dari evaluasi dampak tahun jamak terhadap pendidikan lanjutan dianggap tidak relevan setelah adanya pergantian menteri yang diiringi dengan perubahan arah kebijakan. Dengan perubahan di “lokasi lapangan”, maka temuan penelitian akan cepat ketinggalan zaman. Kasus yang terjadi ini terkait dengan data kemiskinan, yang menampilkan masyarakat yang berada dekat garis kemiskinan masuk dan keluar status miskin dalam waktu yang sangat singkat.

Walaupun demikian, adanya tekanan untuk bertindak cepat sering berarti terbatasnya atau tidak adanya waktu untuk mempertimbangkan penelitian atau keahlian secara mendalam. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan menugaskan evaluasi kurikulum dan ingin menerima hasilnya dalam dua bulan, jangka

waktu bagi dia harus mengambil keputusan. Jangka waktu ini dirasa terlalu singkat untuk melakukan penelitian yang mendalam.

5.1.2 Mutu yang Buruk dan Kurangnya Relevansi Kebijakan

Banyak pengambil keputusan melaporkan bahwa pengadaan penelitian dari sumber dalam negeri sering bermutu rendah. Pengambil keputusan yang bekerja di lembaga pengatur dan institusi yang bergerak dalam isu sosial cenderung menyebutkan mutu yang rendah sebagai hambatan terbesar untuk memperoleh dan menggunakan penelitian. Ini mungkin karena institusi-institusi tersebut memiliki sumber daya yang lebih sedikit untuk mengadakan penelitian yang bermutu lebih tinggi.

Beberapa pengambil keputusan menyebutkan bahwa mutu pekerjaan yang buruk disebabkan oleh kurangnya kapasitas institusi dalam negeri (termasuk balitbang, perguruan tinggi, pusat-pusat penelitian independen). Kritik yang secara spesifik ditujukan terhadap institusi pengetahuan dalam negeri pada umumnya termasuk: peneliti tidak memahami keinginan pengambil keputusan; peneliti memiliki pandangan hidup yang berbeda dari pengambil keputusan dan enggan menunjukkan empati di antara para peneliti; analisis yang terlalu terbatas dan rekomendasi yang terlalu generik dan normatif, yang biasanya mendukung apa yang telah diketahui oleh para pengambil keputusan atau menyarankan tindakan kebijakan yang telah dilakukan; dan hasil temuan yang terlalu ambigu sehingga sulit untuk digunakan oleh pengambil keputusan.

Seorang pejabat menyebutkan adanya laporan mengenai mutu pengajaran yang merekomendasikan kebutuhan sekolah untuk berfokus pada karakter siswa, namun tidak memberikan saran tentang elemen karakter yang seharusnya menjadi fokus dan cara untuk melakukannya. Pengambil keputusan lainnya menyebutkan bawa laporan terlalu panjang dan terlalu detail atau terlalu teknis. Seorang pejabat menyatakan perlunya penjelasan dan penafsiran yang cermat, yang biasanya dibantu penulisnya. Hal ini menunjukkan bahwa pekerjaan peneliti tidak berakhir pada penyerahan laporan akhir.

Sejumlah pengambil keputusan memberikan kritik terhadap penelitian yang dihasilkan oleh perguruan tinggi atau khususnya penelitian akademis. Komentar yang sering diberikan adalah penelitian tidak berfokus pada kebijakan, ukuran sampel terlalu kecil, dan metode kerap

berfokus pada kasus-kasus spesifik sehingga sulit melakukan generalisasi untuk tingkat negara secara keseluruhan atau untuk wilayah subregional. Pejabat lainnya menyatakan bahwa perguruan tinggi daerah sedikit sekali melakukan analisis kebijakan dan tidak menyadari masalah kebijakan yang dialami di daerahnya dan tindakan apa saja yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengatasi masalah tersebut.

Pusat kajian wanita di perguruan tinggi daerah tidak dapat mengidentifikasi siapa saja pemangku kepentingan utama mereka. Sejumlah pengambil keputusan enggan membayar pusat kajian wanita untuk menghasilkan rekomendasi yang pada intinya hanya mengkonfirmasi yang telah mereka ketahui (seperti yang telah disebutkan). Selebihnya, di tingkat daerah hubungan mereka relatif bertentangan dengan pemerintah setempat dan membatasi penggunaan penelitian apa pun yang mereka hasilkan. Mereka tidak selalu menunjukkan praktik yang baik seperti tidak saling bekerja sama dengan baik, sehingga menghasilkan duplikasi data dan kehilangan kesempatan untuk mewujudkan hubungan yang saling melengkapi.

Banyak pengambil keputusan yang mengkritisi secara khusus mutu penelitian balitbang. Seorang pejabat tinggi menyatakan bahwa staf di balitbang tidak mendapatkan insentif untuk menghasilkan pekerjaan yang bermutu tinggi. Seorang pejabat lainnya mengatakan bahwa ia khawatir terhadap penelitian yang dihasilkan oleh balitbang, namun memilih untuk tidak menguraikannya. Berbagai kritik tersebut telah didokumentasi dalam sejumlah laporan diagnostik KSI (Datta dkk. 2011; Sherlock 2010; Cislowski 2011; dan Suryadharma 2011).

Penelitian yang berasal dari sumber internasional atau asing bagi khalayak Indonesia juga tidak terlepas dari kritik. Sejumlah pengambil keputusan berpendapat bahwa beberapa penelitian kurang memberikan contoh yang berdasarkan konteks Indonesia.

5.1.3 Terbatasnya Keahlian

Sejumlah pengambil keputusan mengungkapkan adanya keterbatasan keahlian di Indonesia terkait isu seperti keuangan pemerintah daerah—isu besar sejak desentralisasi—sehingga sulit untuk mengadakan penelitian dari pihak eksternal. Tidak semua perguruan tinggi daerah memiliki ahli yang bekerja di bidang ini. Dalam pertemuan validasi, seorang peserta berpendapat bahwa akademisi perguruan tinggi

kurang memiliki keahlian, bahkan dalam bidang kebijakan “tradisional” seperti pertanian, dan pengambil keputusan biasanya mengabaikan rekomendasi.

Secara internal, sejumlah direktorat disebutkan kurang memiliki keahlian untuk menganalisis aliran data yang diterima secara berkala oleh pengambil keputusan. Kementerian Kesehatan akan mencari ahli statistik untuk menganalisis data yang dihasilkan oleh survei demografis dan kesehatan secara periodik. Pada kasus yang lebih positif, Menteri Perdagangan yang baru meminta sejumlah pegawainya mengikuti pelatihan untuk menjadi ahli komoditas untuk membantu mengelola harga komoditas utama, seperti beras dan cabai.

Lembaga pengatur sering kekurangan pegawai untuk menganalisis sejumlah isu kebijakan tertentu. Pengambil keputusan dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak berkeinginan kuat untuk mencari tenaga konsultan untuk berfokus topik-topik tertentu, seperti usaha kecil dan menengah, kehutanan, dan buruh. Hanya sedikit bantuan teknis yang didanai oleh donor yang terus berlanjut setelah penasihat kebijakan, yang biasanya ditempatkan di kementerian (dan biasanya ahli dari luar negeri), pindah karena berakhirnya kontrak atau adanya perubahan prioritas donor.

5.1.4 Terbatasnya Ruang untuk Menggunakan Temuan

Pengambil keputusan banyak yang mengungkapkan kesulitan untuk bertindak berdasarkan temuan dan rekomendasi peneliti. Hal ini terutama terjadi bagi pengambil keputusan yang bekerja di lembaga pelaksana dalam isu sosial.

Desentralisasi kewenangan artinya kekuasaan untuk menggunakan temuan penelitian dialihkan kepada pemimpin dan pengambil keputusan di tingkat daerah. Hanya sedikit yang dapat dilakukan oleh Kementerian Kesehatan di Jakarta. Misalnya, mendorong penggunaan rekomendasi penelitian. Hal ini menegaskan bahwa pengambil keputusan di tingkat daerah perlu dilibatkan dalam penyusunan kajian penelitian dan komunikasi saran ahli serta untuk memperoleh pengetahuan yang kuat. Hal ini juga menyoroti kebutuhan untuk mendirikan institusi penelitian di tingkat daerah dan memperbaiki kapasitas perguruan tinggi di daerah.

Namun, melibatkan pengambil keputusan daerah dalam proses penelitian tidak berarti

bahwa temuan penelitian tersebut pada akhirnya akan digunakan. Apabila bertentangan dengan kebiasaan yang selama ini digunakan, temuan penelitian tersebut kemungkinan besar hanya akan disimpan. Sebuah penelitian terhadap fasilitas kesehatan mempertanyakan kinerja pemimpin dan institusi di tingkat daerah. Pengambil keputusan yang menugaskan penelitian tersebut diminta untuk menunda publikasi dan menganalisis datanya kembali. Walaupun data sudah dianalisis untuk kedua kalinya, temuannya tetap sama. Laporan pun tidak dipublikasikan dan tidak ada tindakan diambil untuk memperbaiki kinerja. Dalam contoh lain, angka kematian ibu terus meningkat atau tetap tinggi di sejumlah kabupaten. Namun, ada anggapan di antara para pengambil keputusan di tingkat pusat bahwa jika informasi tersebut diterima, hal itu menandakan kegagalan mereka bertindak secara tepat.

Walaupun demikian, ada sejumlah pemerintah daerah yang menggunakan temuan-temuan penting untuk membuat perbaikan. Dengan mengetahui bahwa Survei Nasional Penilaian Risiko yang dilakukan di Provinsi Kalimantan Tengah hasilnya buruk, maka seorang pemimpin daerah meminta pengambil keputusan bidang kesehatan di tingkat nasional untuk menyarankan cara menuju perbaikan. Sikap seperti ini sering tergantung pada kepribadian bupati setempat dan para penasihatnya.

Kurangnya sumber daya untuk membiayai kegiatan khusus yang disarankan oleh penelitian juga menjadi hambatan utama. Peneliti menyarankan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk membiayai siswa miskin masing-masing sebesar Rp 2 juta melalui dana operasional sekolah. Namun, salah seorang pengambil keputusan berargumen bahwa kementerian tidak mempunyai kapasitas fiskal untuk mengimplementasi rekomendasi tersebut, sehingga hanya memberikan bantuan sebesar Rp 1 juta per siswa.

5.1.5 Mutu Himpunan Data Statistik yang Buruk

Kurangnya data yang dapat diandalkan membuat beberapa pengambil keputusan enggan untuk menugaskan pelaksanaan penelitian. Kurangnya data bukti pembayaran pajak pemerintah daerah membuat pengambil keputusan tidak dapat membuat penelitian berdasarkan potensi pendapatan daerah, sehingga target yang ditetapkan tidak berbasis pengetahuan. Dalam sejumlah kasus, ada kecurigaan bahwa karena beragam alasan politik, data yang dihasilkan—

khususnya di tingkat daerah—belum tentu mencerminkan hasil yang sebenarnya. Dalam beberapa kasus lain, terdapat lebih dari satu himpunan data (yang dihasilkan oleh berbagai lembaga yang berbeda) yang berhubungan dengan hasil yang sama, tapi data-datanya saling bertentangan. Jika tidak tersedia data, prioritas dana jarang ditujukan untuk membiayai penelitian.

5.1.6 Tidak Adanya Argumen

Pengambil keputusan dari lembaga legislatif merasa bahwa penelitian akan lebih bermanfaat jika para peneliti menggunakan temuannya untuk menyusun argumen kebijakan, yang dapat membantu mereka dalam kasus penyusunan atau perubahan peraturan atau perundang-undangan. Artinya, mereka berharap penelitian dapat menunjukkan lebih dari sekedar fakta-fakta dan data statistik, melainkan memiliki nilai dan merekomendasikan tindakan kebijakan yang konkret.

5.2 Faktor-faktor Kelembagaan

Bagian ini membahas kurangnya dana untuk melakukan penelitian, hambatan-hambatan regulatif, dan kurangnya pengawasan masyarakat terhadap keputusan-keputusan terkait kebijakan.

5.2.1 Kurangnya Pendanaan

Banyak pengambil keputusan menyatakan kurangnya pendanaan sebagai hambatan utama untuk membuat dan menggunakan penelitian dalam pekerjaan mereka. Mereka yang bekerja dalam insitusi pengatur lebih sering menghadapi persoalan tersebut. Hal ini tidak mengherankan mengingat sumber dayanya lebih sedikit.

Sejumlah pengambil keputusan menyatakan bahwa jika balitbang tidak melakukan penelitian, mereka (dan bagian direktorat atau biro) tidak memiliki dana yang cukup untuk mengadakan penelitian dari pihak eksternal. Jika pun punya anggarannya, aturan pengadaan yang akan dibahas di bawah ini membuat mereka tidak dapat memperoleh jasa peneliti terbaik (lokal maupun internasional). Ini berarti bahwa data mentah (administratif dan statistik) yang mereka miliki mungkin tidak dapat dianalisis, sehingga mengarah pada keputusan yang lebih buruk.

Ini tidak berarti bahwa dana pemerintah tidak digunakan untuk kegiatan penelitian. Para pejabat mengatakan bahwa dana itu tersedia, namun akses untuk mendapatkannya sulit. Mereka mengatakan bahwa dana yang dibelanjakan itu tidak digunakan secara efisien—mengacu pada

mutu pekerjaan yang buruk yang dihasilkan oleh institusi seperti balitbang.

Kadang-kadang, pengambil keputusan dari lembaga pengatur bergantung pada sumber dana dari lembaga pelaksana, namun beberapa sumber tersebut dipotong atau sulit untuk diakses. Pengambil keputusan dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengatakan bahwa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah memotong anggaran mereka untuk membuat penelitian tentang perempuan. Pengambil keputusan lain dari kementerian yang sama mengatakan bahwa mereka tidak dapat mengakses Rp 500 juta yang dipegang oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan atau dananya ditahan oleh Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) Kementerian Keuangan.

5.2.2 Hambatan Peraturan

Beberapa pengambil keputusan di tingkat direktorat jenderal menyebutkan bahwa mereka tidak memiliki wewenang untuk menugaskan pelaksanaan penelitian (baik secara internal maupun melalui balitbang jika ada, atau pun secara eksternal). Mereka kerap harus meminta persetujuan dari pejabat yang lebih tinggi, yang akan memakan banyak waktu, dan pada akhirnya sering kali permintaan mereka ditolak. Hal ini membuat para pengambil keputusan enggan meminta persetujuan pada masa mendatang. Pengambil keputusan yang bekerja di lembaga pelaksana dan mereka yang bekerja dalam isu ekonomi paling banyak menyebut faktor ini sebagai penghambat.

Sesuai aturan pengadaan sebagaimana dijelaskan oleh Sherlock (2010), Cislowski (2011), dan Suryadharma (2011), pengambil keputusan tidak dapat menggunakan anggaran pemerintah untuk mendapatkan penelitian secara eksternal dari lembaga *think tank* lokal papan atas seperti SMERU atau CSIS. Kondisi ini menghasilkan berbagai skenario, salah satunya mempekerjakan konsultan dalam negeri dengan biaya yang lebih rendah yang biasanya kurang mampu menghasilkan pekerjaan yang bermutu tinggi.

Dapat dikatakan persoalan seperti ini kemungkinan akan menghasilkan berbagai masalah seperti yang telah dibahas sebelumnya, seperti kurangnya pendanaan, penundaan dalam menyampaikan temuan penelitian, dan mutu penelitian yang buruk. Pengambil keputusan enggan untuk membicarakan isu-isu tersebut secara rinci. Sekelompok pengambil keputusan

ketika ditanya tentang hambatan terhadap sistem pengadaan penelitian, menolak memberikan komentar dan mengatakan bahwa kami lebih baik bertanya kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Kami hanya dapat berspekulasi bahwa mereka enggan menyoroti kelemahan sistemik pemerintah.

5.2.3 Terbatasnya Pengawasan Publik

Seorang staf ahli di lembaga legislatif menyebutkan bahwa para anggota dewan merasa hanya menerima sedikit tekanan dari media, masyarakat, dan pemerintah untuk memastikan bahwa keputusan dan perspektif mereka didasari oleh pengetahuan tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa anggota dewan akan lebih mementingkan pengetahuan apabila mereka mendapat pengawasan publik yang lebih besar.

5.3 Isu-isu Lainnya

Isu-isu lainnya yang dikemukakan oleh pengambil keputusan dalam membahas hambatan menggunakan penelitian termasuk:

1. Kurangnya kesadaran tentang bagaimana penelitian dapat membantu mereka menangani masalah-masalah kebijakan.
2. Keengganan untuk mencari penelitian yang sudah ada (di antara pengambil keputusan dalam kementerian dengan pengeluaran besar) terutama jika penelitian tersebut kemungkinan tersedia di institusi lain.
3. Kurangnya informasi tentang bagaimana mempelajari temuan penelitian yang diketahui pengambil keputusan telah ada di tempat lain.
4. Kelebihan informasi (terutama terkait dengan anggota dewan); maksudnya, pengambil keputusan menerima informasi yang sangat banyak sehingga malah mengesampingkan bagian penelitian yang berpotensi penting.
5. Kurangnya kapasitas dalam memahami dan menafsirkan temuan penelitian.

6

Pokok-pokok Pengamatan

6.1 Temuan Utama

Ketika membuat dan menyusun kebijakan, pengambil keputusan yang bekerja di eksekutif rata-rata lebih sering menggunakan data statistik/administratif diikuti oleh kajian penelitian, saran ahli, dan persepsi serta pengalaman warga. Pengambil keputusan yang bekerja di lembaga legislatif cenderung lebih sering menggunakan laporan media, diikuti dengan persepsi dan pengalaman warga, pengalaman dan pembelajaran dari implementasi kebijakan, dan data statistik/administratif. Mereka kurang menggunakan kajian penelitian dan saran ahli.

Alasan utama bagi pengambil keputusan di lembaga eksekutif untuk mengadakan penelitian dan saran ahli adalah untuk: memberikan konteks (termasuk pemahaman terhadap permasalahan dan isu-isu); membantu menyusun kebijakan dan strategi; dan mempertahankan, meyakinkan pihak lain, atau melegitimasi sebuah keputusan. Alasan lain termasuk memantau dan mengevaluasi implementasi kebijakan, memperkuat posisi negosiasi dengan pihak lain, mengidentifikasi praktik-praktik yang baik di internasional dan nasional, maupun kebutuhan untuk memenuhi persyaratan birokrasi untuk menghasilkan “naskah akademik” ketika merancang peraturan atau perundang-undangan. Di antara para anggota dewan, alasan utama untuk menggunakan penelitian adalah persyaratan birokrasi. Alasan penting lainnya adalah untuk menyediakan konteks dan untuk mempertahankan keputusan.

Pertanyaan penelitian biasanya dihasilkan secara khusus dan sering kali didorong oleh arahan dari pengambil keputusan tingkat tinggi. Latar belakang profesional maupun dukungan ahli dari institusi penelitian, perguruan tinggi dan organisasi internasional, membantu pengambil keputusan membentuk sifat pertanyaan penelitian secara tepat.

Untuk mengadakan penelitian, pengambil

keputusan dalam lembaga pelaksana seperti Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Keuangan dapat mengajukan penawaran untuk melakukannya secara internal (melalui balitbang masing-masing) dengan prosedur yang relatif ketat (namun, mereka tidak dijamin akan “memenangi” lelang). Pengambil keputusan tingkat menengah, khususnya, harus meminta persetujuan dari berbagai tingkat sehingga membuat mereka enggan untuk melakukannya sejak awal. Selanjutnya, aturan pengadaan seperti batasan-batasan dalam anggaran penelitian yang melarang pengambil keputusan untuk menyewa peneliti terkemuka dari eksternal (di luar institusi pemerintah) dalam melakukan penelitian.

Pengambil keputusan, terutama dari lembaga pengatur yang memiliki sarana yang lebih sedikit untuk mengadakan penelitian secara internal, sering mencari dana penelitian dari lembaga internasional dan lembaga donor. Dalam sejumlah kasus, donor telah mendanai bantuan teknis secara *in-house* yang dapat menyediakan sarana untuk mengadakan penelitian dalam waktu yang relatif cepat. Namun, inisiatif seperti ini banyak mengalami pemotongan dalam beberapa tahun terakhir. Walaupun demikian, donor sering kali memiliki preferensi terkait dengan isi penelitian dan jenis peneliti yang mereka inginkan untuk melakukan pekerjaan tersebut, maupun proses pengadaan yang harus dipatuhi.

Berbagai proses yang berbelit-belit untuk mengadakan penelitian secara internal dan eksternal (selain adanya tekanan untuk membuat keputusan secara cepat dan dana yang terbatas) membuat pengambil keputusan cenderung lebih sering mengundang ahli untuk memberikan saran, baik secara informal maupun formal, melalui proses sosial daripada meminta pengadaan penelitian secara formal. Tepatnya siapa yang dicari pengambil keputusan untuk mendapatkan keahlian tergantung

pada isu serta jaringan personal dan profesional mereka sendiri. Kepercayaan memegang peran yang besar.

Pengambil keputusan di jajaran eksekutif cenderung lebih sering berkonsultasi dengan ahli dari perguruan tinggi, baik di nasional maupun provinsi, diikuti dengan lembaga internasional seperti Bank Dunia dan lembaga-lembaga PBB. Sumber-sumber penting lainnya adalah sumber internal (dalam biro atau direktorat yang sama dengan pejabat yang bersangkutan), balitbang (jika dimiliki oleh institusi pemerintah yang bersangkutan), institusi pemerintah lainnya (seperti BPS), LSM, pusat penelitian, perusahaan swasta, dan terakhir, konsultan.

Pengambil keputusan di lembaga pelaksana mengatakan bahwa mereka cenderung lebih sering mencari informasi dan keahlian secara internal (baik di dalam bironya sendiri atau dari biro lain, termasuk balitbang) daripada secara eksternal (perguruan tinggi, organisasi internasional, LSM, dan konsultan). Pengambil keputusan di lembaga legislatif cenderung lebih sering berkonsultasi pada staf ahli, diikuti dengan ahli dari perguruan tinggi, kemudian praktisi LSM.

Pengambil keputusan di jajaran eksekutif cenderung lebih sering belajar dari penelitian dan ahli melalui pertemuan-pertemuan formal dan informal, FGD, dan seminar. Laporan dan rangkuman merupakan saluran yang kurang signifikan. Sementara internet, studi banding dan konferensi video merupakan media yang paling tidak digemari. Anggota dewan mendapatkan keahlian dari media dan pertemuan-pertemuan.

Pengambil keputusan biasanya mengkaji mutu penelitian atau keahlian yang ditawarkan secara informal menggunakan beragam metode seperti menyewa ahli “terbaik” yang mampu mereka bayar, menggunakan pengalaman dan penilaian pribadi, memantau proses penelitian secara ketat dengan meminta peneliti untuk memberikan laporan secara teratur, mencari validasi dari jaringan personal dan profesional, dan mengatur kajian dalam bironya sendiri atau dalam subbiro tersebut. Namun, penelitian yang dihasilkan oleh balitbang memerlukan proses pengendalian mutu secara formal.

Walaupun demikian, rendahnya mutu penelitian dan kurangnya relevansi penelitian terhadap kebijakan, keterbatasan ahli dalam beberapa isu, dan kurangnya data mentah yang bermutu serta terbatasnya ruang politik dan ekonomi bagi pengambil keputusan untuk menerapkan beberapa saran yang ditawarkan menambah kesulitan pengambil keputusan untuk mengadakan (dan

menggunakan) penelitian dan keahlian.

6.2 Penelitian Selanjutnya

Kami menyusun beberapa saran berikut untuk penelitian selanjutnya:

1. Menggali praktik-praktik yang dilakukan pembuat kebijakan terkait penelitian dalam hubungannya dengan proses kebijakan diskresioner dan nondiskresioner di eksekutif maupun legislatif. Di lembaga legislatif, penelitian selanjutnya dapat menggali praktik-praktik terkait penelitian di bawah fungsi utama DPR—membuat undang-undang, menyusun anggaran, perwakilan masyarakat, dan pengawasan terhadap eksekutif.
2. Menggali praktik-praktik terkait penelitian yang dilakukan oleh pengambil keputusan dalam hubungannya dengan: isu-isu spesifik yang ingin dikerjakan oleh KSI; lembaga-lembaga spesifik yang ingin diajak bekerja sama oleh KSI (seperti Bappenas); dan kedua dinamika ini dalam tingkat subnasional.
3. Menelusuri perolehan jenis-jenis pengetahuan lain, terutama pengetahuan evaluatif (atau pengalaman dan pembelajaran dari implementasi kebijakan) untuk memahami kapan dan bagaimana pengetahuan tersebut digunakan.
4. Mampu membedakan secara lebih baik antara kajian penelitian formal dan saran ahli, dan antara saluran-saluran formal dan informal yang digunakan oleh para pengambil keputusan untuk mengetahui penelitian dan penentu-penentu utama. Mengkaji pendapat pengambil keputusan tentang mutu informasi dari berbagai sumber yang berbeda.
5. Mengkaji isu-isu kelembagaan secara lebih mendalam seperti sistem dan proses untuk merancang kebijakan dan ruang yang tersedia untuk mempertimbangkan pengetahuan, berbagai insentif yang harus dipertimbangkan oleh pengambil keputusan dalam pekerjaan mereka, dan anggaran yang tersedia bagi berbagai lembaga untuk melakukan penelitian melalui balitbang, atau secara eksternal.
6. Mengkaji isu-isu sistemik seperti sejauh mana terdapat ruang bagi pengetahuan untuk menantang posisi kebijakan atau struktur kekuasaan saat ini, sejauh mana terdapat budaya untuk melakukan penyelidikan, sejauh mana terdapat budaya untuk mencari tahu apa yang dapat berhasil dan apa yang tidak dapat berhasil (dan mengapa) terkait dengan beragam intervensi, dan sejauh mana lembaga pemerintah diawasi terkait mutu keputusan secara internal dan oleh kelompok-kelompok pemangku kepentingan lainnya.

Daftar Pustaka

- Cislowski, H. dan Purwadi, A. 2011. *Study of the Role of Indonesian Government Research Units (Balitbang) in Bridging Research and Development Policy*. Laporan untuk AusAID. Diakses dari: <http://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/indo-ks3-balitbang.pdf>
- Datta, A., Jones, H., Febriany, V., Harris, D., Dewi, R. K., Wild, L. dan Young, J. 2011. *The Political Economy of Policy-making in Indonesia: Opportunities for Improving the Demand for and Use of Knowledge*. London: Overseas Development Institute. Diakses dari: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7531.pdf>
- Heryanto, A. 2010. 'Entertainment, Domestication and Dispersal', dalam Aspinall, E. and Mietzner, M. (eds) *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions, and Society*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Jones, H., Jones, N., Shaxson, L. dan Walker, D. 2012. *Knowledge, Policy and Power in International Development*. Bristol, Chicago: Policy Press.
- Shaxson, L. 2009. *Cost-Effective Tools for Managing the SCP Evidence Base: Taking a Knowledge Brokering Approach to Evidence-Based Policymaking*. Laporan Akhir Proyek DEFRA EV0410.
- Sherlock, S. 2010. *Knowledge for Policy: Regulatory Obstacles to the Growth of a Knowledge Market in Indonesia*. Laporan untuk AusAID. Diakses dari: <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/indo-ks13-knowledge-to-govt.pdf>
- Suryadarma, D., Pomeroy J. and Tanuwidjaja, S. 2011. *Economic Factors Underpinning Constraints in Indonesia's Knowledge Sector*. Laporan untuk AusAID. Diakses dari: <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/indo-ks2-economic-incentives.pdf>

Lampiran 1: Panduan Wawancara

Catatan Penting untuk Pembuat Kebijakan pada Awal Wawancara

1. KSI didanai oleh DFAT dan bertujuan untuk mendukung pemerintah Indonesia meningkatkan kualitas kebijakan publik. Hal ini dilakukan dengan cara membantu memperbaiki persediaan penelitian dari lembaga *think tank* dan pusat-pusat penelitian, serta meningkatkan kapasitas pengambil keputusan untuk meminta dan menggunakan penelitian dalam pekerjaan mereka.
2. Tujuan dari kajian ini adalah untuk: 1) mempelajari lebih jauh tentang konteks yang terdapat dalam pembuatan kebijakan dan menyediakan saran tentang bagaimana KSI dapat membantu pengambil keputusan untuk menggunakan penelitian dengan lebih baik dalam pekerjaan mereka di bidang kebijakan; dan 2) menetapkan *baseline* tentang bagaimana pengambil keputusan tingkat menengah menggunakan pengetahuan dalam pekerjaan mereka di bidang kebijakan.
3. Maksud dari kajian ini bukan untuk mengevaluasi pengambil keputusan atau “menguji” pembuat kebijakan mengenai pengetahuan dan bagaimana pengetahuan “seharusnya” digunakan. Kajian ini dimaksudkan sebagai kajian objektif yang bertujuan untuk memberikan informasi bagi pekerjaan KSI dan untuk digunakan sebagai *baseline* untuk mengukur perkembangan KSI.
4. Kami akan memakai waktu antara 45 sampai 60 menit untuk wawancara ini.
5. Kami ingin merekam diskusi ini, dengan seizin Anda, agar kami dapat berfokus pada diskusi ini daripada mendokumentasikan apa yang Anda katakan.
6. Kami tidak akan membagikan rekaman diskusi ini atau transkrip dari diskusi ini dengan orang lain dan rekaman ini akan dihapus begitu kajian ini dirampungkan.
7. Informasi yang dihasilkan dari wawancara ini akan digabungkan dengan informasi dari wawancara-wawancara lain dan laporan akan

dihasilkan dengan memadukan temuan-temuan. 8. Informasi dari masing-masing individu akan dibuat anonim.

Pertanyaan Mengenai Pemahaman Mereka tentang Pengetahuan

Pewawancara harus menyampaikan bahwa beberapa pertanyaan pertama akan berfokus pada pemahaman pembuat keputusan tentang pengetahuan (atau pengetahuan) secara umum dan bagian kedua (utama) dari wawancara ini akan berfokus pada bagaimana mereka menggunakan penelitian dalam pembuatan kebijakan.

Dasar pemikiran pertanyaan-pertanyaan berikut: tujuannya adalah untuk menilai “pengetahuan” yang dianggap pengambil keputusan, dan pemahaman mereka tentang perbandingan antara berbagai bentuk pengetahuan dan jenis-jenis pengetahuan yang paling mereka hargai, serta indikasi sikap pengambil keputusan terhadap pengetahuan dari penelitian dibandingkan dengan bentuk-bentuk pengetahuan lainnya. Dasar pemikiran ini akan memberikan konteks pada bagian penggunaan pengetahuan dari penelitian.

- Apa yang Anda anggap sebagai pengetahuan?
- Apa manfaat dari penggunaan bentuk-bentuk pengetahuan yang tadi Anda sebutkan?
- Bentuk pengetahuan mana saja yang paling sering Anda gunakan?

Mintalah responden untuk mengurutkan jawaban sesuai tingkat kepentingan

Pertanyaan tentang Cara Mereka Menggunakan Pengetahuan Penelitian Secara Khusus

Pada bagian ini, pewawancara sebaiknya menekankan bahwa untuk seterusnya diskusi ini akan berfokus pada pengetahuan dari penelitian serta penggunaannya.

Penelitian sebaiknya diartikan secara luas sebagai “investigasi secara sistematis mengenai materi dan sumber-sumber serta kajiannya untuk menetapkan fakta-fakta dan mencapai kesimpulan yang baru”. Ini dapat mencakup pembelajaran sistematis melalui

penelitian tindakan serta pengawasan dan evaluasi, maupun penelitian akademik.

Kami mendefinisikan kata “penggunaan” secara luas untuk mencakup arti menugaskan, menyusun, mengakses, dan/atau mempertimbangkan (pengetahuan penelitian).

– Untuk tujuan apa Anda “menggunakan” pengetahuan penelitian? Berikan contoh.

Dasar pemikiran: ini bertujuan untuk mengeksplorasi bagian pengetahuan yang cenderung digunakan dalam proses kebijakan.

– Faktor-faktor apa saja yang memotivasi Anda menggunakan pengetahuan penelitian dalam pekerjaan Anda? Berikan contoh.

NB: Mintalah responden untuk mengurutkan faktor-faktor yang mereka sebutkan. Jika menyebutkan empat faktor, mintalah mereka untuk mengurutkannya sesuai ukurannya. Di akhir kajian ini, kami harus dapat mengelompokkan faktor-faktor yang telah disebutkan karena responden kemungkinan akan menggunakan frasa atau kata sedikit berbeda.

Dasar pemikiran: tujuannya adalah untuk memberikan indikasi tentang tekanan dari individu, organisasi, dan sistem secara luas bagi pengambil keputusan yang mendorong mereka untuk menggunakan pengetahuan penelitian. Mungkin KSI tertarik untuk meningkatkan pentingnya beberapa tekanan—yakni, tekanan kelembagaan (misalnya, prosedur kementerian) untuk menggunakan pengetahuan.

Catatan tentang analisis: kami akan dapat mengatakan bahwa X% dari para pengambil keputusan menempatkan X sebagai faktor yang paling memberikan motivasi untuk menggunakan pengetahuan. Kami juga akan menghitung nilai rata-rata untuk setiap faktor dengan hanya memberikan nilai bagi tiga faktor teratas (jika responden memberikan tiga faktor, jika tidak, kami akan memberikan nilai bagi seberapa pun faktor yang diurutkan): urutan pertama diberi nilai tiga, urutan kedua diberi nilai dua, dan urutan ketiga diberi nilai satu. Nilai rata-rata kemudian dapat dihitung untuk masing-masing faktor dengan cara membagi total nilai dengan jumlah responden yang mengurutkan faktor tersebut. Faktor yang paling berpengaruh adalah faktor yang mendapat nilai tertinggi.

– Jika Anda menginginkan penelitian, bagaimana Anda mengungkapkan kebutuhan tersebut, berapa lama sebelumnya dan kepada siapa?

Dasar pemikiran: ini akan membantu KSI memahami bagaimana pengambil keputusan mengartikulasikan permintaan mereka untuk mendapatkan penelitian (juga dalam merespons permintaan khusus dari pimpinan yang mengajukan permintaan).

– Dari siapa/dari mana Anda memperoleh pengetahuan

penelitian? Untuk penelitian seperti apa? Sebutkan organisasi/individu yang bersangkutan secara spesifik.

Dasar pemikiran: ini akan membantu KSI untuk lebih memahami hubungan antara pengambil keputusan dan penyusun penelitian, dan bagaimana hubungan ini berubah seiring waktu.

Catatan analisis: disajikan dalam bentuk diagram jaringan sosial yang sangat sederhana:

a) Dalam bentuk apa pengambil kebijakan mengakses pengetahuan berbasis penelitian?

Mintalah responden untuk mengurutkan bentuk-bentuk yang disebutkan—manakah yang paling bermanfaat?

Catatan analisis: kami dapat menghitung nilai rata-rata dengan memberikan nilai bagi ketiga urutan teratas (jika memungkinkan): urutan pertama diberi nilai tiga, urutan kedua diberi nilai dua, dan urutan ketiga diberi nilai satu. Nilai rata-rata kemudian dapat dihitung untuk masing-masing “bentuk” dengan membagi total nilai dengan jumlah responden yang mengurutkannya. Bentuk yang paling berpengaruh adalah bentuk yang mendapatkan nilai tertinggi. Ini dapat memberikan informasi bagi sisi penyedia dalam upaya penyajian penelitian, namun juga bagi sisi permintaan dalam upaya memperluas cara memperoleh pengetahuan penelitian.

b) Untuk masing-masing bentuk yang telah didiskusikan, seberapa puaskah Anda dengan cara penelitian disajikan? Berikan contoh.

– Bagaimana Anda menilai/mengukur mutu isi dari pengetahuan penelitian? Metode apa sajakah yang Anda gunakan untuk menilai pengetahuan penelitian?

Catatan: Ini lebih menyangkut isi daripada penyajian penelitian.

Dasar pemikiran: ini dapat memberikan beberapa pemahaman tentang kapasitas pengambil keputusan untuk mengkritik dan menilai pengetahuan penelitian.

– Apa saja hambatan dalam mengakses dan menggunakan pengetahuan penelitian?

NB: Mintalah responden untuk mengurutkan hambatan yang disebutkan.

Dasar pemikiran: ini akan menunjukkan beberapa faktor yang dapat/perlu ditangani oleh KSI dan seberapa penting faktor-faktor tersebut.

Catatan analisis: kami akan memisahkan isu-isu yang berhubungan dengan sisi permintaan, dan isu-isu yang berhubungan dengan sisi permintaan. Untuk sisi permintaan, kami akan mengelompokkan berdasarkan isu-isu yang berhubungan dengan individu, organisasi, atau sistem yang lebih luas. Kami juga akan menerapkan sistem penilaian yang telah disebutkan di atas untuk mengidentifikasi “pemegang nilai tertinggi”.

Ajoy Datta

Ajoy Datta adalah *Research Fellow* di program Research and Policy in Development (RAPID) ODI. Selama 9 tahun terakhir, karyanya telah melibatkan pemahaman proses pengambilan keputusan di tingkat global, nasional, dan daerah; bekerja sama dengan lembaga pemerintah agar meningkatkan penggunaan bukti; membantu lembaga bantuan mengambil keputusan dengan lebih baik secara nasional maupun global; membantu lembaga *think tank* dan pusat-pusat penelitian berkontribusi dalam debat politik; mendukung pengembangan jaringan dan komunitas praktis (CoP) di “Selatan”; mengukur dampak serta belajar dari dan mengadaptasi proyek-proyek kebijakan dan perubahan organisasi di lembaga *think tank*, lembaga pemerintah, dan organisasi bantuan. Karyanya belum lama ini telah membawanya ke Indonesia, India, Nepal, Afrika Selatan, Vietnam, dan Zambia.

Medelina K. Hendytio

Medelina adalah Deputi Direktur Eksekutif dan peneliti di Departemen Politik dan Hubungan Internasional Center for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, sejak 1985. Dengan pengalaman lebih dari 20 tahun di bidang penelitian sosial, dia terlibat dalam berbagai penelitian termasuk pengajaran dan pembelajaran inovatif, penguatan akuntabilitas sosial di Papua, dan menjadikan keamanan manusia sebagai arus utama dalam integrasi ASEAN. Dia pernah bekerja dengan UNICEF sebagai konsultan gender untuk memastikan adanya perspektif gender dalam perencanaan dan pembangunan. Penelitiannya saat ini adalah *Perolehan Pengetahuan Penelitian oleh Pengambil Keputusan Tingkat Nasional di Indonesia*. Dia memiliki pengalaman lebih dari 10 tahun sebagai konsultan di proyek-proyek yang didanai donor internasional dengan fokus pada tata kelola pemerintahan dan gender, dan telah melakukan pengawasan dan evaluasi. Dia memperoleh gelar sarjana dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro pada 1984. Dia menerima gelar master dalam bidang Administrasi Pembangunan dari Pusat Studi Pembangunan Nasional, Australian National University. Ibu Medelina mengikuti Pelatihan Internasional Tingkat Lanjutan tentang Persamaan Status dan Hak Asasi Manusia bagi Perempuan di Lund University, Swedia. Dia menerima British Chevening Award pada 1999 dan mengikuti pelatihan sertifikasi tentang Kebijakan Gender dan Perencanaan, Unit Perencanaan Pembangunan, University College, London, Inggris. Beliau memperoleh gelar doktor dari Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia pada 2008.

Vidhyandika Perkasa

Vidhyandika adalah peneliti senior Departemen Politik dan Hubungan Internasional di CSIS, Jakarta. Penelitiannya berfokus pada isu-isu konflik, perdagangan manusia, kemiskinan, hubungan etnis, kebijakan sosial, dan tata kelola pemerintahan daerah. Dia pernah melakukan dua kajian penelitian tentang kebijakan sosial, penyusunan anggaran, dan kerangka kerja institusional untuk “Analisis Berbasis Proses tentang Pencapaian MDG di Indonesia” oleh JICA dan Pemetaan Kerangka Kerja Pembentukan Kebijakan tentang Isu-Isu Buruh Anak dan Pekerja Anak di Indonesia oleh ILO. Dia juga pernah melakukan penelitian tentang Pengajaran dan Pembelajaran Inovatif yang disponsori oleh Microsoft. Vidhyandika pernah terlibat dalam penelitian yang disponsori oleh IDRC yang berjudul, *Global Migration and Access to Justice for Indonesian Domestic Women Workers* (Migrasi Global dan Akses Keadilan bagi Perempuan Pekerja Rumah Tangga). Proyek tersebut dijalankan oleh Pusat Kajian Wanita dan Gender Universitas Indonesia pada 1992. Pada 1995, beliau memperoleh gelar master dari Departemen Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dari Departemen Kebijakan Sosial dan Perencanaan di Negara-negara Berkembang, London School of Economics and Political Science, Inggris. Dia memperoleh gelar Ph.D. dari Departemen Antropologi, Jurusan Ilmu Sosial dan Politik, Fakultas Ilmu Budaya, Monash University, Australia pada tahun 2005. Disertasinya, *Poverty in a Chinese Community in West Java Indonesia: Survival, Identity and Social Face* (Kemiskinan di Komunitas Tionghoa di Jawa Barat Indonesia: Kelangsungan Hidup, Identitas, dan Wajah Sosial) diterbitkan oleh *Lambert Academic Publishing*, Jerman, pada 2010.

Tobias Basuki

Tobias adalah peneliti di Departemen Politik dan Hubungan Internasional di CSIS, Jakarta. Sebelum bergabung dengan CSIS, dia merupakan direktur kajian di Leimena Institute dan dosen tetap di Universitas Pelita Harapan dari 2007 sampai 2009. Fokus penelitiannya adalah demokratisasi, peran identitas dalam politik, dinamika agama dan negara dalam politik nasional dan internasional, hak asasi manusia (kebebasan beragama), dan sosial politik di internet. Beliau meraih gelar Master Ilmu Politik dari Northern Illinois University, DeKalb, AS pada 2007 dan gelar Sarjana Ilmu Komputer dari Goshen College, Indiana. Setelah menyelesaikan kuliah master, dia menulis dua makalah unggulan: Pencarian Identitas Komunitas Tionghoa Indonesia (Politik Komparatif) [*Chinese Indonesians’ Quest for Identity (Comparative Politics)*] dan Menghadapi ‘Naga Bangkit’: Respons Negara Kedua tentang Bangkitnya Kekuatan Tiongkok (Hubungan Internasional) [*Facing the ‘Rising Dragon’: Secondary States’ Response to China’s Rising Power (International Relations)*]. Selain melakukan penelitian dan menulis di CSIS, dia mengajar mata kuliah Hubungan Internasional dan Ilmu Politik di Universitas Pelita Harapan. Dia merupakan *Munich Young Leader* pada 2014 dan tergabung dalam Program Australia-Indonesia Leaders 2016.

Knowledge Sector Initiative (KSI) merupakan komitmen bersama pemerintah Indonesia dan Australia yang bertujuan meningkatkan taraf kehidupan rakyat Indonesia melalui penerapan kebijakan publik yang lebih berkualitas yang menggunakan penelitian, analisis, dan bukti secara lebih baik. KSI adalah konsorsium yang dipimpin oleh RTI International dan bermitra dengan Australian National University (ANU), Nossal Institute for Global Health, serta Overseas Development Institute (ODI).



Australian
National
University

