

MENJEMBATANI PENELITIAN DAN KEBIJAKAN MELALUI ADVOKASI KEBIJAKAN BERBASIS BUKTI

BRIDGING RESEARCH AND POLICY THROUGH EVIDENCE-BASED POLICY ADVOCACY



Ratna Dewi/SMERU

Kegagalan kebijakan dapat disebabkan oleh, antara lain, penelitian yang tidak akurat atau tidak lengkap. Sebagaimana pentingnya pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan yang partisipatoris, pentingnya penggunaan bukti berbasis penelitian dalam memengaruhi dan memperbaiki pengambilan kebijakan kini semakin diakui. Perubahan dalam pendekatan terhadap pengambilan kebijakan memperbesar peluang organisasi masyarakat sipil, peneliti, dan lembaga *think tank* untuk berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan dan bekerja sama dengan para pengambil kebijakan. Kendati demikian, masih banyak hal yang perlu dilakukan untuk memahami bagaimana—dan memastikan agar—bukti dapat diakses oleh para pelaku kebijakan sehingga dapat digunakan secara lebih efektif.

Policy failure, among other things, is due to inaccurate or incomplete research. Along similar lines to the importance of participatory decision-making and policy formulation, the importance of using research-based evidence in influencing and improving policymaking is also increasingly recognized. The change in how policymaking is currently approached increases the chances of civil society organizations, researchers, and think tanks to participate in policy formulation and also to work in partnership with policymakers. However, more has to be done to understand, and to ensure, how evidence can actually reach policy actors and thus be used more effectively.

**DARI EDITOR/
FROM THE EDITOR** 2

**FOKUS KAJIAN
FOCUS ON** 3

Menghasilkan Bukti sebagai Informasi bagi Proses Penyusunan Kebijakan di Indonesia: Tantangan pada Sisi Penawaran
Producing Evidence to Inform Policy Process in Indonesia: The Challenges on the Supply Side

**DATA BERKATA
AND THE DATA SAYS** 12

Pengetahuan, Kebijakan, dan Kekuasaan: Enam Dimensi dari Titik Temu antara Pengetahuan dan Kebijakan Pembangunan
Knowledge, Policy, and Power: Six Dimensions of the Knowledge–Development Policy Interface

**DARI LAPANGAN
FROM THE FIELD** 18

- Perumusan Kebijakan dan Rekomendasi bagi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT): Sebuah Studi Kasus SMERU
Policy Engagement and Recommendations for the Unconditional Cash Transfer (UCT) Program: A SMERU Case Study
- Advokasi Desentralisasi Asimetris: Pelajaran Berharga dari Jaringan Forum OMS
Advocacy for Asymmetric Decentralization: A Valuable Lesson from the CSO Forum Network
- Penelitian dan Kebijakan: Sebuah Catatan Empiris
Research and Policy: An Empirical Note

**OPINI
OPINION** 31

Menjembatani Kajian dan Kebijakan: Proses dan Prosedur Hukum untuk Advokasi Kebijakan
Bridging Research and Policy: Legal Processes and Procedures for Policy Advocacy

**KABAR DARI LSM
NEWS FROM NGOs** 37

Kemitraan LSM dan Pemerintah Daerah: Pengalaman B_Trust dalam Melakukan Advokasi Reformasi Pelayanan Satu Atap dan Pengadaan Publik
NGO and Local Government Partnership: B_Trust's Experience in Advocating for One Stop Services and Public Procurement Reforms

Buletin SMERU lainnya tersedia di www.smeru.or.id.
Other newsletters are available on www.smeru.or.id.



SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socioeconomic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization and regional autonomy, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

DEWAN REDAKSI/EDITORIAL BOARD:

Asep Suryahadi, Syaikhul Usman,
Nuning Akhmadi, Widjajanti Isdijoso

REDAKSI/EDITORIAL STAFF:

Penerjemah/Translators/Editor/Editors:
Liza Hadiz, Budhi Adrianto, Mukti Mulyana,
Gunardi Handoko, Stephen Girschik
Perancang Grafis/Graphic Designer: Novita Maizir
Distribusi/Distribution: Mona Sintia

Buletin SMERU diterbitkan untuk berbagi gagasan dan mengundang diskusi mengenai isu-isu sosial, ekonomi, dan kemiskinan di Indonesia dari berbagai sudut pandang. Temuan, pandangan, dan interpretasi yang dimuat dalam buletin SMERU sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis dan di luar tanggung jawab SMERU atau badan penyanggah dana SMERU. Silakan mengirim komentar Anda. Jika Anda ingin terdaftar dalam mailing list kami, kunjungi situs jaringan SMERU atau kirim surel Anda kepada kami.

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please visit our website or send us an e-mail.

**LEMBAGA PENELITIAN
SMERU
RESEARCH INSTITUTE**

**Jl. Cikini Raya No. 10A,
Jakarta 10330 Indonesia**

Phone: +6221-3193 6336; Fax: +6221-3193 0850
e-mail: smeru@smeru.or.id; website: www.smeru.or.id

Pembaca yang Budiman,

Sudah lebih dari satu dekade sejak upaya-upaya untuk mengembangkan komunikasi yang baik dan dialog yang efektif antara peneliti dan pembuat kebijakan mulai dilakukan. Meski menghadapi banyak tantangan, upaya-upaya untuk mempertemukan penelitian dan kebijakan terus berlangsung tak kenal lelah selama bertahun-tahun. Bahkan upaya tersebut meraih dukungan yang kian besar. Ini dapat diamati dari meningkatnya kecenderungan untuk memberikan nilai tinggi kepada penelitian yang menunjukkan dampak kebijakan yang nyata serta tanggapan positif atas perumusan-perumusan kebijakan yang didukung oleh informasi berbasis bukti.

Bagaimanapun, hubungan antara penelitian dan kebijakan merupakan hal yang tidak mudah. Ia dipengaruhi oleh tarik-menarik berbagai faktor seperti struktur kelembagaan, nilai, dan struktur kekuasaan. Karena itu, mengurangi kesenjangan antara penelitian dan kebijakan menuntut bukan hanya perlunya diciptakan cara-cara yang efektif untuk memanfaatkan penelitian, tapi juga perlunya pemahaman tentang proses perumusan kebijakan. Dengan meningkatnya perhatian internasional pada isu ini, berbagai aktivitas yang dimaksudkan untuk menjembatani penelitian dan kebijakan melalui advokasi kebijakan berbasis bukti telah diselenggarakan di berbagai negara. Salah satu contohnya adalah upaya yang dilakukan di Indonesia. Dengan dukungan DRSP-USAID dan ODI-RAPID, antara bulan Mei dan Juli 2009 Lembaga Penelitian SMERU menyelenggarakan serangkaian kegiatan pelatihan bagi organisasi-organisasi masyarakat sipil, lembaga penelitian, lembaga akademis, dan LSM advokasi guna menyediakan pemahaman yang lebih mendalam mengenai pendekatan-pendekatan, strategi, metode, dan prosedur yang digunakan untuk advokasi kebijakan yang efektif.

Kendati persentuhan antara penelitian dan kebijakan ini problematis, ada pelajaran-pelajaran yang dapat dipetik serta praktik-praktik terbaik yang dapat disimpulkan dari upaya-upaya untuk menjembatani keduanya. Halaman demi halaman berikut memotret berbagai pengalaman dan mengilustrasikan kisah-kisah yang dapat memberi inspirasi bagi upaya menjembatani penelitian dan kebijakan melalui advokasi kebijakan berbasis bukti, khususnya di Indonesia.

Selamat membaca.

Liza Hadiz
Editor

Dear Readers,

It has been over a decade since efforts began to develop good communication and effective dialogs between researchers and policymakers. Although facing many challenges, efforts to matchmake research and policy have not wearied over the years. They have even gained larger support. This can be observed from the increased tendency to put high value on research that demonstrates tangible policy impact and the positive responses to policy formulations that are supported by evidence-based information.

However, the relationship between research and policy is one of a troubled affair. It is tensioned by various factors such as institutional structures, values, and power structures. Therefore, to reduce the gap between research and policy calls for not only creating effective ways of utilizing research, but also understanding policy process. With increased international attention on this issue, various activities aiming to bridge research and policy through evidence-based policy advocacy have been organized in various countries. One example is the effort made in Indonesia. Supported by DRSP-USAID and ODI-RAPID, between May and July 2009, The SMERU Research Institute held a series of training sessions for CSOs, research institutes, academic institutions, and advocacy NGOs to provide a more in-depth understanding of approaches, strategies, methods, and procedures used for effective policy advocacy.

Despite the problematic courtship of research and policy, there are lessons learned and best practices that could be drawn from efforts to bridge the two. The following pages capture the different experiences and illustrate inspiring accounts in the effort to bridge research and policy through evidence-based policy advocacy, especially in Indonesia.

We hope you enjoy this edition.

Liza Hadiz
Editor

MENGHASILKAN BUKTI SEBAGAI INFORMASI BAGI PROSES PENYUSUNAN KEBIJAKAN DI INDONESIA: TANTANGAN PADA SISI PENAWARAN *PRODUCING EVIDENCE TO INFORM POLICY PROCESS IN INDONESIA: THE CHALLENGES ON THE SUPPLY SIDE*

Palmira Permata Bachtiar*



Mona Sintia/SMERU

Masa sepuluh tahun terakhir telah menunjukkan perubahan-perubahan dramatis dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Setelah terjadinya perubahan rezim politik dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan yang demokratis, dan meningkatnya desentralisasi—semuanya terjadi dalam tempo sangat cepat—Indonesia kini menjadi sebuah negeri dengan sekumpulan pengalaman yang unik dalam hal partisipasi masyarakat sipil dalam proses pengambilan kebijakan baik di tingkat nasional maupun lokal.

Persoalannya adalah, pada hal apa kebijakan seharusnya didasarkan? Idealnya, kebijakan didasarkan pada bukti. Meskipun demikian, baik pada penampakan permukaan maupun pada kenyataan sesungguhnya, banyak kebijakan dibuat berdasarkan intuisi, pemahaman umum, pengalaman, ideologi, opini publik, atau, paling buruk, dibuat berdasarkan kepentingan-kepentingan

The last ten years have seen dramatic changes in the governance of Indonesia. Following changes in the political regime from an authoritarian to a democratic government and an increase in decentralization—all at a speedy rate—Indonesia has become a country with a unique set of experiences in the participation of civil society in the policymaking process, both at the national and local levels.

The question is what should policy be based on? Ideally, it is based on evidence. However, in reality and ostensibly, many policies are made on intuition, common sense, experience, ideology, public opinion, or at worst political interests that can swing from one end of the spectrum to the other for the sake of rent seeking. This is not a problem common

* Palmira Permata Bachtiar adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

* Palmira Permata Bachtiar is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

politik yang dapat bergerak dari satu ujung spektrum ke ujung lainnya demi mencari keuntungan. Ini bukanlah masalah yang hanya lazim terjadi di negara-negara berkembang. Di negara-negara maju sekalipun, kebijakan sering dibuat dengan cara seperti ini. Baru pada tahun 1997 Perdana Menteri Inggris, Tony Blair, yang telah memenangkan pemilihan, mempopulerkan istilah “pengambilan kebijakan berbasis bukti”.¹

Menggunakan bukti untuk membuat kebijakan tentu saja tidak mudah dikarenakan kompleksitas proses pembuatan kebijakan (lihat Kotak 1). Meskipun demikian, menghasilkan bukti itu sendiri tak kurang problematisnya. Artikel ini mengulas literatur tentang isu-isu seputar bukti. Selain itu, artikel ini mengidentifikasi tantangan-tantangan pada sisi penawaran dalam konteks Indonesia.

to developing countries only. Even in developed countries, policies are often made this way. Only in 1997 did the UK Prime Minister Tony Blair, who had won the election, popularize the term “evidence-based policymaking”.¹

Using evidence to make policy is certainly not straightforward due to the complexity of the policymaking process (see Box 1). However, producing evidence itself is no less problematic. This article reviews literature on the issues of evidence. Furthermore, the article identifies challenges on the supply side in the context of Indonesia.

**Kotak 1. Beberapa Pandangan Sinis tentang Pembuatan Kebijakan/
Box 1. Some Cynical Views on Policymaking**

“Tak ada yang lebih dibenci oleh suatu pemerintahan selain pengetahuan yang lengkap dan rinci; karena hal tersebut membuat proses untuk sampai ke keputusan-keputusan menjadi jauh lebih kompleks dan sulit (Keynes dikutip dalam Davies, 2004: 2).

“Tujuan utama politisi adalah lebih agar dipilih kembali daripada menghargai bukti” (Cook, 1997: 40).

“Pemerintah akan berupaya melegitimasi kebijakan-kebijakannya dengan mengacu pada gagasan tentang ‘pengambilan keputusan berbasis bukti’. Namun, pemerintah hanya menggunakan bukti penelitian jika bukti tersebut mendukung prioritas-prioritas mereka yang digerakkan secara politis” (Kogan, 1999: 11).

“Nothing a government hates more than to be well informed; for it makes the process of arriving at decisions much more complex and difficult” (Keynes cited in Davies, 2004: 2).

“The politician’s prime goal is to be re-elected rather than to respect evidence” (Cook, 1997: 40).

“Government will seek to legitimize their policies with reference to the notion of ‘evidence-based decision-making’ but use research evidence only when it supports its politically-driven priorities” (Kogan, 1999: 11).

Apakah Bukti Itu?

“Salah besar kiranya bila Anda langsung berteori sebelum mendapatkan seluruh buktinya. Itu menghasilkan penilaian yang bias.” Sherlock Holmes (dalam Solesbury, 2001: 4)

Bukti bisa muncul sebagai sesuatu yang sederhana, namun tafsirannya sangat luas. Definisi yang lebih luas berasal dari Kantor Kabinet Pemerintah Inggris yang dikutip dalam Marston dan Watts (2003: 145). Menurut definisi ini, bukti mencakup “pengetahuan pakar, hasil penelitian yang dipublikasikan, statistik yang ada, konsultasi dengan pemangku kepentingan, evaluasi-evaluasi kebijakan sebelumnya, internet, hasil-hasil dari konsultasi, hitungan biaya opsi-opsi kebijakan, dan keluaran dari pemodelan ekonomi dan statistik.” Selain itu, Campbell (n.d.) menekankan bahwa bukti dapat berasal dari berbagai sumber dan tidak selalu dari penelitian. Bukti dalam hal ini mengacu pada “pengetahuan terkini yang terbaik”. Meskipun demikian, Campbell menekankan bahwa bukti itu seharusnya relevan, representatif, dan valid.

What Is Evidence?

“It is [a] capital mistake to theorize before you have all the evidence. It biases the judgment.”
Sherlock Holmes (cited in Solisbury, 2001: 4)

Evidence might turn out to be simple but its interpretation is very broad. The broader definition comes from the UK Government Cabinet Office quoted in Marston and Watts (2003: 145). In this definition, evidence includes “expert knowledge, published research, existing statistics, stakeholder consultations, previous policy evaluations, the Internet, outcomes from consultations, costing of policy options, and output from economic and statistical modeling”. Furthermore, Campbell (n.d.) emphasizes that evidence might come from various sources and not necessarily from research. Evidence in this case refers to the “best current knowledge”. Campbell, however, insists that evidence should be relevant, representative, and valid.

¹ Walaupun pembuatan kebijakan berbasis bukti telah dikenal selama beberapa abad, Perdana Menteri Blair-lah yang memunculkan ide ini ke permukaan dengan pesan politiknya.

¹ Although evidence-based policymaking has been referred to for some centuries, PM Blair brought the idea to the forefront of political debate with his political message.

Sumner *et al.* (2009: 6), pada sisi lain, membedakan antara pendekatan berbasis informasi dan pendekatan berbasis bukti, di mana yang pertama membahas kuantitas pengetahuan dan yang kedua membahas kualitas pengetahuan dan relevansi kontekstualnya. Akhirnya, Overseas Development Institute (ODI) mempromosikan bukti berbasis penelitian (Court *et al.*, 2006: 5). Sementara itu, penelitian didefinisikan secara luas sebagai suatu hal yang mencakup “segala upaya sistematis untuk meningkatkan persediaan pengetahuan,” termasuk penyelidikan dan evaluasi kritis; penyusunan teori; pengumpulan, analisis, dan kodifikasi data, serta riset berorientasi aksi. Meskipun demikian, prinsipnya ialah bahwa bukti harus dikumpulkan secara cermat dan sistematis (Court *et al.*, 2006: 5).

Membuat interpretasi akan hal tersebut menjadi lebih rumit, Davies (2005) menyoroti bahwa yang dapat dianggap sebagai bukti oleh kalangan pembuat kebijakan berbeda dengan kalangan peneliti (lihat Gambar 1). Selain itu, ada persoalan perihal menjembatani kedua kelompok ini dan menerjemahkan pengetahuan yang ada.

Hierarki dan Kategori Bukti

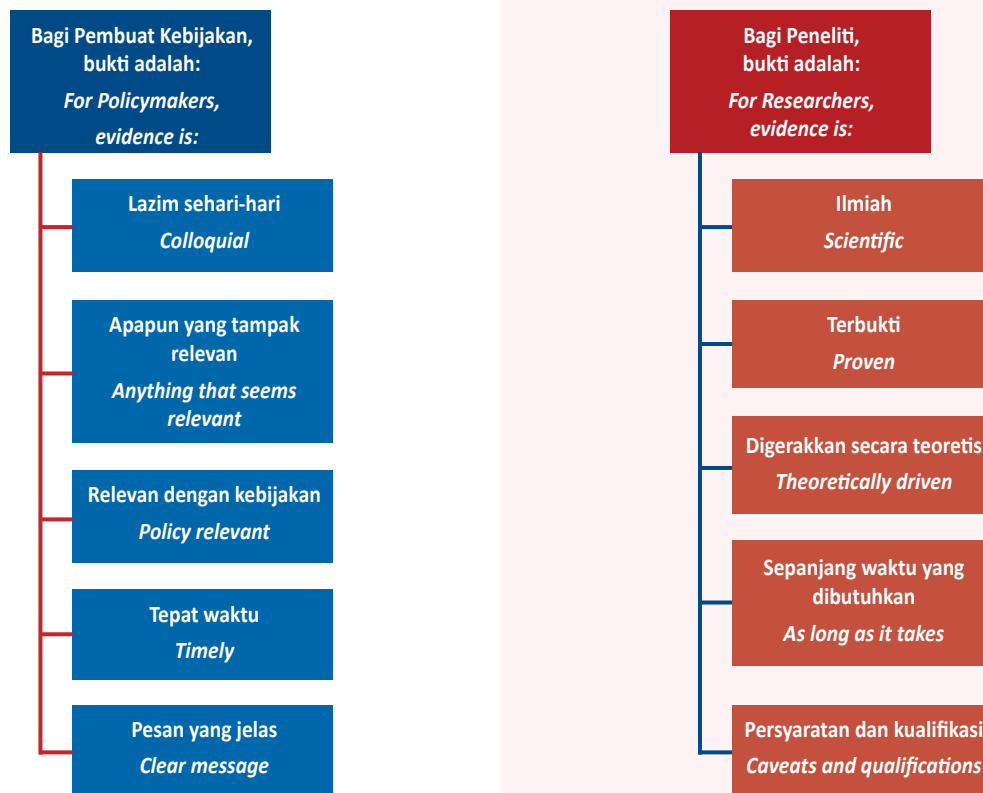
Jackson *et al.* (2008: 2–3) dan Staley (2008: 6) mengonstruksi suatu hierarki bukti dari yang rendah ke tingkat yang lebih tinggi (Gambar 2).

On the other hand, Sumner *et al.* (2009: 6) distinguishes between an information-based approach and an evidence-based approach, where the first considers quantity of knowledge and the latter quality of knowledge and its contextual relevance. Finally, the Overseas Development Institute (ODI) promotes research-based evidence. Research, however, is defined broadly to include “any systematic effort to increase stock of knowledge”, including critical investigation and evaluation, theory building, data collection, analysis and codification, and action research. Nevertheless, the bottom line is that evidence must be collected rigorously and systematically (Court *et al.*, 2006: 5).

To make the interpretation even more complicated, Davies (2005) highlights that what counts as evidence apparently differs between policymakers and researchers (see Figure 1). Furthermore, there is the issue of bridging these two groups and translating the available knowledge.

Evidence Hierarchy and Category

Jackson *et al.* (2008) and Staley (2008) constructed a hierarchy of evidence from lower to higher level (Figure 2).



Gambar 1. Berbagai gagasan tentang bukti/Figure 1. Different notions of evidence

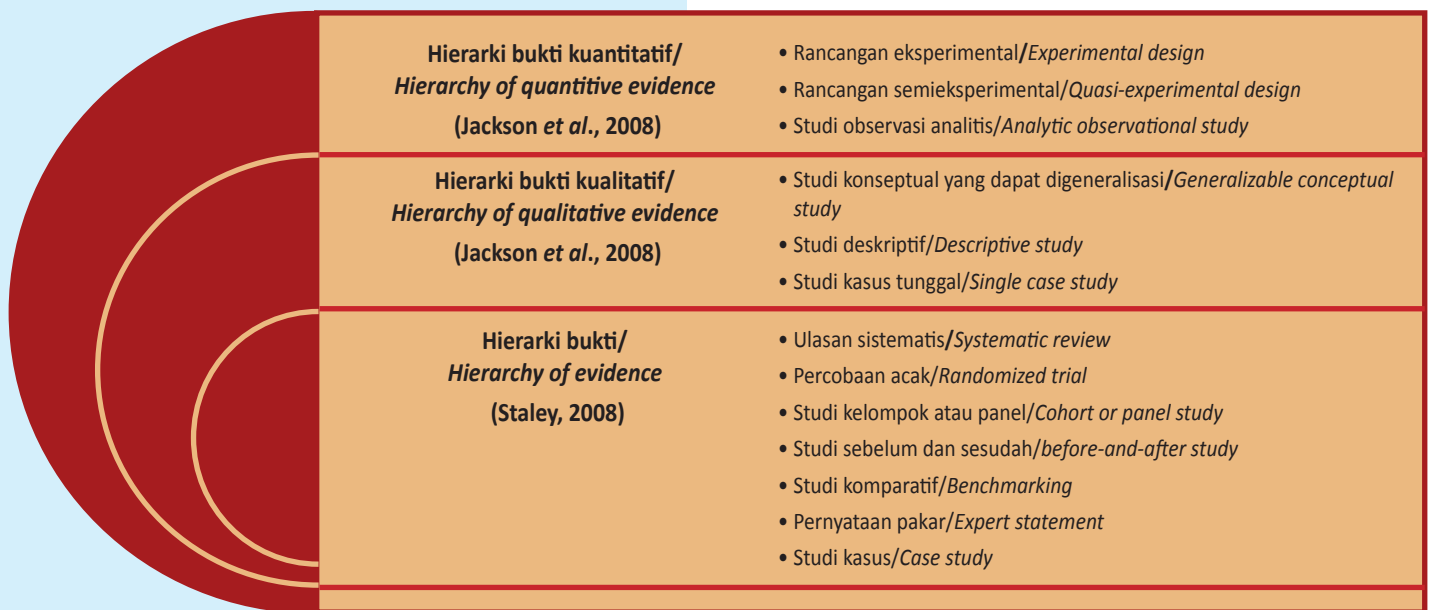
Sumber/Source: Davies (2005).

La Caze dan Colyvan (2006: 2) menjelaskan bahwa hierarki bukti ini diperkenalkan kembali oleh pengobatan berbasis bukti. Hierarki ini mendefinisikan “bukti terbaik” yang lebih bisa dipercaya di tingkat yang lebih tinggi dan menitikberatkan penggunaan *random, controlled trials* (percobaan-percobaan acak dan terkontrol). Pengadopsian hierarki pengobatan berbasis bukti (*Evidence-Based Medicine/EBM*) dalam arena kebijakan terlihat sangat jelas dalam hal kebijakan kesehatan masyarakat dan pendidikan. Kendati ada kritik tentang penggunaan hierarki bukti untuk isu-isu kebijakan, hierarki EBM itu sendiri menawarkan resep yang jitu; jika bukti di tingkat yang lebih tinggi dirasa tidak “pas”, kita bisa turun ke tingkat bukti yang lebih rendah.

Satu kategori bukti lainnya dicetuskan oleh Marston dan Watts (2003: 151). Bila dinyatakan secara sederhana, mereka membedakan antara bukti “keras” dan bukti “lunak”. Bukti keras, baik dari data kuantitatif primer maupun data kuantitatif sekunder, dianggap objektif, sedangkan bukti lunak, yang mencakup data kualitatif, dianggap subjektif.

La Caze and Colyvan (2006: 2) explained that this hierarchy of evidence was reintroduced by evidence-based medicine. The hierarchy defines “best evidence” which is more reliable at the higher level and places more emphasis on the use of random, controlled trials. The adoption of an Evidence-Based Medicine (EBM) hierarchy in the policy arena is very clear in the case of public health and education policy. Despite criticism of the use of evidence hierarchy on policy issues, the EBM hierarchy itself offers proper prescription; if any of the higher level evidence is not “suitable”, one can go for the lower level of evidence.

Another category of evidence was conceived by Marston and Watts (2003: 151). In simple terms they differentiated between “hard” and “soft” evidence. Hard evidence, either from primary quantitative or secondary quantitative data is considered to be objective while soft evidence, which includes qualitative data, is considered to be subjective.

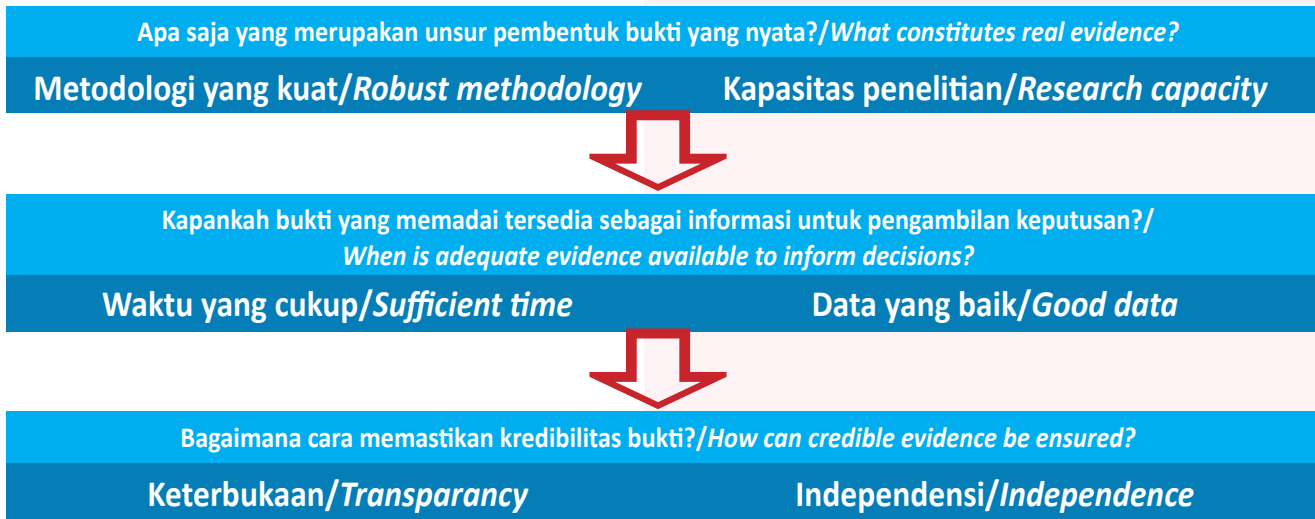


Gambar 2. Hierarki bukti/*Figure 2. Hierarchy of evidence*

Sumber/Source: Jackson et al. (2008: 2–3); Staley (2008: 6).

Bagaimanapun, Sutcliffe dan Court (2005: 4) memperingatkan bahwa memberikan prioritas pada bukti keras akan membatasi penggunaan bukti dari hierarki yang lebih rendah. Kenyataannya, bukti yang mencakup aspirasi kaum miskin, yang dikategorikan sebagai subjektif, itu sama pentingnya sejauh bukti tersebut dikumpulkan dalam suatu “proses yang sistematis”. Demikian pula, Davies (2004: 19) berpendapat bahwa akan keliru kiranya bila menganggap satu tipe bukti itu lebih unggul atau lebih lemah. Aturan umum dalam memilih bukti yang tepat untuk pembuatan kebijakan itu sederhana: “apa persoalannya?”

However, Sutcliffe and Court (2005: 4) warned that giving privilege to hard evidence would limit the use of evidence of a lower hierarchy. In fact, evidence that embraces the aspirations of the poor, categorized as subjective, is equally important as long as is collected in a “systematic process”. Similarly, Davies (2004: 19) echoed that it would be a mistake to regard one type of evidence as superior or inferior. The rule of thumb in choosing the appropriate evidence for policymaking is simple: “what is the question?”



Gambar 3. “Ramuan esensial” bukti/Figure 3. “Essential ingredients” of evidence

Sumber: Diadaptasi dari Bank (2009: 19)/Source: Adapted from Bank (2009:19).

Terlebih lagi, dalam hal bukti yang kuat, Court et al. (2006: 33) mengungkap ciri-ciri (i) ketersediaan, (ii) akurasi, (iii) objektivitas, (iv) kredibilitas, (v) dapat digeneralisasi atau tidak, dan (vi) relevansi. Lebih lanjut, Gambar 3 adalah apa yang dipersepsikan oleh Bank (2009: 6) sebagai unsur-unsur bukti yang meyakinkan.

Tantangan untuk Menghasilkan Bukti di Indonesia

Tidak semua studi memiliki kualitas yang memadai sebagai sumber informasi bagi proses penyusunan kebijakan, bahkan banyak di antaranya yang dirancang dengan tujuan yang tidak jelas dan metodologi yang lemah. Berikut adalah beberapa tantangan yang dihadapi oleh lembaga-lembaga penelitian dalam menghasilkan bukti di Indonesia.

Moreover, in terms of robust evidence, Court et al. (2006: 33) brought to light the following characteristics: (i) availability, (ii) accuracy, (iii) objectivity, (iv) credibility, (v) generalisability, and (vi) relevance. Additionally, Figure 3 is what Bank (2009: 6) perceived as elements of convincing evidence.

Challenges to Producing Evidence in Indonesia

Not all studies have the sufficient qualities to inform the policy process, many are even designed with unclear objectives and a weak methodology. Below are some of the challenges facing research institutes in producing evidence in Indonesia.

Bukan hanya bukti kuat harus dihasilkan, tetapi bukti tersebut juga harus dihasilkan dengan cara yang efektif biaya.
 Not only does sound evidence have to be produced; it has to be produced cost-effectively.



Bambang C Hadi/SMERU

Kendala sumber daya

Menghasilkan bukti sebagai informasi bagi proses penyusunan kebijakan selalu melibatkan sumber daya yang terbatas dan sering kali menurun. Dalam konteks Indonesia, di mana infrastruktur masih menjadi masalah, lingkup penelitian mungkin terbatas pada wilayah-wilayah yang mudah dijangkau. Dengan desentralisasi, aktivitas penelitian harus mempertimbangkan kewenangan pemerintah daerah yang tingkat kemajuannya berbeda secara signifikan bila dibandingkan dengan Pemerintah Pusat.

Ini berarti bahwa bukan hanya bukti kuat harus dihasilkan, melainkan bahwa bukti tersebut juga harus dihasilkan dengan cara yang efektif dari segi biaya. Sementara itu, melakukan penelitian bisa menghabiskan biaya besar, khususnya ketika penelitiannya menuntut metodologi yang lebih cermat. Sebagai contoh, percobaan acak terkontrol merupakan metode penelitian kebijakan yang relatif baru di Indonesia dan hanya sedikit peneliti yang berpengalaman dalam hal penggunaannya. Pengembangan kapasitas untuk metode ini mahal dan lama. Proses penelitiannya sendiri memakan waktu panjang sebelum bukti bisa dihasilkan.

Sebagaimana di negara-negara berkembang lainnya, lembaga penelitian dan lembaga *think tank* di Indonesia mengalami kesulitan dalam menjamin kepastian pembiayaan. Banyak lembaga donor tidak bisa berkomitmen untuk mendanai penelitian, apalagi pemerintah. Organisasi untuk Kerja sama dan Pengembangan Ekonomi (OECD) melaporkan bahwa, dibandingkan dengan Cina dan India yang anggaran penelitian dan pengembangannya pada 2008 mencapai masing-masing 1,5% dan 0,8% dari produk domestik bruto (PDB), angka untuk Indonesia pada tahun yang sama amatlah rendah, yakni hanya 0,05% dari PDB (OECD, 2010: 234).

Bersamaan dengan itu, ada yang harus dikompromikan (*trade-off*) antara menghasilkan bukti dan menolong para penerima bantuan yang ditargetkan. Di negara-negara berkembang, di mana proyek-proyek pembangunan sangat

Kualitas data, khususnya, merupakan sebuah masalah serius yang menghambat dihasilkan bukti yang meyakinkan.

The quality of data, in particular, is a serious problem hampering the production of convincing evidence.

Resource constraint

Producing evidence to inform the policy process involves limited—and often—declining resources. In the context of Indonesia where infrastructure is still a problem, the scope of research might be restricted to areas that are easily accessed. With decentralization, research activities has to factor-in the authority of local government whose advancement varies significantly to that of the central government.

This means that not only does sound evidence have to be produced; it has to be produced cost-effectively. Meanwhile, conducting research can be expensive, particularly when it demands more rigorous methodology. Randomized controlled trials, for example, are a relatively new method of policy research in Indonesia and only a few researchers are experienced in its use. Capacity building for this method is costly and lengthy. The process of research itself takes a lot of time before evidence can be produced.

As in other developing countries, research institutes and think tanks in Indonesia have difficulty in securing finance. Many donor agencies are not able to commit to funding for research, let alone the government. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) in 2010 reported that compared to China and India whose research and development budget in 2008 reached 1.5% and 0.8% of their gross domestic product (GDP), respectively, the figure for Indonesia in the same year was extremely low, only 0.05% of its GDP (OECD, 2010: 234).

Simultaneously, there exists a trade-off between producing evidence and helping the target beneficiaries. In developing countries, where



Palmira Permata Bachtiar/SIMERU

diperlukan, persoalan-persoalan etika akan muncul mengenai berapa banyak uang dari keseluruhan dana proyek yang harus dialokasikan untuk penelitian—entah itu penelitian rona awal ataukah penelitian evaluasi dampak. Apakah etis bila sebuah proyek pembangunan mengalokasikan uang dalam jumlah yang sangat besar untuk penelitian dan hanya menyisakan sejumlah kecil uang untuk masyarakat miskin?

Kendala data

Dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya, Indonesia mungkin tidak terlalu buruk dalam hal ketersediaan data. Keberadaan Badan Pusat Statistik (BPS) jelas membantu memenuhi antusiasme lembaga-lembaga penelitian akan ketersediaan data jangka panjang. Banyak organisasi nonpemerintah (ornop) mengkritik sistem yang mengharuskan pengguna data rumah tangga dan data-data mentah lainnya untuk membayar.

Bagaimanapun, membayar untuk mendapatkan data adalah opsi yang lebih baik bila dibandingkan dengan data yang gratis tetapi sangat sulit diakses. Sebagai contoh, data Indonesia tentang statistik kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan politik yang dihasilkan oleh kementerian-kementerian yang terkait dengan data tersebut.² Meskipun statistik-statistik ini merupakan informasi publik yang seharusnya disediakan di sebuah situs jaringan resmi, pada kenyataannya statistik tersebut bisa jadi sangat sulit, kalau bukan malah mustahil, untuk diakses bahkan melalui saluran-saluran resmi sekalipun.³ Lebih dari tiga tahun setelah Undang-Undang No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik diberlakukan, banyak lembaga pemerintah masih memperlakukan data dan dokumen-dokumen yang seharusnya terbuka untuk publik sebagai rahasia.

Isu penting lainnya yang perlu disebutkan ialah bahwa, walaupun sebagian besar statistik disediakan oleh BPS, namun data yang di-disagregasi berdasarkan gender umumnya tidak ada. Kurangnya statistik gender menyulitkan langkah untuk mengadvokasi kebijakan nasional menyangkut isu-isu gender.

Selain itu, ada isu-isu mengenai ketertundaan dan kualitas data.⁴ Kualitas data, khususnya, merupakan sebuah masalah serius yang menghambat dihasilkannya bukti yang meyakinkan. Proses mengumpulkan data sering kali menghadapi birokrasi yang tidak

development projects are necessary, ethical questions will arise on how much money should be allocated for research—be it baseline research or impact evaluation research—from the overall project fund. Would it be ethical for a development project to allocate huge amounts of money on research and leave only a small sum for the poor?

Data constraint

Compared to other developing countries, Indonesia might not be too bad in terms of data availability. The existence of Statistics Indonesia (BPS) definitely helps satisfy the eagerness of research institutes for long term data. Many nongovernmental organizations (NGOs) criticize the system in which users of household data and other raw data have to pay.

Nevertheless, paying for data is a better option in comparison to data which is free but difficult to access. For example, the Indonesian data on health, education, the economy and political statistics produced by the ministries connected to this data.² Although these statistics represent public information, which should be made available on an official website, in reality they can be very difficult, if not impossible, to access even through formal channels.³ More than three years after Law No. 14/2008 on Access to Public Information came into effect, many government institutions still treat supposedly public data and documents as classified.

Another important issue to mention is that although most statistics are made available by the BPS, gender disaggregated data has been generally missing. A lack of gender statistics makes it difficult to advocate national policy on gender.

Furthermore, there are issues concerning time lag and the quality of data.⁴ Quality of data, in particular, is a serious problem hampering the production of convincing evidence. The process of collecting data often encounters unnecessary bureaucracy. Paperwork could be lengthy, hampering the data collection process. Efforts to reduce time lag,

“Partisipasi lembaga-lembaga penelitian dalam menyediakan data bagi publik akan mempercepat penyediaan bukti.”

“Participation of research institutes in providing public goods will hasten production of evidence.”

² Lembaga-lembaga penelitian biasanya bersedia membayar untuk mendapatkan data sejauh uangnya digunakan untuk meningkatkan kualitas data. Data yang gratis namun berkualitas rendah tidak banyak membantu.

³ Bahkan sebaliknya, dari 63 lembaga pemerintah (kementerian dan nonkementerian), 24% di antaranya masih belum mencantumkan nomor telepon, 16% belum mencantumkan alamat, dan 40% belum mencantumkan alamat surel di situs-situs jaringan mereka (data Desember 2011).

⁴ Data dari sensus penduduk yang dikumpulkan pada tanggal 1 Mei 2010 belum juga dipublikasikan sampai buletin ini naik cetak.

² *Research institutes are generally happy to pay for data as long as the fee is used to improve the quality of the data. Free, but low quality, data does not help much.*

³ *On the contrary, of 63 government institutions (ministerial and non-ministerial), 24% do not release their telephone numbers on their websites, 16% do not include their address, and 40% do not include their email address (as of December 2011).*

⁴ *Until the publication of this newsletter, data from the population census which was collected on 1 May 2010 has not yet been published.*

perlu. Penyusunan berkas-berkas untuk memenuhi persyaratan administratif bisa memerlukan waktu lama sehingga menghambat proses pengumpulan data. Upaya-upaya untuk mengurangi ketertundaan, meningkatkan kualitas data, dan merampingkan birokrasi akan bermanfaat bukan hanya bagi mereka yang terlibat dalam penelitian, tetapi juga bagi para pengguna hasil penelitian dan pada akhirnya juga bagi masyarakat umum.

Yang terakhir, tapi tentu bukan tidak penting, adalah berbagi bukti. Sementara banyak lembaga penelitian sering mengkritik pemerintah karena tidak menyediakan data secara terbuka bagi publik, hal itu pun baru akan adil jika lembaga-lembaga penelitian tersebut juga berkomitmen untuk menyajikan studi-studi mereka di sebuah situs jaringan yang terbuka bagi publik. Kenyataannya, tidak semua lembaga penelitian siap untuk melakukan hal ini. Partisipasi lembaga-lembaga penelitian dalam menyediakan data bagi publik akan mempercepat penyediaan bukti, menghindari duplikasi penelitian serupa, dan pada akhirnya bermanfaat bagi semua. ■

DAFTAR ACUAN

Bank, Gary (2009) *The Challenges of Evidence-Based Policy-Making* [Tantangan-tantangan bagi Pembuatan Kebijakan Berbasis Bukti]. Commonwealth of Australia [dalam jaringan] <<http://www.apsc.gov.au/publications09/evidencebasedpolicy.htm>> [25 Oktober 2011].

Campbell (n.d.) *Evidence Based Policy and Practice* [Kebijakan dan Praktik Berbasis Bukti] [dalam jaringan] < <http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=533>> [25 Oktober 2011].

Cook, Thomas D. (1997) 'Lessons Learned in Evaluation over the Past 25 Years' [Pelajaran yang Dipetik dari Evaluasi Selama 25 Tahun Terakhir]. Dalam *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*. E. Chelimsky dan W. R. Shadish (eds.) Thousand Oaks: Sage.

Court, Julius, Enrique Mendizabal, David Osborne, dan John Young (2006) *Policy Engagement: How Civil Society Can be More Effective* [Keterlibatan dalam Kebijakan: Bagaimana Masyarakat Sipil Bisa Lebih Efektif]. London: Overseas Development Institute.

Davies, Philip (2005) *Evidence-based Policy at the Cabinet Office: A transcript of a talk at ODI, Impact and Insight meeting, 17th October 2005* [Kebijakan berbasis bukti di Kantor Kabinet: Transkrip sebuah perbincangan di ODI, pertemuan tentang dampak dan wawasan, 17 Oktober 2005] [dalam jaringan] <http://www.odi.org.uk/rapid/events/impact_insight/presentation_1/davies.html> [25 Oktober 2011].

----- . (2004) *Is Evidence-Based Government Possible?* [Apakah Pemerintahan Berbasis Bukti Itu Mungkin?]. Makalah yang dipresentasikan pada Annual Campbell Collaboration Colloquium ke-4 di Washington D.C., 19 Februari 2004 [dalam jaringan] <<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>> [25 Oktober 2011].

Jackson, Suzanne F. A., Nadia Fazal, dan Norman Giesbrecht (n.d.) *Hierarchy of Evidence: Which Intervention Has the Strongest Evidence of Effectiveness?* [Hierarki Bukti: Intervensi Mana yang Memiliki

improve the quality of data, and streamline the bureaucracy would be beneficial not only to those involved in the research but also the users of the results and eventually the general public.

Last, but certainly not least, is the sharing of evidence. While many research institutes often criticize the government for not making the data publicly available, it would only be fair if they also committed themselves to presenting their works on a public website. In reality, not all research institutes are ready to do this. Participation of research institutes in providing public goods will hasten production of evidence, circumvent duplication of similar research, and eventually benefit all. ■

LIST OF REFERENCES

Bank, Gary (2009) *The Challenges of Evidence-Based Policy-Making*. Commonwealth of Australia [online] <<http://www.apsc.gov.au/publications09/evidencebasedpolicy.htm>> [25 October 2011].

Campbell (n.d.) *Evidence Based Policy and Practice* [online] <<http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=533>> [25 October 2011].

Cook, Thomas D. (1997) 'Lessons Learned in Evaluation over the Past 25 Years.' In *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*. E. Chelimsky and W. R. Shadish (eds.) Thousand Oaks: Sage.

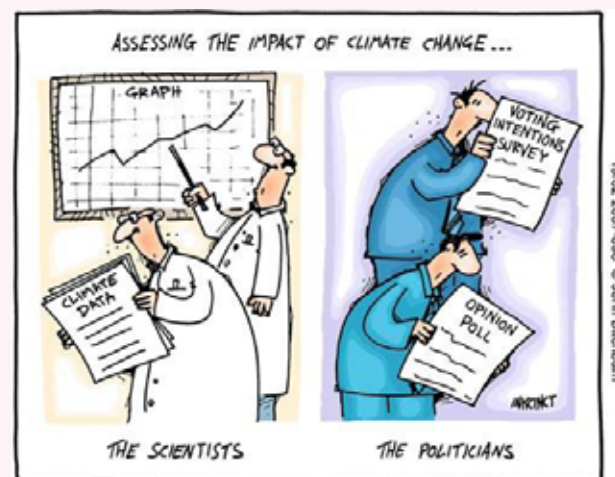
Court, Julius, Enrique Mendizabal, David Osborne, and John Young (2006) *Policy Engagement: How Civil Society Can be More Effective*. London: Overseas Development Institute.

Davies, Philip (2005) *Evidence-based Policy at the Cabinet Office: A transcript of a talk at ODI, Impact and Insight meeting, 17th October 2005* <http://www.odi.org.uk/rapid/events/impact_insight/presentation_1/davies.html> [25 October 2011].

----- . (2004) *Is Evidence-Based Government Possible?* Paper presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D.C., 19 February 2004 [online] <<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>> [25 October 2011].

Jackson, Suzanne F. A., Nadia Fazal, and Norman Giesbrecht (n.d.) *Hierarchy of Evidence: Which Intervention Has the Strongest Evidence of Effectiveness?* [online] <<http://cbpp-pcpe.phac-aspc.gc.ca/intervention/evidence-eng.html>> [25 October 2011].

- Bukti Efektivitas Paling Kuat?] <<http://cbpp-pcpe.phac-aspc.gc.ca/intervention/evidence-eng.html>> [25 Oktober 2011].
- Kogan, Maurice. (1999) 'The Impact of Research on Policy' [Dampak Penelitian terhadap Kebijakan]. Dalam *Research and Policy in Lifelong Learning*. F. Coffield (ed.) Bristol: Policy Press.
- La Caze, Adam dan Mark Colyvan (2006) *Evidence-Based Policy: Promises and Challenges* [Kebijakan Berbasis Bukti: Harapan dan Tantangan] [dalam jaringan] <<http://homepage.mac.com/mcolyvan/papers/ebp.pdf>> [25 Oktober 2011].
- Martson, Greg dan Rob Watts (2003) *Tampering with Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-Based Policy-Making* [Merusakkan Bukti: Sebuah Penilaian Kritis tentang Pembuatan Kebijakan Berbasis Bukti] [dalam jaringan] <http://www.australianreview.net/journal/v3/n3/marston_watts.pdf> [25 Oktober 2011].
- Organization for Economic Cooperation and Development (2010) *Economic Policy Reforms: Going for Growth in Brazil, China, India, Indonesia, and South Africa* [Reformasi Kebijakan Ekonomi: Mengejar Pertumbuhan di Brazil, Cina, India, Indonesia, dan Afrika Selatan] [dalam jaringan] <http://www.oecd.org/document/51/0,3746,en_2649_37443_44566259_1_1_1_37443,00.html> [25 Oktober 2011].
- Solesbury, William (2001) *Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going* [Kebijakan Berbasis Bukti: Dari mana Ia Datang dan ke mana Ia Menuju]. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Kertas Kerja 1 [dalam jaringan] <<http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/03/45/84/wp1.pdf>> [25 Oktober 2011].
- Staley, Louise (2008) *Evidence-based Policy and Public Sector Innovation* [Kebijakan Berbasis Bukti dan Inovasi Sektor Publik]. Institute of Public Affairs [dalam jaringan] <<http://www.ipa.org.au/publications/1442/evidence-based-policy-and-public-sector-innovation>> [25 Oktober 2011].
- Sumner, Andy, Nick Ishmael-Perkins, dan Johanna Lindstrom (2009) *Making Science of Influencing: Assessing the Impact of Development Research* [Mengembangkan Cara Ilmiah untuk Memengaruhi: Menilai Dampak Riset Pembangunan]. Institute of Development Studies [dalam jaringan] <<http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=D959D5C5-E717-19D5-330813B5597ECD1>> [25 Oktober 2011].
- Sutcliffe, Sophie dan Court Julius (2005) *Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?* [Pembuatan Kebijakan Berbasis Bukti: Apa maksudnya? Bagaimana ia berjalan? Bagaimana relevansinya dengan negara-negara berkembang?]. Overseas Development Institute [dalam jaringan] <<http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=2804&title=evidence-based-policymaking-work-relevance-developing-countries>> [25 Oktober 2011].
- Kogan, Maurice (1999) 'The Impact of Research on Policy.' In *Research and Policy in Lifelong Learning*. F. Coffield (ed.) Bristol: Policy Press.
- La Caze, Adam and Mark Colyvan (2006) *Evidence-Based Policy: Promises and Challenges* [online] <<http://homepage.mac.com/mcolyvan/papers/ebp.pdf>> [25 October 2011].
- Martson, Greg and Rob Watts (2003) *Tampering with Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-Based Policy-Making* [Merusakkan Bukti: Sebuah Penilaian Kritis tentang Pembuatan Kebijakan Berbasis Bukti] [online] <http://www.australianreview.net/journal/v3/n3/marston_watts.pdf> [25 October 2011].
- Organization for Economic Cooperation and Development (2010) *Economic Policy Reforms: Going for Growth in Brazil, China, India, Indonesia, and South Africa* [online] <http://www.oecd.org/document/51/0,3746,en_2649_37443_44566259_1_1_1_37443,00.html> [25 October 2011].
- Solesbury, William (2001) *Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going*, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 1 [online] <<http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/03/45/84/wp1.pdf>> [25 October 2011].
- Staley, Louise (2008) *Evidence-based Policy and Public Sector Innovation*. Institute of Public Affairs [online] <<http://www.ipa.org.au/publications/1442/evidence-based-policy-and-public-sector-innovation>> [25 October 2011].
- Sumner, Andy, Nick Ishmael-Perkins, and Johanna Lindstrom (2009) *Making Science of Influencing: Assessing the Impact of Development Research*, Institute of Development Studies [online] <<http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=D959D5C5-E717-19D5-9330813B5597ECD1>> [25 October 2011].
- Sutcliffe, Sophie and Julius Court (2005) *Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?* Overseas Development Institute [online] <<http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=2804&title=evidence-based-policymaking-work-relevance-developing-countries>> [25 October 2011].



PENGETAHUAN, KEBIJAKAN, DAN KEKUASAAN: ENAM DIMENSI DARI TITIK TEMU ANTARA PENGETAHUAN DAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN *KNOWLEDGE, POLICY, AND POWER: SIX DIMENSIONS OF THE KNOWLEDGE-DEVELOPMENT POLICY INTERFACE*

Cecilia Oppenheim*



Novita Mairiz/SMERU

Latar Belakang

Para anggota program RAPID (Research and Policy in Development) di ODI (Overseas Development Institute) menjalin kerja sama dengan mitranya di negara-negara sedang berkembang untuk menggali berbagai dimensi keterkaitan antara pengetahuan dan kebijakan. Kolaborasi ini menghasilkan penerbitan “Knowledge, Policy and Power: Six Dimensions of the Knowledge-Development Policy Interface” (Pengetahuan, Kebijakan, dan Kekuasaan: Enam Dimensi dari Titik Temu antara Pengetahuan dan Kebijakan Pembangunan) (Jones *et al.*, 2009). Makalah tersebut mengembangkan kerangka dari titik temu antara penelitian dan kebijakan yang diprakarsai RAPID sebelumnya yang berfungsi sebagai titik tolak analisis. Dengan mengkaji keenam dimensi tersebut, para penulis hendak menyoroti keterkaitan antara pengetahuan dan kebijakan dengan harapan untuk mendorong diskusi yang lebih kaya nuansa.

* Cecilia Oppenheim adalah koordinator Evidence-based Policy in Development Network (ebpdn).

Background

Members from the RAPID (Research and Policy in Development) programme at ODI (Overseas Development Institute) worked with partners in the South to explore different dimensions of the knowledge-policy interface. The collaboration resulted in the publication of “Knowledge, Policy and Power: Six Dimensions of the Knowledge-Development Policy Interface” (Jones *et al.*, 2009). This paper expands on RAPID’s previous research-to-policy framework which acts as an analytical starting point. By looking at the six dimensions, the authors want to bring more insights to the knowledge-policy interface, with the prospect of stimulating a more nuanced debate.

* Cecilia Oppenheim is the coordinator of the Evidence-based Policy in Development Network (ebpdn).

Selain itu, tampak jelas bahwa titik temu antara pengetahuan dan kebijakan terlalu rumit untuk dapat dijelaskan dengan satu kerangka saja dan perlu dikembangkan lebih banyak lagi alat-alat khusus bagi mereka yang melakukan proses penerjemahan pengetahuan. Konsep pengetahuan yang tentunya lebih luas daripada konsep penelitian digunakan dalam makalah tersebut untuk memberikan kesan pemahaman praktis maupun teoretis tentang suatu topik dan konsep pengetahuan ini mencakup sumber-sumber yang bersifat informal seperti “pemahaman tentang sesuatu” yang dikembangkan dari pengalaman individual.

Makalah tersebut menggali enam isu berikut.

1. Bagaimanakah berbagai **ragam pengetahuan** dapat memberikan kontribusi pada proses penyusunan kebijakan berdasarkan bukti?
2. Bagaimanakah peran berbagai **konteks kebijakan** dalam titik temu antara pengetahuan dan kebijakan?
3. Sejauh manakah perbedaan dinamika pengetahuan-kebijakan-kekuasaan **antarsektor kebijakan**?
4. Bagaimanakah peran berbagai **pelaku** dalam proses penyusunan kebijakan berdasarkan bukti?
5. Bagaimanakah dampak **kerangka teoretis** baru terhadap diskusi tentang pengetahuan-kebijakan-kekuasaan?
6. Apa yang kita ketahui tentang **proses penerjemahan pengetahuan** dan apa yang dapat kita pelajari dari proses ini?

Temuan Utama Studi

Ragam Pengetahuan

Ada beraneka ragam pengetahuan dan penting untuk mengkaji bagaimana keanekaragaman tersebut memberikan kontribusi dalam mengukuhkan keterkaitan antara pengetahuan, kebijakan, dan kekuasaan. Secara tradisional, penelitian teoretis memegang peranan yang dominan, tetapi pemahaman yang semakin baik tentang pentingnya beraneka ragam pengetahuan yang lain telah menyebabkan pergeseran ke arah pandangan yang lebih pragmatis terkait sumber apa saja yang dapat diacu oleh pembuat kebijakan sebagai dasar bagi kebijakan yang mereka kembangkan. Walau pengetahuan yang berdasarkan penelitian menawarkan latar belakang keilmuan yang dapat diterima, pengetahuan yang dihasilkan dari implementasi program atau proyek pembangunan bisa sangat bermanfaat untuk memberikan masukan yang dapat memberikan indikasi apakah program atau proyek bersangkutan efektif.

Pengetahuan partisipatoris dapat membuat suara di tingkat lokal didengar, sementara penggabungan kelompok-kelompok multidisiplin dan lintas disiplin ilmu dapat membuka perspektif teoretis yang lebih luas. Lembaga Penelitian SMERU menggabungkan beragam sumber pengetahuan, seperti wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus (FGD), dan data lapangan untuk mengevaluasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT)

Further on, it is understood that the knowledge-policy interface is too complex to be described with just one single framework and that more specific tools for actors working in the knowledge translation processes need to be developed. The concept of knowledge, defined as a broader concept than that of research, is used throughout the paper to imply both practical and theoretical understanding of a topic, and may include such informal sources as an “understanding of something” building on individual experience.

The paper sets out to explore six issues:

1. How can different types of **knowledge** contribute to the evidence-informed policy processes?
2. What role do different **policy contexts** play in the knowledge-policy interface?
3. To what extent do the knowledge-policy-power dynamics differ across **policy sectors**?
4. What roles do different **actors** play in the policy processes informed by evidence?
5. What effect can new **theoretical frameworks** have on the debate on knowledge-policy-power?
6. What do we know about, and what can we learn from, the **knowledge translation process**?

Key Findings of the Research

Types of Knowledge

There are many different kinds of knowledge, and it is important to look at how they contribute in diverse ways to strengthening the link between knowledge, policy, and power. Traditionally, theoretical research played a predominant role, but increased understanding of the importance of other types of knowledge mean that we now take on a more pragmatic view of what sources policymakers could draw on to inform their policy decisions. While research-based knowledge can offer a very welcomed scientific background, knowledge that are generated from the implementation of a development project or program may prove very useful in providing a feed-back function that can give an indication of effectiveness of a project.

Participatory knowledge can make local voices heard while combining multi-, inter-, and trans-disciplinary teams may ensure a wider range of theoretical perspectives. The SMERU Research

“Perlu ditekankan betapa pentingnya mengenal berbagai pelaku yang terlibat dalam proses memengaruhi kebijakan.”

“The importance of recognizing a wide range of actors in the policy informing process needs to be emphasized.”

2005 yang menargetkan 19 juta rumah tangga miskin sebagai penerima program untuk meredam dampak pengurangan subsidi bahan bakar minyak. Kajian terhadap program ini menghasilkan perbaikan terhadap kelanjutan program bersangkutan dan perencanaan Program BLT 2008.

Konteks Kebijakan

Pentingnya konteks politik bagi para pembuat kebijakan sudah terdokumentasi sejak dulu. Konteks tersebut meliputi faktor-faktor seperti sistem politik, partisipasi dalam proses perumusan kebijakan, kapasitas pembuat kebijakan dan lembaga, dan pelaku eksternal. Walaupun demokratisasi dan liberalisasi politik yang tersebar luas telah banyak mengubah partisipasi dan cara-cara memengaruhi kebijakan, bukti tidak secara serta-merta lebih banyak digunakan.

Bagaimanapun, kadang-kadang muncul peluang tidak terduga bahkan dalam suatu sistem politik yang tidak terlalu terbuka sekalipun, misalnya, masa pascakonflik saat persaingan kepentingan dan pelaku hampir tidak ada, atau setelah pergantian rezim saat pemerintah yang baru berkeinginan untuk tampil beda dari pemerintah sebelumnya dengan memberikan penekanan yang jauh lebih besar pada perumusan kebijakan berdasarkan pengetahuan. Di Bolivia, tampak bahwa iklim politik terkini di negeri ini lebih memprioritaskan kepentingan daripada penggunaan bukti yang kuat dalam perumusan kebijakan. Meskipun demikian, COPLA (Comercio y Pobreza en Latino América), yaitu program perdagangan dan kebijakan yang didanai oleh DfID, telah mampu meningkatkan kesadaran para petani di desa untuk menghasilkan dan menggunakan bukti dalam upaya memengaruhi kebijakan yang berpengaruh terhadap kehidupan mereka. Sebagai hasilnya, para petani dapat menuntut kenaikan harga untuk hasil produksi mereka.

Sektor-Sektor

Berbagai sektor lebih terbuka atau kurang terbuka terhadap partisipasi pihak-pihak terkait di luar "pakar". Kebijakan perdagangan merupakan salah satu dari sektor-sektor tersebut yang bersifat sangat teknis dan diskusi dilakukan secara tertutup. Sebaliknya, sektor-sektor pengelolaan sumber daya alam dan pendidikan semakin partisipatoris dalam merumuskan kebijakan-kebijakannya. Penelitian yang banyak mengundang pertentangan, baik karena hakikat dari temuan penelitian itu sendiri maupun faktor moral, akan lebih sulit lagi mendapatkan respons dalam proses perumusan kebijakan.

Berbagai ragam pengetahuan dapat memberikan kontribusi pada proses penyusunan kebijakan berdasarkan bukti.

Different types of knowledge contribute to the evidence-informed policy processes.

Institute combined multiple sources of knowledge, such as in-depth interviews, focus group discussions, and field data to evaluate the Unconditional Cash Transfer (UCT) program in 2005, which was aimed at 19 million poor households to mitigate the effect of a fuel subsidy reduction. The study of the project led to improvements of the ongoing program, as well as planning of a 2008 UCT program.

Policy Context

The importance of the political context around the policymakers has long been documented. The context covers such factors as political systems, participation in policymaking processes, capacities of policymakers and institutions, and external actors. Although widespread democratization and political liberalization have brought many changes to participation and how policies are informed, greater use of evidence is not necessarily a consequence.

Nevertheless, unexpected windows of opportunities do sometimes emerge even in less open political systems, for example in post-conflict states where there is little competition from interests and actors, or after a regime change where a new government may want to differentiate themselves from a previous one with a greater emphasis on knowledge-based policymaking. In Bolivia, the current political climate seems to prioritize interest to vigorous evidence in formulating policy. Despite this, the DfID-funded Trade and Policy program COPLA (Comercio y Pobreza en Latino América) has been able to promote awareness among rural farmers to generate and use evidence to influence policy that affects them. As a result, the farmers could demand a higher pay for their produce.

Sectors

Different sectors are more or less open to participation from other relevant parties besides the "experts". Trade policy is one of those sectors that are seen as highly technical and discussions are often held behind closed doors. In contrast, natural resource management and education are increasingly more participatory in the shaping of policies. It is more difficult for research that is highly contested due to the nature of its findings and moral factors to find response in the policymaking process.



Palmira Permata Bachtiar/SMERU

Saat pilihan-pilihan kebijakan yang ada ditentang oleh berbagai kepentingan yang memiliki pengaruh atau kekuatan ekonomi, hubungan dengan para pelaku utama yang memiliki kapasitas untuk menyampaikan pesan dapat menjadi pelengkap bagi penelitian yang handal. Dengan mengikuti forum internasional, pelaku di tingkat nasional dapat menyuarakan idenya. Di Nepal, dengan berakhirnya pertarungan politik yang telah berlangsung bertahun-tahun, sektor kehutanan dapat dibuka bagi berbagai pemangku kepentingan dan untuk proses konsultasi yang luas. Namun, lepas dari antusiasme di atas, laporan penelitian yang sarat dengan pertentangan tersebut memberikan rekomendasi yang terlalu samar sehingga kurang berdampak nyata terhadap proses memengaruhi kebijakan.

Para Pelaku

Perlu ditekankan betapa pentingnya mengenal berbagai pelaku yang terlibat dalam proses memengaruhi kebijakan. Lembaga swadaya masyarakat (LSM), pegawai negeri sipil, dan lembaga donor yang semenjak dulu telah dianggap sebagai pelaku utama saat ini dikelompokkan bersama para pelaku “baru” seperti lembaga kajian (*think tank*), jejaring, dan legislator. Dengan mengikutsertakan semua pihak yang menaruh minat untuk memengaruhi kebijakan, tingkat kesuksesan upaya menangkap beragam perspektif akan semakin besar karena keberagaman pengetahuan pihak-pihak tersebut. Sebagai contoh, organisasi masyarakat sipil (OMS) umumnya memiliki hubungan yang baik dengan organisasi masyarakat akar rumput dan, oleh karenanya, dapat mengomunikasikan pengetahuan lokal kelompok-kelompok yang tidak terdengar oleh pelaku-pelaku lain. Jejaring berfungsi menguatkan pesan yang hendak disampaikan oleh suatu organisasi pada diskusi kebijakan yang berdasarkan bukti. Jejaring di Argentina bertindak atas nama anggota-anggotanya dan bersuara bulat saat undang-undang penting sedang dirumuskan guna melindungi kepentingan anak-anak. Jejaring tersebut juga membantu menerjemahkan pengetahuan kepada berbagai pemangku kepentingan seperti organisasi akar rumput, media, pembuat kebijakan, dan pengadilan. Ada pula jejaring yang berhubungan dengan media atau terlibat dalam evaluasi pelaksanaan undang-undang tersebut.

Kerangka Teoretis

Perlunya memerhatikan sistem-sistem inovatif yang lain semakin diakui di dunia yang kian lama kian kompleks ini. Dengan meminjam pemikiran dari berbagai bidang, seperti matematika, fisika, dan ekosistem, kita dapat memahami ranah multiaspek tempat para pemangku kepentingan menjalankan fungsinya dalam pertemuan antara pengetahuan dan kebijakan. Teori kompleksitas adalah studi tentang sistem kehidupan dinamis yang mengajarkan kepada kita untuk merespons isu-isu tak terduga yang muncul karena pemahaman kita sebelumnya terhadap permasalahan yang ada terlalu sederhana. Sistem yang inovatif menyoroti berbagai proses dan pendorong di balik inovasi dan, oleh karenanya, juga menyoroti permintaan (*demand*) terhadap penelitian, bukan hanya penawaran (*supply*) terhadap penelitian.

When economically strong and powerful interests oppose policy options, links to key actors with ability to convene the message, can be a complement to sound research. By joining international forum national actors can gain a hearing for their ideas. In Nepal, the end to many years of political fighting meant that the forest sector could be opened up to a wide variety of stakeholders and an extensive consultation process. However, despite the initial enthusiasm, the highly contested report gave too vague recommendations to have any real impact on the policy influencing process.

Actors

The importance of recognizing a wide range of actors in the policy informing process needs to be emphasized. Historically regarded as key players, nongovernmental organizations (NGOs), civil servants, and donors are now viewed together with “new” players, such as think tanks, networks, and legislators. By not excluding anyone who has an interest in informing policy, greater success is achieved in catching a multitude of perspectives, due to their different uptake of knowledge. For example, civil society organizations (CSOs) normally have good contacts with grassroot organizations and thus can communicate local knowledge from groups that would not be heard by other actors. Networks have a function to amplify what individual organizations try to bring to an evidence-informed policy debate. Argentine networks acted on behalf of its members and spoke with one voice when important laws were shaped to protect children’s needs. The network also helped to translate knowledge between different stakeholders, such as grassroot organizations, media policymakers, and the judiciary. Other networks engaged with media or got involved in assessing the implementation of the laws

Theoretical Frameworks

The need to look at other, innovative systems, is increasingly recognized in a gradually more complex world. By borrowing from, among other fields, thinking on mathematics, physics, and ecosystems, we can understand the multifaceted arena where stakeholders in the knowledge-policy interface act. Complexity theory is the study of dynamic living systems that can teach us to respond to unexpected issues that arise because our pre-understanding of the problem at hand is too simplistic. Innovative systems put the spotlight on the processes and drivers behind innovation and hence the demand, rather than just the supply of research.



Pemahaman baru tentang sistem yang lebih luas tempat titik temu antara pengetahuan dan kebijakan beroperasi menantang struktur-struktur organisasi lama dan meningkatkan kebutuhan akan pengembangan alat-alat praktis yang baru. Pentingnya insentif mencuat saat Global Plant Clinic yang menyediakan layanan kesehatan tanaman dan mendukung lebih dari 80 klinik kesehatan tanaman di Afrika, Asia, dan Amerika Latin mengalami kesuksesan. Klinik ini dikelola oleh ilmuwan-ilmuwan CABI untuk membuat mitra kerjanya menjadi lebih efektif, mengembangkan jejaringnya, dan berbagi pengetahuan. Berbeda dengan insentif finansial yang mungkin berumur pendek, kesempatan pelatihan dan bepergian dapat mendorong partisipasi.

Penerjemahan Pengetahuan

Meski dalam banyak kasus penelitian yang memadai sudah tersedia, penelitian tersebut tidak akan digunakan di kalangan pembuat kebijakan jika isinya tidak dapat dipahami. Oleh karenanya, “bahasa” penelitian tersebut perlu “diterjemahkan” ke dalam bentuk yang dapat dimengerti dan diterapkan oleh pembuat kebijakan. Namun, proses penerjemahan pengetahuan itu lebih dari sekadar menyampaikan penelitian kepada pemakai pengetahuan secara kritis. Jika pembuat kebijakan diajak berdiskusi tentang pandangan dan prioritasnya, serta kesenjangan pengetahuan yang ada pada tahap-tahap awal proyek penelitian, ia akan merasa memiliki keterkaitan dengan penelitian tersebut dan kemungkinan besar hasil penelitian tersebut akan digunakannya dalam perumusan kebijakan.

Oleh karenanya, penerjemahan pengetahuan itu lebih dari sekadar membungkus ulang penelitian sedemikian rupa sehingga pengetahuan tersebut sesuai dengan pemakainya, tetapi juga merupakan sebuah jalan untuk melibatkan para mediator seperti jejaring, media, dan tim komunikasi lembaga penelitian untuk berinteraksi dengan pelaku-pelaku penelitian dan kebijakan guna memperkuat dialog terkait kebijakan. Lembaga donor memainkan peranan yang penting dengan meningkatkan kapasitas para mediator untuk mencapai tujuan tersebut. CIES (Consortio de Investigacion Economia y Social), sebuah organisasi payung dari Peru, menciptakan wadah bagi perwakilan dari sejumlah kementerian, lembaga-lembaga kunci, dan parlemen untuk mengidentifikasi kesenjangan pengetahuan yang substansial. Agenda penelitian yang muncul sebagai akibatnya membantu CIES merumuskan sejumlah prakarsa, seperti pemberian hibah penelitian, yang dikaitkan langsung dengan kesenjangan pengetahuan yang telah diidentifikasi sebelumnya.

New understanding of the broader systems which the knowledge policy interface operate within challenges old organizational structures and enhance the need for the development of new practical tools to work with. The importance of incentives is demonstrated in the success of the Global Plant Clinic—which provides plant health services and supports over 80 plant health clinics in Africa, Asia, and Latin America—led by CABI scientists to enable partners to be more effective, network, and share their knowledge. Financial incentives may be short lived, but opportunities for training and travelling encouraged participation.

Knowledge Translation

While sufficient research in many cases exists, it is not always accessible to the policymakers if it is not understood. It may need “translation” to a language the policymaker can understand and apply. However, the process of knowledge translation goes beyond simply communicating research to the user of knowledge in a critical way. If the policymaker feels she or he has ownership over a piece of research by being consulted about her or his views, priorities, and knowledge gap at the start of the project, it is more likely that the research will actually be used in policy formulating.

Hence, knowledge translation is more than just re-packaging research in a way that suits the user but also a way to engage intermediaries such as networks, media, and communications team within research institutes to interact with research and policy actors to strengthening the policy dialog. Donors may play an important role by building capacity among these intermediaries to reach this objective. The Peruvian umbrella organization CIES (Consortio de Investigacion Economia y Social) created a forum for representatives from ministries, key institutions, and parliament to identify substantial knowledge gaps. The consequential research agenda helps CIES formulate initiatives, such as research awards, that are directly linked to the identified knowledge gaps.

“[Bahasa penelitian perlu] ‘diterjemahkan’ ke dalam bentuk yang dapat dimengerti dan diterapkan oleh pembuat kebijakan.”

“[Research needs] ‘translation’ to a language policymakers can understand and apply.”

Kesimpulan

Karena rumitnya titik temu antara pengetahuan dan kebijakan, pemahaman terhadap hal tersebut perlu diperdalam dengan cara mengkaji keenam dimensi utama yang disebutkan di atas. Pihak-pihak yang terlibat dalam diskusi tentang hal ini tidak hanya perlu meyakini pentingnya **keberagaman pengetahuan**, tetapi juga perlu meramunya guna memaksimalkan keunggulan tiap ragam pengetahuan tersebut. **Konteks** di sekitar pembuat kebijakan perlu dipahami dan pihak-pihak yang berupaya memengaruhi kebijakan harus siap sedia mengambil tindakan manakala muncul peluang tak terduga. Dengan memahami dinamika sektor, kita dapat memperkirakan dalam situasi macam apa saja proses memengaruhi kebijakan akan lebih mengundang pertentangan, atau sebaliknya, terbuka bagi partisipasi berbagai pihak; dan di sektor mana saja berbagai kepentingan ekonomi dapat mengendalikan hal-hal yang dapat memengaruhi kebijakan. Berkaitan dengan ragam pengetahuan, penting untuk memahami keberagaman yang dimunculkan **berbagai pelaku** ketika mereka menghasilkan pengetahuan, memengaruhi diskusi, dan mencari dukungan eksternal untuk memengaruhi kebijakan. **Sistem yang inovatif** dapat memperluas pemahaman kita tentang sekumpulan sistem yang kompleks yang merupakan tempat pertemuan antara pengetahuan dan kebijakan dan harus digali di luar ruang lingkup kemampuan kita. Akhirnya, **penerjemahan pengetahuan** dan para mediator menjembatani pengetahuan dan proses penyusunan kebijakan. Dengan meningkatkan kapasitasnya dalam berinteraksi dengan rekan-rekan baru, seperti media, para peneliti dapat melibatkan para pembuat kebijakan dalam dialog kebijakan yang kreatif. ■

DAFTAR ACUAN

Jones, Nicola, Ajoy Datta, dan Harry Jones dengan rekan-rekan dari ebpdn (2009) *Knowledge, Policy, and Power: Six Dimensions of the Knowledge-Development Policy Interface* [Pengetahuan, Kebijakan, dan Kekuasaan: Enam Dimensi dari titik temu antara Pengetahuan dan Kebijakan Pembangunan]. London: Overseas Development Institute.

Conclusions

Due to the complexity of the knowledge policy interface, there is a need to deepen the understanding by looking at the six key dimensions outlined above. Those seeking to engage in the debate may not only want to affirm the importance of different **kinds of knowledge**, but also weave them together to appreciate—and use—their individual contributions. The **context** that the policymakers operate in need to be understood and those who try to influence policy need to be prepared to act when an unexpected window of opportunities opens up. By understanding the dynamics of **sectors**, we can estimate in which situations the policy informing process will be more or less contested, open to participation, and where economic interests may determine what shapes policy. As with types of knowledge, it is crucial to understand the diversity **different actors** provide in generating knowledge and shaping the debate, and when seeking external support to influence policy. **Innovative systems** can broaden our understanding of the complex set of systems where knowledge policy interface takes place and should be explored outside our own areas of expertise. Finally, **knowledge translation** and intermediaries bring together knowledge and policy processes. By building capacity in engaging with new partners, such as the media, researchers can engage the policymakers in a creative policy dialog. ■

LIST OF REFERENCES

Jones, Nicola, Ajoy Datta, and Harry Jones with ebpdn partners (2009) *Knowledge, Policy, and Power: Six Dimensions of the Knowledge-Development Policy Interface*. London: Overseas Development Institute.

Publikasi Baru/*New Publications*

Laporan Penelitian/*Research Reports*

Kondisi Tenaga Kerja Muda Sektor Industri di Perkotaan Terkait Dampak Krisis Keuangan Global 2008/09 (*The Condition of Youth Workers in the Urban Industrial Sector in Relation to the Impact of the 2008/2009 Financial Global Crisis*)

Hastuti, Syaikhul Usman, Deswanto Marbun, Alma Arief; editor: Budhi Adrianto

Hanya tersedia dalam bahasa Indonesia/*Available only in Indonesian*

Publikasi yang Akan Datang/*Forthcoming Publications*

Laporan Penelitian/*Research Reports*

Gendered Risks, Poverty, and Vulnerability: Case Study of the Raskin Food Subsidy Program in Indonesia (Risiko Berdimensi Gender, Kemiskinan, dan Kerentanan: Studi Kasus Raskin)

Sirojuddin Arif, Muhammad Syukri, Rebecca Holmes, Vita Febriany

Hanya tersedia dalam bahasa Inggris/*Available only in English*

Buku/*Book*

Iklim Usaha di Kota Kupang: Kajian Kondisi Perekonomian dan Regulasi Usaha (The Business Climate in Kota Kupang: Analysis of the Economic Condition and Business Regulations)

M. Sulton Mawardi, Deswanto Marbun, Palmira Permata Bachtiar; editor: Liza Hadiz, Valentina Y.D. Utari

Hanya tersedia dalam bahasa Indonesia/*Available only in Indonesian*

PERUMUSAN KEBIJAKAN DAN REKOMENDASI BAGI PROGRAM BANTUAN LANGSUNG TUNAI (BLT): SEBUAH STUDI KASUS SMERU

POLICY ENGAGEMENT AND RECOMMENDATIONS FOR THE UNCONDITIONAL CASH TRANSFER (UCT) PROGRAM: A SMERU CASE STUDY

Sudarno Sumarto*



Meuthia Rosafidlo/SMERU

Asal Mula BLT

Program BLT dilaksanakan dari Oktober 2005 hingga September 2006 untuk membantu rumah tangga miskin (RTM) dalam mengatasi dampak negatif pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) yang berakibat pada naiknya harga BBM pada Oktober 2005. Program BLT yang mencakup 19 juta RTM merupakan program bantuan terbesar dari seluruh program sejenis BLT di seluruh dunia. Tiap RTM menerima Rp300.000 per kuartal selama setahun. Program tersebut kemudian diluncurkan kembali dari Juni hingga Desember 2008 setelah subsidi BBM kembali dikurangi pada Mei 2008.

Dengan bantuan aparat desa, Badan Pusat Statistik (BPS) di tingkat kecamatan menetapkan penerima program dengan menggunakan kriteria yang ditetapkan secara nasional. Petugas

*Sudarno Sumarto adalah peneliti utama Lembaga Penelitian SMERU.

The Origin of UCT

The Indonesian UCT program (BLT) was implemented from October 2005 to September 2006 to help poor households overcome the adverse effects of the reduction in fuel subsidies which resulted in increased fuel price in October 2005. It was the largest of such programs in the world, covering about 19 million poor households. Each household received Rp300,000 (around US\$33) per quarter for one year. The program was reintroduced from June to December 2008 following another reduction in fuel subsidies in May 2008.

Statistics Indonesia (BPS) at the kecamatan (subdistrict) level used nationally determined criteria to target beneficiaries with some assistance from village administrators. BPS personnel then visited and

*Sudarno Sumarto is a senior research fellow at the SMERU Research Institute.

BPS kemudian mengunjungi rumah tangga yang ada dalam daftar dan mengujinya dengan menggunakan sebuah perangkat statistik yang disebut *proxy-means test* (uji pendekatan kemampuan) berdasarkan kriteria-kriteria berikut: luas dan jenis lantai, jenis dinding, fasilitas mandi, cuci, dan kakus (MCK), sumber air minum, sumber penerangan, bahan bakar untuk memasak, konsumsi daging dan susu, frekuensi makan per hari, kemampuan membeli pakaian baru, kemampuan mendapatkan layanan kesehatan di klinik kesehatan, pekerjaan utama, tingkat pendidikan kepala keluarga, dan aset. Rumah tangga yang memenuhi kriteria tersebut diberi selebar kupon untuk mengambil dana BLT di kantor pos setempat.

Keterlibatan SMERU dalam Program BLT

SMERU tidak terlibat secara langsung pada tahap awal perancangan Program BLT. Meskipun demikian, SMERU diundang untuk menghadiri beberapa rapat persiapan pelaksanaan program yang diadakan di kantor Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Hal ini berarti bahwa SMERU baru terlibat aktif dalam Program BLT setelah pemerintah mengambil keputusan untuk menggulirkan program tersebut.

Walaupun pada kenyataannya sejumlah besar sumber daya telah dialokasikan bagi Program BLT, proses pemantauan dan evaluasi terhadap program tersebut belum dilaksanakan secara sistematis, teliti, dan tepat waktu. Oleh karenanya, SMERU berkonsultasi dengan Bappenas dan mengambil langkah inisiatif untuk melakukan kajian cepat terhadap pelaksanaan Program BLT di wilayah Jakarta. SMERU kemudian menyajikan temuan-temuannya dan berhasil meyakinkan Bappenas untuk memperluas cakupan wilayah studi. Studi tersebut kemudian dilakukan di lima kabupaten di Indonesia pada November 2005 dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif guna memahami pelaksanaan program secara mendalam dan komprehensif. Proses pengumpulan data dilakukan melalui wawancara terstruktur, diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*-FGD), dan analisis data sekunder. Wawancara dilakukan dengan lembaga-lembaga terkait di berbagai tingkat, penerima program, dan nonpenerima program; 27 FGD dilakukan dengan pejabat pemerintah kabupaten, aparat desa, dan penerima program.

Ringkasan Temuan Lapangan SMERU

Secara kualitatif, Program BLT pada umumnya membantu RTM dalam mengatasi guncangan ekonomi akibat kenaikan harga BBM. Namun, pelaksanaan program masih perlu ditingkatkan guna membuatnya lebih efektif. Pertama, koordinasi di antara berbagai instansi yang terlibat dalam Program BLT perlu ditingkatkan, termasuk batasan tanggung jawab yang jelas bagi tiap unit pelaksana, daya tanggap, dan kecepatan menyampaikan instruksi, serta petunjuk teknis dan pelaksanaan. Kedua, sosialisasi

assessed the households on the list using a statistical tool called *proxy-means test* based on the following criteria: the area and type of floor, materials used for walls, sanitation facilities, source of drinking water, lighting sources, types of fuel used for cooking, consumption of meat and milk, number of meals consumed per day, ability to afford new clothing, ability to seek medical care in a health clinic, main occupation, education level of the household head, and assets. Households that met the specified criteria received a coupon entitling them to quarterly tranches of cash which were distributed through the local post office.

SMERU's Involvement in the UCT Program

SMERU did not directly participate in the early design of the UCT. However, SMERU was invited to attend several preparatory meetings held at the National Development Planning Agency (Bappenas) for implementing the program. This means that it was only after the decision to introduce UCT was made by the government that SMERU began actively engaged in the program.

Despite the fact that a large amount of resources have been devoted to the program, monitoring and evaluation have not been conducted in a systematic, rigorous, or timely manner. Thus, SMERU consulted Bappenas and took the initiative to conduct a rapid appraisal of the program's implementation in the Jakarta area. SMERU then presented the findings, convincing Bappenas to scale up the study in a broader area. The study was then undertaken in five kabupaten (districts) around Indonesia in November 2005 using qualitative and quantitative approaches in order to capture the depth and magnitude of the program's implementation. Data was collected via structured interviews, focused group discussions (FGDs), and secondary data analysis. Interviews were conducted with relevant institutions at various levels, program beneficiaries, and nonbeneficiaries; 27 FGDs were conducted with kabupaten officials, village officials, and recipients.

Summary of SMERU's Field Findings

Qualitatively, the UCT program in general has helped households to cope with the economic shocks due to the fuel price increase. However, there is ample room for improvement for more effective program implementation. First, there is a need for better coordination among the agencies involved in the UCT program, including clear

“Tiga rekomendasi SMERU diadopsi oleh pemerintah [terkait proses] sosialisasi, distribusi kartu, dan pencairan dana.”

“Three of SMERU's recommendations were adopted by the government [in connection with] the socialization process, the distribution of cards, and the disbursement of funds.”

Proses pengumpulan data dilakukan melalui wawancara terstruktur, diskusi kelompok terfokus, dan analisis data sekunder.

Data was collected via structured interviews, focused group discussions (FGDs), and secondary data analysis.



SMERU

program dan diseminasi informasi perlu diperbaiki. Sasaran, prioritas, kriteria penetapan sasaran, dan strategi mengakhiri program harus disampaikan kepada pemangku kepentingan (pelaksana program, penerima program, dan masyarakat umum) dengan jelas dan cepat.

Ketiga, mekanisme penetapan sasaran harus dibuat lebih baik, termasuk kriteria bagi penerima program, pengumpulan data, proses verifikasi, ketepatan sasaran, dan ketidakseragaman proses penetapan sasaran. Keempat, mekanisme pengiriman dan distribusi dana di tingkat lokal perlu diperbaiki, termasuk batasan waktu dan proses distribusi, titik distribusi, pengumuman jadwal dan metode distribusi, distribusi kartu penerima, ketidakseragaman dalam pengiriman dan distribusi, prakarsa lokal, dan langkah pengamanan. Kelima, mekanisme penanganan keluhan perlu diperbaiki, konflik yang terjadi akibat adanya penerima dan nonpenerima yang tidak puas perlu ditekan, dan kepuasan penerima dan pelaksana program di tingkat desa dan kabupaten perlu ditingkatkan. Akhirnya, perlu juga disediakan informasi bagi masyarakat umum tentang bagaimana penerima program menggunakan dananya, selain informasi tentang indikator dampak program (misalnya, terhadap pasar tenaga kerja) dan tingkat kepuasan.

Bagaimana SMERU Mengomunikasikan Temuannya

SMERU mengomunikasikan temuannya dengan menggunakan beberapa strategi, termasuk melalui diskusi, publikasi laporan penelitian, dan dialog langsung dengan pembuat kebijakan dan instansi terkait. Bentuk diseminasi informasi ditentukan berdasarkan pemangku kepentingan dan tahapan penelitiannya.

Selama seminggu sejak kembali dari kunjungan lapangan, SMERU membuat draf temuan utama dan rekomendasi bagi perbaikan program yang akan didiskusikan dengan Bappenas.

responsibilities for each implementing unit, responsiveness, and speed in dispatching instructions, as well as technical and implementation guidelines. Second, there is a need to improve program socialization and information dissemination. Program objectives, priorities, targeting criteria, and exit strategy must be clearly and quickly provided to stakeholders (program implementers, beneficiaries, and the general public).

Third, targeting mechanism must be improved, including criteria for program recipients, data collection, verification processes, targeting accuracy, and irregularities in targeting. Fourth, there is a need to improve local delivery and distribution mechanisms—including time frame and distribution process, point of distribution, announcement of distribution schedules and methods, distribution of beneficiary cards, irregularities in delivery and distribution, local initiatives, and security measures. Fifth, there is a need to improve complaints resolution, alleviate conflicts due to discontented recipients and nonrecipients, and raise the level of satisfaction of program recipients and implementers at the village and kabupaten levels. Finally, there is also a need to provide information to the general public on how the program recipients use the transferred cash as well as on indicators of the program impact (such as on labor market) and level of satisfaction.

How SMERU Communicates Its Findings

SMERU communicates its findings by using several strategies, including discussions, the publication of research reports, and direct dialogs with policymakers and relevant agencies. The form of dissemination is based on the stakeholders and the stage of research.

During the first week after returning from the field, SMERU drafted the main findings and recommendations for program improvement to be discussed with Bappenas. This method is considered effective

Metode ini dipandang efektif dalam memengaruhi proses pengambilan keputusan karena temuan-temuan lapangan tersebut bersifat mutakhir dan disampaikan kepada instansi pelaksana pada tahap awal program.

SMERU telah menggunakan temuan lapangannya untuk membuat rekomendasi bagi perbaikan program. Masukan dari SMERU diterima dengan baik oleh para pemangku kepentingan yang terlibat dalam pelaksanaan Program BLT. Sewaktu harga BBM naik lagi pada 2008, masukan SMERU diterapkan untuk meningkatkan pelaksanaan Program BLT 2008 yang berujung pada pelaksanaan program yang lebih baik. Sejumlah perbaikan yang dilakukan terutama berkaitan dengan tiga rekomendasi SMERU yang diadopsi oleh pemerintah: proses sosialisasi, distribusi kartu, dan pencairan dana. Walaupun beberapa pemangku kepentingan dari pemerintah mempertanyakan proses dan kesimpulan studi, SMERU secara umum tidak menemui hambatan yang berarti selama bekerja sama dengan pemangku kepentingan utama.

SMERU kemudian mengembangkan temuan utamanya menjadi sebuah laporan penelitian yang lebih komprehensif. Laporan tersebut digunakan dalam diskusi-diskusi dengan Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, BPS, dan PT Pos Indonesia, dan kemudian didistribusikan kepada para pemangku kepentingan yang meliputi instansi pusat dan daerah yang terkait, lembaga penelitian, LSM, universitas, dan lembaga donor, selain juga kepada masyarakat umum melalui situs jaringan SMERU (www.smeru.or.id). Semua informasi yang tersedia didiseminasikan baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris.

Selain menyampaikan sejumlah presentasi dalam berbagai rapat, lokakarya, dan seminar, SMERU juga mengirimkan memorandum dan catatan kebijakan kepada instansi-instansi terkait. Presentasi dan rapat khusus dengan pembuat kebijakan tingkat tinggi terbukti paling efektif dalam menjembatani penelitian dan kebijakan. Untuk membuat bukti-bukti penelitiannya meyakinkan, SMERU menggabungkan keunggulan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. ■

in influencing decision-making because they were the freshest field findings and were delivered to the implementing agencies during the program's early stages.

SMERU has used the field findings to develop recommendations for program improvement. SMERU's input was well received by the stakeholders involved in the implementation of the UCT program. When an increase of fuel price occurred again in 2008, the input was used to improve the 2008 UCT program implementation, which resulted in a much better implementation of the 2008 UCT. The improvements were particularly in regard to the three recommendations that were adopted by the government: the socialization process, the distribution of cards, and the disbursement of funds. Although some government stakeholders questioned the process and conclusions of the study, SMERU, in general, did not meet significant obstacles in engaging with key stakeholders.

SMERU then developed its main findings in a more comprehensive research report. The report was used in discussions with the Coordinating Ministry of Social Welfare, Statistics Indonesia, and PT Pos Indonesia, and was later distributed to stakeholders, including relevant central and regional agencies, research institutes, NGOs, universities, and donor agencies, as well as to the general public through SMERU's website (www.smeru.or.id). All available information is disseminated in both Indonesian and English.

In addition to presentations in meetings, workshops, and seminars, SMERU sent memoranda and policy briefs to relevant agencies. Specific presentations and meetings with high-level policymakers have proven to be the most effective method for bridging research and policy. To be persuasive and convincing in its research evidence, SMERU took advantage of combining qualitative and quantitative approaches. ■



Meuthia Rosfailla/SMERU

Mekanisme pengiriman dan distribusi dana BLT di tingkat lokal perlu diperbaiki.

There is a need to improve local delivery and distribution mechanisms of UCT funds.

ADVOKASI DESENTRALISASI ASIMETRIS: PELAJARAN BERHARGA DARI JARINGAN FORUM OMS* *ADVOCACY FOR ASYMETRIC DECENTRALIZATION: A VALUABLE LESSON FROM THE CSO FORUM NETWORK**

A.A. G.N. Ari Dwipayana**



John Maxwell/SMERU

Pendahuluan

Pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah melewati tahun-tahun yang sangat panjang dan penuh dinamika sejak pertama kali ide ini diperkenalkan pemerintahan Kolonial Belanda melalui Decentralisatie Wet 23 Juli 1903 (Liang Gie, 1993, 1994, 1995; Riwu Kaho, 2001; Kuncoro, 2004). Dalam rentang waktu yang panjang itu, politik desentralisasi telah beberapa kali mengalami perubahan desain, termasuk terobosan penting yang telah dibuat melalui Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.

Introduction

The implementation of the politics of decentralization and regional autonomy has gone through long and dynamic years since it was first introduced by the Dutch Colonial Government through the Decentralisatie Wet on 23 July 1903 (Liang Gie, 1993, 1994, 1995; Riwu Kaho, 2001; Kuncoro, 2004). During the long period, the politics of decentralization has undergone several changes in design, including the significant breakthrough made by Law No. 22/1999 and Law No. 32/2004.

* Pemikiran dalam tulisan ini diambil dari naskah kebijakan "Menata Desain Desentralisasi", di mana penulis menjadi salah satu tim perumusannya. Naskah kebijakan tersebut merupakan hasil rumusan dari serangkaian lokakarya Forum Organisasi Masyarakat Sipil yang dilaksanakan atas kerja sama Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM dengan DRSP-USAID.

** AA GN Ari Dwipayana adalah Dosen Jurusan Politik dan Pemerintahan, FISIPOL UGM. Pada 2008–2009, beliau menjadi koordinator program Forum OMS untuk Memperkuat Desentralisasi yang difasilitasi oleh Research Centre for Politics and Government (POLGOV), S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, FISIPOL UGM.

* Ideas in this article are taken from the policy paper "Organizing Decentralization Design", of which the writer is one of the formulators. The policy paper is the result of a series of CSO Forum workshops held by the Master's Program of Local Politics and Regional Autonomy of UGM in collaboration with DRSP-USAID.

** A.A.G.N Ari Dwipayana is a lecturer at the Political and Government Study of the Faculty of Social and Political Science, Gadjah Mada University. In 2008–2009, he was the program coordinator of CSO Forum to Strengthen Decentralization facilitated by the Research Centre for Politics and Government (POLGOV), the Master's Program of Local Politics and Regional Autonomy, Faculty of Social and Political Science of Gadjah Mada University.

Evaluasi cepat¹ yang telah dilakukan atas berbagai kerangka perubahan politik desentralisasi yang terjadi dalam 11 tahun terakhir menunjukkan bahwa tantangan Indonesia bukan hanya melepaskan diri dari watak sentralisasi yang kuat, namun juga menyelesaikan problem keseragaman. Itu artinya, desentralisasi masih dipahami dalam makna keseragamannya yang cenderung menafikan fakta keberagaman yang melekat pada daerah-daerah.

Kuatnya watak keseragaman dalam desain dan praktik desentralisasi di Indonesia menjadi muara kegelisahan kalangan akademisi dan aktivis dari berbagai daerah dalam putaran lokakarya Forum Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) yang diselenggarakan di enam wilayah (Sumatra; Jawa; Kalimantan; Sulawesi dan Maluku; Bali dan NTT; dan Papua) selama 2008 hingga 2009. Perbincangan yang muncul sepanjang lokakarya menghasilkan kesimpulan bahwa desain tunggal desentralisasi di tengah keberagaman karakteristik dan kebutuhan lokal tidak menjadi jawaban atas variasi tantangan lokal Indonesia. Berdasarkan hasil lokakarya tersebut dan pengalaman advokasi para peserta lokakarya, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi asimetris² merupakan model advokasi yang perlu dikembangkan di masa mendatang.

Desentralisasi Asimetris: Sebuah Tawaran

Kebutuhan ke depan adalah mendesain desentralisasi asimetris sebagai alternatif dari logika simetris dan uniformitas yang gagal menjadi jawaban atas kebutuhan keberagaman Indonesia. Desain desentralisasi asimetris bagi Indonesia harus menjawab dua kebutuhan sekaligus, yaitu ke-bineka-an dan ke-tunggal-ika-an.

Dalam logika berpikir di atas, asimetrisisme tidak semata-mata berangkat dari kekhasan sosial-budaya sebagai produk sejarah panjang masyarakatnya, namun juga rumusan yang berangkat

¹ Evaluasi cepat ini dilakukan oleh POLGOV UGM berdasarkan identifikasi masalah desentralisasi yang ditulis oleh para peserta lokakarya Forum OMS (2008–2009) di beberapa daerah.

² POLGOV UGM sudah beberapa kali melakukan advokasi kebijakan berdasarkan riset untuk menemukan karakter asimetris dalam pengelolaan desentralisasi, antara lain, dalam advokasi RUU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (2006–2007); perumusan Master Plan Kabupaten Puncak Jaya, Papua; advokasi penguatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Sorong Selatan, Papua; riset pemekaran daerah di Kabupaten Biak, Numfor; studi pemekaran Kabupaten Boven Digul; serta serangkaian studi di Aceh, Batam, DKI Jakarta, dan Kalimantan Barat pada 2009. Lihat www.forumdesentralisasi.org untuk informasi lebih terperinci.

From a rapid evaluation¹ carried out on various frames of changes in the politics of decentralization in the last 11 years, it shows that the challenge for Indonesia is not only in getting out of its strong centralization-minded character, but also in settling problems concerning uniformity. Decentralization is still regarded in its sense of uniformity, which tends to deny the diversities that characterize the regions.

The strong uniformity character in the designs and practices of decentralization in Indonesia has become a major concern among the academics and activists from various regions who participated in a series of workshops held by the Civil Society Organization (CSO) Forum in six regions (Sumatra; Java; Kalimantan; Sulawesi and Maluku; Bali and East Nusa Tenggara; and Papua) from 2008 to 2009. The discussions during the workshop came to a conclusion that the single design of decentralization, amid the diversity of local characteristics and needs, cannot address the varied local challenges in Indonesia. Based on the results of the workshops and the experiences of the participants of the CSO Forum in advocacy activities, it can be concluded that asymmetric decentralization² is the model of advocacy that needs to be developed in the future.

Asymmetric Decentralization: A Proposal

What is needed in the future is to design asymmetric decentralization as an alternative to the logic of symmetry and uniformity, which have failed to address the needs for diversity in Indonesia. The asymmetric decentralization design must cater to two needs: diversity and unity.

From the logic above, the asymmetry sets out not only from the specific sociocultural characteristics that are the product of the long history of the people, but also from the



Desain tunggal desentralisasi di tengah keberagaman karakteristik dan kebutuhan lokal tidak menjadi jawaban atas variasi tantangan lokal Indonesia.

The single design of decentralization, amid the diversity of local characteristics and needs, cannot address the varied local challenges in Indonesia.

¹ This rapid evaluation is conducted by POLGOV UGM based on the identification of decentralization issues written by the participants of the CSO Forum workshop (2008–2009) in some regions.

² POLGOV UGM has conducted several policy advocacies based on research to discover the characteristics of asymmetry in managing decentralization. They are, among others: advocacy of the Bill on the Privileges of the Special Region of Yogyakarta (2006–2007); master plan formulation of Kabupaten Puncak Jaya, Papua; advocacy of capacity building of local government administration of Kabupaten Sorong Selatan, Papua; research on regional division in Kabupaten Biak, Numfor; study on the division of Kabupaten Boven Digul; and a series of studies in Aceh, Batam, Jakarta, and West Kalimantan in 2009. See www.forumdesentralisasi.org for detailed information.

dari kepentingan nasional. Dalam konteks ini, pengembangan kawasan perbatasan dan kawasan konservasi, misalnya, menjadi prioritas karena ada kepentingan nasional Indonesia yang harus dijaga dan dikelola secara optimal. Untuk kawasan semacam ini yang dibutuhkan adalah kendali nasional yang kuat.

Pengelolaan asimetrisme juga dirancang untuk menjawab persoalan-persoalan keterbelakangan dan disparitas kapasitas pemerintahan. Dengan kata lain, produksi dan distribusi kesejahteraan ke seluruh wilayah Indonesia dalam semua konteks spasial/geografis menjadi keniscayaan baru untuk memperkokoh negara kesatuan. Integrasi melalui pengembangan kebijakan dan praktik negara kesejahteraan (welfarism) dapat dipakai sebagai cara baru untuk memerintah.

Dalam kerangka berpikir asimetrisme, pengembangan pemerintahan daerah perlu diletakkan dalam kerangka penguatan daya saing nasional menghadapi tantangan global. Dalam logika ekonomi, daya saing sebuah bangsa sangat ditentukan oleh kemampuannya dalam mengembangkan aspek-aspek keunggulan komparatif (comparative advantages). Kebutuhan akan daya saing tersebut secara lebih nyata sekarang ini dirasakan oleh beberapa provinsi perbatasan, seperti Sumatra Utara, Aceh, Riau, dan Kepulauan Riau. Untuk memperkuat daya saing, kawasan-kawasan tersebut semestinya dikembangkan dengan desain yang lebih spesifik.

Kerangka Kerja Advokasi

Berangkat dari kehendak untuk merumuskan desain desentralisasi yang bersifat asimetris seperti tergambar di atas, maka proses advokasi ke depan membutuhkan dua langkah. Pertama, mengembangkan jejaring komunitas yang bergerak di ranah pengembangan pengetahuan (epistemis) untuk terlibat dalam proses advokasi desentralisasi asimetris dan, kedua, menyambungkan kerja-kerja komunitas epistemis dengan komunitas kebijakan.

Dalam kerja-kerja pengembangan jejaring epistemis, kalangan akademisi dan aktivis organisasi nonpemerintah (ornop) yang selama ini tergabung dalam Forum OMS memiliki beberapa agenda ke

Pengelolaan asimetrisme dirancang untuk menjawab persoalan-persoalan keterbelakangan dan disparitas kapasitas pemerintahan.

Asymmetry management is designed to respond to the issues of underdevelopment and the disparities of the government capacity.

national interests. In this context, the development of border areas and conservation areas, for example, has become a priority since it involves Indonesia's national interest that must be optimally conserved and managed. These areas need strong national control.

Asymmetry management is also designed to respond to the issues of underdevelopment and the disparities of government capacity. In other words, production and distribution of welfare all over Indonesia in every spatial/geographical context secures new faith in strengthening the republic. Integration through the development of welfarism can be used as a new way to govern.

In the asymmetry frame of thought, the development of regional governments has to be put into the frame of strengthening national competitiveness in facing global challenges. In economic logic, a nation's competitiveness is highly determined by its capability in developing aspects of comparative advantages. The need for competitiveness is now felt by some border provinces such as North Sumatra, Aceh, Riau, and Riau Islands. To strengthen their competitiveness, these provinces must be developed by using a more specific design.

Advocacy Framework

Starting from the will to design an asymmetric decentralization as depicted above, the process of advocacy in the future requires two steps. First, develop a community network which operates in an epistemic domain to be involved in the process of asymmetric decentralization advocacy; and second, link the work of the epistemic community with the policymaking community.

In the work of developing an epistemic network, academics and nongovernmental organization (NGO) activists working under the CSO Forum have set a number of future agendas. First, initiating



Alma Arief/SMERU

depan. Pertama, menginisiasi dan memperluas jejaring epistemis dalam skala nasional bagi upaya untuk mendorong hadirnya agenda penelitian bersama di antara akademisi dan aktivis ornop. Jejaring epistemis tersebut diharapkan bisa menemukan pengetahuan yang lebih baik tentang karakter khas/unik daerahnya masing-masing yang perlu direspons dengan desain desentralisasi yang bersifat khusus.

Kedua, berbasis pada pengetahuan yang dihasilkan dalam kerja-kerja riset bersama dalam jaringan epistemis tersebut, langkah selanjutnya adalah merumuskan model desentralisasi asimetris yang lebih utuh berdasarkan pada konteks daerah yang beragam. Dalam rangka merumuskan model kebijakan desentralisasi yang bersifat asimetris tersebut perlu dipertimbangkan tiga hal berikut.

1. Jangka waktu pelaksanaan kebijakan. Sebagai sebuah kebijakan, jangka waktu kebijakan ini bisa bersifat permanen ataupun sementara (transisional). Hal pokok yang menentukan jangka waktu tersebut adalah motivasi kebijakan dan ketegangan yang harus dihadapi dalam hubungan nasional dan subnasional.
2. Bentuk asimetrisme, apakah finansial ataukah fungsional. Asimetrisme finansial ditandai dengan kebijakan pemerintah nasional untuk menyediakan sumber-sumber keuangan tambahan bagi berjalannya fungsi-fungsi pemerintahan tanpa harus mengintervensi penyelenggaraan pemerintahan lokal. Desain ini dikembangkan untuk menjawab kebutuhan khusus suatu wilayah yang spesifik secara geografis. Penguatan di sisi masukan ini juga dimaksudkan untuk mendorong pemerataan antarwilayah dalam hal terpenuhinya pelayanan masyarakat secara layak.
3. Sisi cakupan asimetrisme, apakah untuk pemerintahan lokal (kabupaten/kota) ataukah pemerintahan regional (provinsi). Pilihan cakupan tersebut tentu saja ditentukan oleh seberapa luas implikasi yang akan diperoleh atau masalah yang harus dijawab dan desain dasar titik berat otonomi yang ditentukan.

Setelah tawaran model desentralisasi asimetris bisa dirumuskan secara utuh, agenda berikutnya adalah menyambungkan gagasan yang berkembang dalam jaringan komunitas epistemis ke komunitas kebijakan. Proses penyambungan ini dilakukan melalui kerja legislasi dan kerja politik. Kerja legislasi bisa dilakukan mulai dari membangun agenda latar kebijakan, formulasi naskah akademis, sampai pada tawaran naskah sanding rancangan kebijakan. Di sisi lain, kerja-kerja politik didorong melalui proses lobi atau pendekatan kepada pembuat kebijakan. Dalam konteks kerja politik ini, upaya memperluas sekutu dalam aliansi antarjejaring merupakan sesuatu yang sangat penting. Tanpa jejaring, proses advokasi kebijakan hanyalah fatamorgana. ■

and extending epistemic networks at the national scale in an effort to promote an agenda of collective research studies by academics and NGO activists. The epistemic network is expected to come up with better knowledge about the unique characteristics of the region—where the network resides—that need to be responded with a special decentralization design.

Second, based on the knowledge produced by the collective research in the epistemic network, the next step is to formulate a more solid model of asymmetric decentralization based on varied regional contexts. In formulating the model, the following three factors have to be considered:

1. *The policy implementation period. The period of the policy can be permanent or transitional. What determines the nature of the period is the policy motivation and the tension that has to be dealt with in regard to national and subnational relations.*
2. *The form of asymmetry—financial or functional. Financial asymmetry is marked with the central government policy to provide additional financial sources for the government functions without intervening with the local government management. This design is developed as a response to the specific needs of certain geographical areas. This strengthening of input aims to encourage even distribution of services to the society within the regions.*
3. *The asymmetry coverage—for local government (kabupaten (district)/kota (city)) or regional government (province). The choice of coverage can be determined by the extent of implications that will be gained or problems that have to be solved and the basic design of the aspect of autonomy being focused.*

After the asymmetric decentralization model can be comprehensively proposed, the next agenda is to convey the ideas developed in the epistemic community network to the policymaking community. This process is done through the legislation and political works. The legislation work is conducted by developing an agenda of policy background, formulating academic drafts, and proposing an accompanying policy draft. On the other hand, political work is boosted through the process of lobbying or approaching the policymakers. In the context of political work, efforts to form more allies among networks are essential. Without networking, the process of policy advocacy is merely a mirage. ■

Untuk memperkuat daya saing nasional menghadapi tantangan global, ada kawasan-kawasan yang semestinya dikembangkan dengan desain yang lebih spesifik.

To strengthen their national competitiveness in facing global challenges, some provinces must be developed by using a more specific design.



Syaikh Usman/SMERU

DAFTAR ACUAN

- Kaho, Josef Riwu (2001) *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta, Rajawali Press.
- Kuncoro, Mudrajad (2004) *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Liang Gie, The (1995) *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Suatu Analisa tentang Masalah-Masalah Desentralisasi*. Jilid 3. Jakarta: Gunung Agung.
- . (1994) *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Suatu Analisa tentang Masalah-Masalah Desentralisasi*. Jilid 2. Jakarta: Gunung Agung.
- . (1993) *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Suatu Analisa tentang Masalah-Masalah Desentralisasi*. Jilid 1. Jakarta: Gunung Agung.

LIST OF REFERENCES

- Kaho, Josef Riwu (2001) *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. [The Prospect of Regional Autonomy in the Republic of Indonesia, Identification of Influencing Factors]. Jakarta, Rajawali Press.
- Kuncoro, Mudrajad (2004) *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. [Autonomy and Regional Development: Reform, Planning, Strategy, and Opportunity]. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Liang Gie, The (1995) *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Suatu Analisa tentang Masalah-Masalah Desentralisasi*. [The Growth of Regional Government in the Republic of Indonesia, An Analysis of Decentralization Issues]. Third Volume. Jakarta: Gunung Agung.
- . (1994) *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Suatu Analisa tentang Masalah-Masalah Desentralisasi*. [The Growth of Regional Government in the Republic of Indonesia, An Analysis of Decentralization Issues]. Second Volume. Jakarta: Gunung Agung.
- . (1993) *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Suatu Analisa tentang Masalah-Masalah Desentralisasi*. [The Growth of Regional Government in the Republic of Indonesia, An Analysis of Decentralization Issues]. First Volume. Jakarta: Gunung Agung.

PENELITIAN DAN KEBIJAKAN: SEBUAH CATATAN EMPIRIS

RESEARCH AND POLICY: AN EMPIRICAL NOTE

Harry Seldadyo*



SMERU

Dalam pandangan teknokratis-positivistik, teori dan kebijakan adalah dua pilar dasar dalam proses penyusunan kebijakan. Di antara dua pilar proses kebijakan itu, ada pilar ketiga yang juga memiliki peran penting: penelitian. Penelitian, utamanya di tingkat empiris, memainkan dua fungsi. Pertama, ia memberikan informasi sistematis tentang apa yang diproposisikan oleh teori, untuk selanjutnya dijadikan basis bagi kebijakan. Kedua, ia memeriksa hubungan antara teori dan kebijakan. Dengan kata lain, ia mengevaluasi efektivitas kebijakan yang dituntun oleh teori.

Kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*) yang akhir-akhir ini banyak diandalkan sebagai pendekatan dalam penyusunan kebijakan berada di dalam dua fungsi di atas. Diturunkan dari gagasan tentang pendidikan berbasis bukti (*evidence-based education*) (Davies, 1999), Davies (2004) menyatakan bahwa kebijakan berbasis bukti ialah suatu pendekatan untuk membantu pengambilan keputusan atas kebijakan melalui topangan informasi akurat berbasis bukti-bukti penelitian. Kendati juga dipenuhi kritik, bagi Davies ini merupakan lawan dari kebijakan berbasis

* Harry Seldadyo adalah *Team Leader* PGSP-UNDP National Research. Tulisan ini merupakan pendapat pribadi.

In the view of the technocratic-positivistic tradition, theory and policy are two fundamental pillars in the process of policy formulation. In between these two pillars of the policy process, there is a third pillar which also plays an important role: research. Research, especially at the empirical level, plays two functions. First, it provides systematic information about what is propositioned by theory, which is further used as the basis for policy. Second, research examines the relationship between theory and policy. In other words, it evaluates the effectiveness of policies guided by the theory.

Evidence-based policy, an approach which has recently gained trust in policy formulation, plays a role in both functions. Derived from the ideas of evidence-based education (Davies, 1999), Davies (2004) claimed that evidence-based policy is an approach to guide policy decision-making through accurate information based on research evidence. Although not spared from criticism, to Davies, evidence-

* Harry Seldadyo is the *team leader* of PGSP-UNDP National Research. The views expressed in this article are his own.

opini (*opinion-based policy*) yang bergantung pada penggunaan “bukti-bukti terseleksi” atau pandangan-pandangan yang belum teruji (*untested views*) yang sering kali terinspirasi oleh ideologi, prasangka, atau spekulasi.

Apa yang dapat dikatakan di sini ialah bahwa informasi dan analisis bagi kebijakan—bukan hanya analisis kebijakan (Gordon, Lewis, dan Young, 1998)—merupakan bahan vital bagi suatu nasihat kebijakan, yakni bagaimana suatu kebijakan diarahkan dan dievaluasi. Kebijakan perbaikan indeks pembangunan manusia (IPM) di tingkat provinsi, misalnya, bisa menggambarkan keadaan ini. Berpegang pada konsep triangulasi pendidikan-kesehatan-pendapatan, Pemerintah Provinsi Gorontalo memetakan dan menganalisis capaian IPM kabupaten/kota. Bertumpu pada peta dan analisis tersebut, Pemerintah Gorontalo lalu mengalokasikan anggaran sedemikian rupa untuk mendukung yurisdiksi di bawahnya dalam melakukan perbaikan IPM. Peta dan analisis ini dipakai bukan hanya untuk mempertajam target kebijakan, tetapi juga untuk mempertinggi efektivitas anggaran yang dialokasikan. Hasilnya, Gorontalo ditetapkan sebagai provinsi dengan perubahan IPM terbesar di antara provinsi-provinsi lain di Indonesia.

Pengalaman serupa juga terjadi di Provinsi Jawa Barat dengan kebijakan “IPM 80” yang merupakan kebijakan alokasi anggaran untuk proyek-proyek di bidang pendidikan, kesehatan, dan peningkatan pendapatan bagi kabupaten/kota dalam mengejar target capaian indeks 80 (Kantor Bank Indonesia, 2006) (lihat Kotak 1). Secara metodologis, analisis gugus (*cluster analysis*) dipakai untuk membagi kabupaten/kota ke dalam kelompok yurisdiksi yang sepadan. Berdasarkan analisis ini, kabupaten/kota mendapat perlakuan anggaran yang berbeda jika ia berada dalam gugus yang berbeda. Kendati indeks 80 adalah angka yang cukup tinggi untuk diraih, kebijakan yang lebih terfokus serta berbasis informasi dan analisis mengenai keadaan riil di lapangan telah mampu disusun.

Selain di tingkat meso dan mikro, di tingkat makro kebutuhan akan informasi dan analisis data bagi penyusunan kebijakan juga tidak terelakkan. Penelitian yang menghasilkan simulasi-simulasi berbasis data lazim dipakai, misalnya, untuk kebijakan subsidi energi maupun penetapan dana alokasi umum (DAU). Bahkan

Berpegang pada konsep triangulasi pendidikan-kesehatan-pendapatan, Pemerintah Provinsi Gorontalo memetakan dan menganalisis capaian IPM kabupaten/kota.

Based on the concept of triangulation of education–health–income, the Government of the Province of Gorontalo maps and analyzes the HDI achievements of the districts.

based policy is the opposite of opinion-based policy which relies on the use of “selective evidence” or untested views that are often inspired by ideology, prejudice, or speculation.

What can be concluded here is that information and analysis for policy—not only policy analysis (Gordon, Lewis, and Young, 1998)—is vital for a policy advice, i.e. how a policy is directed and evaluated. A policy to improve the human development index (HDI) at the provincial level, for example, could describe this situation. Based on the concept of triangulation of education–health–income, the Government of the Province of Gorontalo maps and analyzes the HDI achievements of the kabupaten/kota (distric/city). Based on the mapping and analysis, the Gorontalo government allocated its budget in such a way as to support the kabupaten/kota under its jurisdiction to improve the HDI. The mapping results and its analysis are not only used to refine the policy target, but also to enhance the effectiveness of the budget allocated. As a result, Gorontalo was declared the province with the largest change in HDI among other provinces in Indonesia.

A similar experience is also found in the Province of West Java, where the government issued the “HDI 80” policy, which allocates budget for projects in education, health, and increase in income for the kabupaten/kota in order to achieve the targeted index of 80 (Bank Indonesia Office, 2006) (see Box 1). Methodologically, cluster analysis is used to divide the kabupaten/kota into groups of equivalent jurisdictions. Based on this analysis, each kabupaten/kota is allocated with a different budget if it is in a different cluster. Although 80 is an index that is quite high to achieve, a policy that is more focused and based on information and analysis about the real situation on the ground was successfully formulated.

Besides the medium and micro levels, the need for information and data analysis for policy formulation at the macro level is also inevitable. Studies that produce data-based simulations are commonly used, for example, for determining energy subsidy policies and specific allocation funds (DAU). Even direct cash subsidies, such as the Direct Cash Transfer program (BLT), entirely rely on empirical data—



**Kotak 1. IPM 80 Jawa Barat: Data untuk Pengambilan Keputusan/
Box 1. Towards HDI 80: Data for Decision-making in West Java**

Pemerintah Daerah Jawa Barat mencanangkan kebijakan pencapaian indeks pembangunan manusia (IPM) sebesar 80 pada tahun 2015. Di bawah Program Pendanaan Kompetisi Akselerasi Peningkatan IPM (PPK-IPM), setiap kabupaten/kota dikategorisasi berdasarkan analisis gugus (*K-means*). Tiga kelompok yurisdiksi dapat dihasilkan dari teknik ini. Di kelompok I setiap yurisdiksi, dengan dominasi yurisdiksi kota, mendapatkan alokasi fiskal Rp25 miliar. Untuk kelompok II dan III, masing-masing mengalokasikan Rp20 miliar dan Rp15 miliar bagi setiap yurisdiksi—yang seluruhnya adalah yurisdiksi kabupaten. Alokasi fiskal ini diarahkan pada pembentukan kegiatan-kegiatan inovatif yang berpotensi menaikkan indeks di tiga sektor: pendidikan, kesehatan, dan ekonomi.

Data dan analisis menjadi kata-kata kunci di sini. Sumber-sumber data semacam Susenas dan Suseda adalah landasan bagi pembentukan ketiga gugus ini. Lebih daripada itu, dalam proses pengajuan usulan kegiatan oleh kabupaten/kota, data dan analisisnya juga dibutuhkan sebagai alasan pembenaran ragam, besaran, target, lokasi, dan durasi kegiatan.

Di tingkat provinsi, program-program yang dapat mengakselerasi pencapaian indeks 80 di bidang kesehatan, pendidikan, dan daya beli dijalankan secara paralel. Data dan analisisnya, sekali lagi, menjadi penghelanya. Sebagai contoh, di sektor pendidikan, target pencapaian 85% penduduk usia di atas 15 tahun untuk berpendidikan SMU/SMK atau Paket C diturunkan dari seri data Susenas dan Suseda. Hal serupa juga terjadi pada target pencapaian pelayanan neonatus (bayi yang baru lahir) optimal 100% di sektor kesehatan; data merupakan basis bagi penetapan itu. Begitu pula untuk penetapan 27 komoditas yang menjadi indikator utama indeks daya beli masyarakat untuk dipantau, data kembali menjadi pangkal pengambilan keputusan.

The Government of the Province of West Java launched a policy which targets to achieve a human development index of 80 by the year 2015. Under the Funding for the Acceleration of the HDI Improvement Competition Program (PPK-IPM), every kabupaten/kota is categorized based on cluster analysis (K-means). Three groups of jurisdiction can be produced from this technique. In group I—which is dominated by the kota—each jurisdiction gets a fiscal allocation of Rp25 billions. In groups II and III, Rp20 billions and Rp15 billions is allocated respectively to each jurisdiction which are all kabupaten. The fiscal allocation is directed to the formation of innovative activities that will potentially generate the index in three sectors: education, health, and economy.

The data and analysis are the keywords here. Data sources such as the Susenas and Suseda are the basis for the formation of the three clusters. More than that, in the process of proposing the activities by the kabupaten/kota, data and analysis are also needed to justify variety, number, target, location, and duration of activity.

At the provincial level, the programs that can accelerate the achievement of index 80 in the fields of health, education, and purchasing power are implemented simultaneously. The data and analysis, once again, become its driving force. In the education sector, for example, the target of achieving 85% of the population aged over 15 to finish general or vocational senior high school or package C was developed based on Susenas and Suseda data series. Similarly, data is the basis for determining the target to achieve an optimum 100% neonatal service in the health sector. The case is the same for the identification of 27 commodities which became the main indicators for consumer purchasing power index to be monitored; data became the basis for this decision.

Sumber: Kantor Bank Indonesia, 2006/Source: Bank Indonesia Office, 2006.

kebijakan subsidi langsung tunai seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT) sepenuhnya mengandalkan data empiris—kendati di tingkat implementasi, kondisi sosiologis lokal tidak serta-merta dapat diabaikan.

Meskipun demikian, proses kebijakan tidak selamanya bersifat teknokratis. Acap kali proses kebijakan publik menjadi proses politik yang tidak melulu mengandalkan telaah-telaah rasional-teknis. Bahkan tak jarang argumentasi rasional-teknis harus tunduk pada kenyataan atau rasionalitas politik. Kebijakan pembentukan daerah otonomi baru (DOB), misalnya, lebih kerap berdimensi rasional-politis daripada rasional-teknis sehingga situasinya menjadi lebih kompleks. Dalam beberapa kasus, usulan-usulan pembentukan DOB disampaikan dengan basis data dan analisis. Namun, tak jarang data dan analisis semacam ini berbenturan dengan hasil-hasil evaluasi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang berpotensi pada pembatalan rekomendasi pembentukan DOB. Dalam rasionalitas politik, hasil-hasil evaluasi DPOD bisa tak masuk hitungan manakala parlemen mengambil kalkulasi lain.

Kalkulasi politik menjadi faktor penting dalam kebijakan pembentukan DOB mengingat DOB selalu menyediakan jabatan politik dan jabatan publik baru. Studi Seldadyo (2009)

although at the implementation level, one cannot overlook the local sociological conditions.

However, the policy process is not always one of a technocratic process. Often the process of public policy turns into a political process that does not always rely on rational and technical analyses. Often, technical and rational arguments must submit to political reality or rationality. Policies for the formation of new autonomous regions (DOB), for example, more often rest on rational political dimensions than rational technical dimensions. Therefore, the situation becomes more complex. In some cases, the proposals for the formation of the new autonomous regions are developed based on data and analysis. However, it is quite often the case that the data and analysis is in conflict with the evaluation results of the Regional Autonomy Advisory Council (DPOD), which may lead to the cancellation of the recommendation for the establishment of new autonomous regions. From the stance of political rationality, the results of the DPOD evaluation may not be accounted for when the parliament is taking other issues into consideration.

Political calculation is an important factor in policies for the formation of new autonomous regions, bearing in mind that these regions always award a new political and government position. Seldadyo's Study (2009) reveals the following facts. The emergence

Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengeluarkan kebijakan “IPM 80” yang merupakan kebijakan alokasi anggaran untuk proyek-proyek di bidang pendidikan, kesehatan, dan peningkatan pendapatan bagi kabupaten/kota untuk mengejar target capaian indeks 80.

The Government of the Province of West Java issued the “HDI 80” policy, which allocates budget for projects in education, health, and increase in income for the kabupaten/kota to achieve the targeted index of 80.



SNERU

menunjukkan beberapa fakta berikut. Fraksionalisasi politik—yaitu tingkat fragmentasi kursi legislatif di daerah bentukan baru—lebih besar daripada apa yang terjadi di wilayah bukan yurisdiksi daerah bentukan baru. Sejalan dengan itu, jumlah partai di dalam parlemen DOB juga lebih besar daripada jumlah partai di daerah imbangannya. Ditelisik dari tujuan memperluas basis konstituen di daerah, tidaklah sulit dimengerti bahwa di tingkat nasional parlemen memiliki kecenderungan untuk terus membentuk DOB—terlepas dari persoalan apakah secara teknokratis hal itu dimungkinkan.

Akhirnya, ilustrasi-ilustrasi yang dipaparkan di atas membawa pada kesimpulan bahwa dalam sejumlah kasus, penelitian menjadi basis bagi proses kebijakan. Kendati begitu, kalkulasi teknokratis berpotensi besar untuk dikesampingkan tatkala dimensi politik lebih kuat terkandung dalam suatu proses kebijakan. Pilihan-pilihan kebijakan pada akhirnya menjadi lebih bersifat pilihan politis daripada teknis. ■

DAFTARACUAN

- Davies, Philip (1999) ‘What Is Evidence-Based Education?’ *British Journal of Educational Studies*, 47(2): 108-121.
- Davies, Philip (2004) ‘Is Evidence-Based Government Possible?’ Jerry Lee Lecture 2004 at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium.
- Gordon, Ian, Janet Lewis, dan Ken Young (1998) ‘Perspective on Policy Analysis,’ dalam *The Policy Process: A Reader* (Michael Hill, ed.). Prentice Hall.
- Kantor Bank Indonesia (2006) Perkembangan Ekonomi dan Keuangan Provinsi Jawa Barat Triwulan IV – 2005 [dalam jaringan] <http://www.bi.go.id/web/id/Publikasi/Ekonomi_Regional/KER/Jabar/KER+Provinsi+Jawa+Barat+Triwulan+IV+2005.htm> [9 September 2010].
- Seldadyo, Harry (2009) *Creation of New Jurisdictions and People Welfare: In Search of Alternatives*. Jakarta: UNDP, Bappenas, dan DSF.

of political fractions—the level of fragmentation of the legislative seats in a new region—is higher than that found in its counterpart region. Correspondingly, the number of parties in the parliament of the new region is also higher than that of its counterpart region. In view of the national parliament’s desire to expand its constituent bases in the regions, it is not surprising that the national parliament tends to continue to form new autonomous regions, regardless of whether it is technocratically feasible or not.

Finally, the illustrations presented above lead to the conclusion that in some cases, research becomes the basis for policy process. Nevertheless, technocratic calculations have a great potential to get set aside when a political dimension is deeply embedded in the policy process. Policy choices ultimately become a political choice rather than a technical one. ■

LIST OF REFERENCES

- Bank Indonesia Office (2006) Perkembangan Ekonomi dan Keuangan Provinsi Jawa Barat Triwulan IV – 2005 [The Economic and Financial Progress of the Province of West Java, Fourth Trimester] [Online] <http://www.bi.go.id/web/id/Publikasi/Ekonomi_Regional/KER/Jabar/KER+Provinsi+Jawa+Barat+Triwulan+IV+2005.htm> [9 September 2010].
- Davies, Philip (1999) ‘What Is Evidence-Based Education?’ *British Journal of Educational Studies*, 47 (2): 108-121.
- Davies, Philip (2004) ‘Is Evidence-Based Government Possible?’ Jerry Lee Lecture 2004 at the 4th Annual Campbell Collaboration short colloquium.
- Gordon, Ian, Janet Lewis, and Ken Young (1998) ‘Perspective on Policy Analysis,’ in *The Policy Process: A Reader* (Michael Hill, ed.). Prentice Hall.
- Seldadyo, Harry (2009) *Creation of New Jurisdictions and People Welfare: In Search of Alternatives*. New York: UNDP, Bappenas, and DSF.

MENJEMBATANI KAJIAN DAN KEBIJAKAN: PROSES DAN PROSEDUR HUKUM UNTUK ADVOKASI KEBIJAKAN

BRIDGING RESEARCH AND POLICY: LEGAL PROCESSES AND PROCEDURES FOR POLICY ADVOCACY

Endah Murniningtyas & Hedi M. Idris *



Perubahan yang cukup penting dalam proses pembentukan peraturan perundangan adalah lahirnya Undang-Undang (UU) No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP). Pada dasarnya proses perencanaan dan penyusunan UU setelah berlakunya UU ini terbagi dalam enam tahap, yaitu perencanaan, persiapan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan/sosialisasi (Biro Hukum, Bappenas, 2006).

Perencanaan

Perencanaan penyusunan UU dilakukan melalui program legislasi nasional (prolegnas) yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) beserta pemerintah dan dikoordinasikan oleh DPR melalui Badan Legislasi (Baleg). Peraturan pelaksanaan yang mengatur lebih lanjut tentang tata cara pembuatan prolegnas ini diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Pasal 4 Perpres ini mengatur bahwa prolegnas harus

One of the significant changes in the process of legislation formulation was the enactment of Law No. 10/2004 on Legislation Formulation. Basically, after the law was enacted, the process of planning and formulating laws are divided into six stages, namely: planning, preparation, discussion, ratification, promulgation, and dissemination/socialization (Legal Bureau, Bappenas, 2006).

Planning

The planning of law formulation is done through the national legislation program (prolegnas) developed by the House of Representatives (DPR) together with the government and coordinated by the DPR through the Legislation Board (Baleg). Regulations that further regulate the procedures for developing a prolegnas are included in the Presidential Regulation No. 61/2005 on the Procedures for Developing and Managing the National Legislation Program. Article 4 of this presidential regulation states that the prolegnas must contain

* Pada saat penulisan artikel ini, Endah Murniningtyas adalah Direktur Penanggulangan Kemiskinan, Bappenas, dan Hedi M. Idris adalah Kepala Subdirektorat Analisis Kebijakan Pengurangan Kemiskinan, Bappenas.

* At the time this article was written, Endah Murniningtyas was the director of Poverty Reduction, Bappenas, and Hedi M. Idris was the head of the subdirectorate for the Analysis of Poverty Reduction Policies, Bappenas.

memuat program pembuatan UU dengan pokok materi serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Prolegnas harus mencakup penjelasan lengkap mengenai konsep RUU yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan UU; sasaran yang akan diwujudkan; pokok-pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan jangkauan serta arah pengaturan.

Persiapan

Dalam tahap persiapan, sebuah RUU dapat diajukan oleh satu dari tiga lembaga, yaitu presiden, DPR, atau untuk hal-hal tertentu oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Untuk RUU yang diusulkan presiden, ada tahap perancangan yang harus dilalui, dimulai dengan penyusunan konsep dan naskah akademis yang diikuti oleh permohonan prakarsa yang dilakukan oleh kementerian teknis atau lembaga nonkementerian terkait. Dalam tahap persiapan penyusunan peraturan ini, dukungan riset dengan berbagai tingkatan dan kedalaman tentang berbagai aspek sesuai dengan asas pembentukan peraturan dan asas yang harus terkandung dalam materi yang dimuat di dalam peraturan, sangat diperlukan.¹ Dalam penyusunan peraturan, hasil riset-riset tersebut kemudian disusun dalam suatu dokumen landasan teknis yang memuat berbagai kesimpulan dari berbagai saran teknis untuk memenuhi asas-asas tersebut. Dokumen inilah yang dalam proses penyusunan peraturan dikenal dengan nama “naskah akademis”.

Setelah mendapat persetujuan presiden, akan dibentuk panitia perancang RUU. Tim perancang ini, yang biasanya dibantu oleh tim asistensi (melibatkan banyak masyarakat sipil seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), perguruan tinggi, dan lain-lain), akan merumuskan sekaligus mengonsultasikan rancangan tersebut kepada publik. Setelah perancangan selesai dilakukan oleh kementerian teknis, RUU akan dikirimkan kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemkumham) sebagai kementerian yang bertanggung jawab atas harmonisasi perumusan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks persiapan, Depkumham kemudian mengirimkan RUU kepada Sekretariat Negara (Setneg) untuk dibuatkan surat presiden sebagai pengantar RUU dari presiden kepada pimpinan DPR. Surat presiden ini juga menyebut tentang menteri yang mewakili presiden dalam melakukan pembahasan dengan DPR.

Untuk RUU dari DPR, Tata Tertib (Tatib) DPR menetapkan bahwa usul inisiatif DPR disiapkan oleh Badan Legislasi

law formulation programs with the subject matter and its relevance to other laws. Prolegnas must also include detailed explanation about the draft bill concept, including the background and the objectives of law formulation; targeted aims; main considerations, scopes, or objects to be regulated; and coverage and direction of the regulation.

Preparation

During this stage, a draft bill can be proposed by one of the following three institutions: the president, the DPR, or—in some cases—the Regional Representatives Council (DPD). A draft bill proposed by the president must go through several designing stages, starting with developing the concept and academic draft, followed by an initiative appeal by the technical ministry or related nonministerial government institutions. In the preparation stage, it is essential to be able to present supporting research studies carried out at different levels and depths on various aspects in accordance with the principles of regulation formulation and the principles that must be contained in the content of the regulation.¹ In the regulation formulation, the research findings are then compiled in a technical document containing conclusions of all the technical recommendations to meet these principles. In the process of law formulation, the document is known as an “academic paper.”

With the president’s approval, a bill committee is set up. This committee, usually supported by an assistance team (involving civil society organizations, such as nongovernmental organizations (NGOs), universities, etc.), then formulates the bill and consults the public. After being drafted by the technical ministry, the draft bill is sent to the Ministry of Law and Human Rights as the ministry in charge of the harmonization of the formulation process and the implementation of laws. The Ministry of Law and Human Rights then sends the bill to the State Secretary so that a cover letter for the bill from the president can be sent along with the bill to the speaker of the DPR. This cover letter also appoints the minister representing the president during the discussion with the DPR.

For the bills proposed by the DPR, the internal rules of the DPR states that a draft bill initiated by the DPR is prepared by the Legislation Board based on prolegnas. If there is a proposal from a member, a commission, or the combination of both, the Legislation Board will do

¹ Menurut Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004, kriteria penyusunan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan, yaitu kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Sementara itu, menurut Pasal 6, isi peraturan perundangan harus mengandung asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

¹ According to Article 5 of Law No. 10/2004, the criteria of law formulation must be based on the formulation principles, which are: clarity of the objectives; suitable forming organ or institution; compatibility of the content type and subject; practicality; efficiency and effectiveness; clarity of the formula; and transparency. In addition, Article 6 of the law states that a law must contain the following principles: protection; humanity; nationality; familial values; sense of archipelago; unity in diversity; justice; equality before the law and government; orderliness and legal assurance; and/or balance, compatibility, and harmony.

berdasarkan prolegnas. Bila ada pengajuan oleh anggota, komisi, atau gabungan dari keduanya, Baleg yang akan melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan tersebut sebelum RUU disampaikan kepada rapat paripurna. Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa pihak yang biasanya melakukan proses penyiapan RUU di DPR, seperti fraksi dengan tim ahlinya, Tim Asistensi Baleg, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPR, dan Tim Perancang Sekretariat DPR. Baleg juga kadang-kadang menerima naskah RUU dari masyarakat sipil. Apabila dalam satu masa sidang DPR dan pemerintah menyampaikan RUU yang materinya sama, maka yang dibahas adalah RUU yang disampaikan oleh DPR, sementara RUU yang disampaikan pemerintah digunakan sebagai bahan sandingan.

Sementara itu, DPD hanya dapat mengajukan RUU dalam bidang tertentu seperti RUU yang berhubungan dengan otonomi dan pemekaran daerah. Usul RUU atau usul pembentukan RUU yang telah disetujui sidang paripurna DPD diajukan kepada pimpinan DPR yang selanjutnya akan meminta masukan dari Baleg DPR. Seterusnya RUU ini akan diperlakukan seperti RUU usul inisiatif DPR. Setelah disetujui menjadi RUU usul inisiatif, DPR akan mengirim surat kepada presiden agar ia menunjuk salah satu menteri yang akan melakukan pembahasan bersama DPR.

Pembahasan

Pembahasan RUU di DPR dilakukan DPR bersama menteri yang ditugaskan oleh presiden. Pembahasan RUU yang berkaitan dengan tugas DPD dilakukan dengan mengikutsertakan DPD. Prosedur yang sifatnya lebih rinci mengenai soal pembahasan ini diatur dalam Tatib DPR yang, antara lain, menjelaskan bahwa pembahasan RUU terdiri dari dua tingkat pembicaraan. Pembahasan tingkat pertama diadakan dalam rapat komisi, rapat Baleg, ataupun rapat panitia khusus (pansus). Pembahasan tingkat dua diadakan dalam sidang paripurna DPR untuk menyetujui RUU tersebut. Dalam pembicaraan tingkat satu dapat juga dilakukan rapat dengar pendapat umum (RDPU) dengan mengundang para pihak terkait, termasuk masyarakat, LSM, dan perguruan tinggi yang dianggap kompeten dalam bidang yang sedang dibahas.

Pengesahan

Apabila disetujui dalam rapat paripurna DPR, sebuah RUU akan dikirimkan kepada Sekretariat Negara untuk ditandatangani presiden sebagai pengesahan. Jika RUU tersebut kemudian tidak ditandatangani oleh presiden dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak disetujui DPR, maka RUU tersebut tetap sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Pasal 38 UU No. 10 Tahun 2004 mengatur lebih lanjut bahwa UU yang sah tanpa tanda tangan presiden ini ditandai oleh kalimat pengesahannya yang berbunyi: "UU ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20, Ayat 5, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

the harmonization, completion, and integration of the draft bill before it is presented at the DPR plenary session. Prior to the completion of the draft initiated by the DPR, a preparation process takes place involving fractions and their experts, the Legislation Board Assistance Team, the DPR's Center for Information Study and Services (P3I), and the Design Team of the DPR Secretariat. The Legislation Board occasionally accepts draft bills from the civil society. If the government and the DPR propose bills with the same subject in one session, the bill discussed will be the one proposed by the DPR, while the one proposed by the government will be used as a comparison.

The Regional Representatives Council (DPD), on the other hand, may only propose bills on certain subjects, such as those related to regional autonomy and regional division. A bill proposal or a bill formulation proposal approved at the DPR plenary session will be submitted to the DPR speaker, who will then request feedback from the Legislation Board. This bill will be treated as a bill initiated by the DPR. After the bill proposal is approved as a bill initiative, the DPR will send a letter to the president, requesting one of the ministers to discuss it with the DPR.

Discussion

The bill discussion at the DPR is held between the DPR and a minister assigned by the president. Members of the DPD are involved if the discussion is related to their tasks. Other detailed procedures regarding the discussion are stated in the internal rules of the DPR, which, among other things, explains that the bill discussion is divided into two levels. The first level is held at a commission meeting, the Legislation Board meeting, or a special committee meeting. The second level is held to approve the bill at the DPR plenary session. A hearing can also be conducted at the first level by inviting relevant parties, such as members of the society, NGOs, and academics who are considered competent in the field being discussed.

Ratification

If approved by the DPR plenary session, a bill is sent to the State Secretariat for the president to sign to complete the ratification process. If the bill is not signed by the president within 30 days following its approval by the DPR, it is still valid and has to be enacted. The Article 38 of Law No. 10/2004 states that the validity of a law without the president's signature is authenticated by the statement: "This law is declared valid under the regulation of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia Article 20, Section 5."

Pengundangan

Tahap pengundangan merupakan tahap “pengumuman” suatu perundang-undangan, melalui penempatannya dalam lembaran negara. Proses pengundangan ini dilakukan oleh Menkumham, sedangkan lembaran negara dicetak dan dipublikasikan oleh Percetakan Negara.

Sosialisasi

Penyebarluasan atau sosialisasi RUU merupakan tahap terakhir dalam proses pembentukan UU. Di Indonesia, tahap ini biasanya dikenal dengan istilah “sosialisasi”. UU No. 10 Tahun 2004 mengatur bahwa yang berkewajiban menyebarluaskan RUU adalah pemerintah.

Dari tahapan-tahapan di atas, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 mengatur tahap pembahasan dan pengesahan yang rinci hanya untuk UU dan perda karena pembahasan kedua jenis peraturan perundang-undangan ini melibatkan dua lembaga negara (eksekutif dan legislatif). Proses pembentukan peraturan pelaksana seperti peraturan pemerintah (PP), perpres, peraturan/keputusan gubernur/bupati/walikota merupakan wilayah kerja eksekutif tersendiri sehingga rinciannya tergantung pada kebijakan masing-masing instansi. Setelah selesai, rancangan akan disampaikan kepada presiden melalui Setneg untuk PP dan Sekretariat Kabinet (Setkab) untuk perpres dan instruksi presiden (inpres). Setneg dan Setkab akan mengkaji isinya sebelum ditandatangani atau disahkan oleh presiden.

Peran Kajian Berbasis Bukti

Proses dan prosedur pembuatan UU menurut UU No. 10 Tahun 2004 sebagaimana dijelaskan di atas memperlihatkan bahwa hasil kajian lembaga-lembaga *think tank*, perguruan tinggi, dan organisasi masyarakat sipil lainnya dapat menjadi masukan dalam konsep dan naskah akademis pada proses perencanaan dan persiapan pembuatan UU. Tersusunnya suatu naskah akademis tidak hanya memerlukan riset lapangan untuk menjangkau persepsi masyarakat, namun juga metariset menyangkut berbagai hal yang terkait dengan materi yang akan disusun, serta proses dialog dengan berbagai pihak, yakni pihak yang terkait dalam proses persiapan, pihak yang terlibat dalam proses penyusunan, dan pihak yang akan menjadi pemanfaat peraturan dan terkena dampak peraturan tersebut.

Masyarakat mempunyai hak untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka persiapan atau pembahasan RUU dan rancangan peraturan daerah (ranperda). Masukan tersebut harus terus dikawal dalam proses-proses selanjutnya seperti dalam proses pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan undang-undangnya.

Promulgation

The promulgation stage is the announcement of a law through its placement in the State Gazette of the Republic of Indonesia. The promulgation stage is the responsibility of the minister of law and human rights, while the State Gazette is printed and published by the State Printing Company.

Socialization

The socialization or the dissemination of a bill is the last stage in the law making process. In Indonesia, this stage is known as the “socialization” stage. Law No. 10/2004 states that the government is responsible for the socialization of a bill.

From the stages mentioned above, Law No. 10/2004 provides detailed explanation of the discussion and ratification stages only for national laws and regional regulation (perda), since they involve two state institutions, the executive and the legislative. The formulation of implementing regulations such as the government regulation (PP), the presidential regulation (perpres), governor/bupati/walikota² regulation/decreed is the sole responsibility of the executive; thus, the details really depend on each government level. When finished, the government regulation draft is proposed to the president through the State Secretariat while the presidential regulation and the presidential instruction are through the Cabinet Secretariat. Both secretariats are to study the content before the draft is signed by the president.

The Role of Evidence-based Study

Law No. 10/2004 shows that in the formulation process and procedures of law, the study findings of think tank institutions, universities, and other civil society organizations can provide input for the academic drafts and concepts in the planning and preparation process of law making. The formulation of an academic draft needs not only field research to collect people’s perspectives, but also metaresearch regarding matters related to the subject. In addition, it concerns good dialog with those who are involved in the preparation and the formulation processes as well as those benefiting and affected by the regulation.

People have the right to give written or oral inputs during the preparation and the discussion of bill and regional regulation drafts. The input must be guarded through the processes of discussion, ratification, promulgation, and socialization of the law.

² A bupati is the head of a kabupaten (district); a walikota is the head of a kota (city).

Dalam penyusunan peraturan yang bersifat legal dan berbagai kebijakan dan program, pemerintah menggunakan riset teknis dan riset di bidang sosial, ekonomi, dan politik agar dapat menyusun kebijakan yang tepat bagi semua pihak. Ketepatan kebijakan diperlukan agar kebijakan dan program yang diterapkan efektif menghasilkan manfaat bagi sebagian besar masyarakat. Langkah atau instrumen kebijakan yang dipilih adalah yang paling efisien dan tidak menimbulkan dampak negatif bagi pihak lain, atau dampak yang ditimbulkan minimal, atau pihak yang terkena dampak negatif dapat terakomodasi kepentingannya dengan baik. Riset di bidang sosial sangat diperlukan untuk mengetahui dan mempersiapkan tingkat penerimaan masyarakat, baik mereka yang mendapat manfaat maupun yang terkena dampak agar secara politis dapat diterima oleh berbagai pihak.

Masukan dari hasil kajian ilmiah juga berfungsi untuk mencegah adanya fakta yang didasarkan pada niat terselubung tertentu dan kepentingan pribadi atau golongan tertentu. Masukan ini seyogyanya diterjemahkan dan disampaikan dalam bahasa yang mudah dipahami, agar para wakil rakyat dapat mengerti dan menerjemahkannya secara tepat dalam bahasa hukum perundang-undangan.

Bagaimanapun, saat ini masih ada beberapa kelemahan dari kualitas riset atau kajian yang mendasari masukan, misalnya, lembaga riset dan *think tank* melakukan riset dengan tidak didasarkan pada data yang akurat dan termutakhir; tidak melakukan analisis yang spesifik menjawab berbagai aspek seperti yang ditetapkan dalam UU No. 10 Tahun 2004; tidak mendasarkan riset pada persepsi/pendapat masyarakat dan berbagai pihak yang dapat diolah menjadi langkah-langkah antisipasi risiko yang dapat menurunkan efektivitas kebijakan; dan tidak menyusun indikator *monitoring* dan evaluasi untuk penyempurnaan proses atau sebagai landasan untuk penentuan penghentian/penerusan suatu kebijakan/peraturan.

In formulating legal regulations and policies and programs, the government utilizes technical research as well as research in social, economic, and political fields in order to formulate policies that are appropriate for everyone. Policy accuracy is needed so that a policy and a program implemented can benefit most people. The policy instruments chosen are the most efficient ones and will not cause negative effects to other groups of people. Unavoidable negative impact should be minimum, and those whose life are negatively affected can have their needs well accommodated. Research in the social field is needed to find out about and prepare the level of acceptance of the society, both those who get the benefit and those who suffer the negative impact, so that the policies or programs can be politically accepted by everybody.

Inputs from scientific research can also prevent the justification of facts emerging from vested interest and personal interests or the interests of a certain group of people. The inputs should be translated into and disseminated in a language that is easy to grasp so that the people's representatives can understand them and properly interpret them when formulating laws.

However, there are still weaknesses in the quality of research or study that form the basis of the input provided. Some research institutes and think tanks, for example, do not base their research on accurate and updated data; do not make specific analysis that caters to the various principles regulated in Law No. 10/2004; do not base their research on the perceptions of the community that can be processed into actions to anticipate risks that can lower policy effectiveness; do not formulate monitoring and evaluation indicators for the process completion or as the grounds for deciding whether to stop or continue a policy/regulation.

Organisasi masyarakat sipil diharapkan dapat menyediakan informasi empiris mengenai kondisi lapangan.

Civil society organizations (CSOs) are expected to provide empirical information on the field condition.



Organisasi masyarakat sipil diharapkan dapat menyediakan informasi empiris mengenai kondisi lapangan yang disertai dengan data dan informasi yang berkualitas dan dapat dianalisis dan diperbandingkan dengan data dan informasi berbagai pihak lainnya. Informasi diharapkan bersifat konstruktif agar dapat ditampung di dalam penyusunan kebijakan, *monitoring* pelaksanaan, dan evaluasi dampak. Pada saat ini, masukan biasanya bersifat informasi lapangan yang meskipun mungkin benar, masih bersifat subjektif karena kurang didukung oleh data, informasi, dan temuan yang terdokumentasi secara konsisten dan kontinu sehingga dapat menunjukkan pola dinamika masyarakat dalam kurun waktu tertentu.

Untuk LSM yang bergerak di bidang advokasi, diperlukan masukan yang dapat digunakan secara konstruktif dan dapat digunakan untuk komunikasi publik dengan pemangku kepentingan, terutama agar dapat diperoleh informasi untuk penyusunan kebijakan maupun regulasi yang sesuai dengan kebutuhan (bukan keinginan) masyarakat. Masukan dapat pula digunakan untuk menyusun antisipasi risiko agar kebijakan dapat lebih efektif mencapai tujuan dan sasaran. Masukan yang konstruktif seperti ini perlu ditunjang dengan pengumpulan pendapat dan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh LSM dengan menggunakan metodologi yang dapat dipertanggungjawabkan dari segi objektivitas dan keterwakilan, serta dapat dikonfirmasi dengan data-data dan informasi yang disediakan oleh pihak-pihak lain.

Mempertimbangkan berbagai masukan dari ketiga pihak di atas akan sangat mendukung tercapainya penyusunan kebijakan dan peraturan yang dapat diterima masyarakat dan akan efektif mencapai tujuan dan sasaran.

Penutup

Untuk memberikan masukan, baik sebagai upaya advokasi maupun pengawasan dalam proses pembuatan UU, perlu komunikasi secara timbal-balik dan terus-menerus antara masyarakat sipil, termasuk lembaga-lembaga *think tank*, lembaga advokasi, serta perguruan tinggi, dan para pengambil keputusan, baik di lembaga eksekutif maupun legislatif. Lebih lanjut, setiap kebijakan dan rancangannya, baik berupa UU maupun perda serta kebijakan di bawahnya memerlukan penelaahan, seperti melalui kajian dampak kebijakan (RIA) agar dapat mengetahui dampak kebijakan tersebut dan dapat mencegah kebijakan yang merugikan masyarakat banyak. ■

DAFTAR ACUAN

Biro Hukum, Bappenas (2006) Pelatihan Penilaian Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Kerja sama dengan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta.

Civil society organizations are expected to provide empirical information on the condition in the field as well as qualified data and information that can be analyzed and compared with data and information from other sources. The information should be constructive enough to be accommodated during the policymaking, the implementation monitoring, and the impact evaluation. Nowadays, inputs are usually in the form of field information which, although may be true, is still subjective since it is mostly not supported by data, information, and findings that are consistently and continually documented to show the dynamic pattern of society in a certain period of time.

The advocacy NGOs are expected to provide inputs that can be constructively utilized and can be used in public communication with stakeholders, especially information which is useful for the formulation of policies or regulations that cater to the needs of the community instead of what the community might wish for. The input can also be used to prevent risks in order that policies can reach the objectives and target more effectively. Such constructive inputs must be supported by public opinion and aspiration, which are collected by NGOs through an accountable methodology that is objective and representative and which can be confirmed with data and information from other sources.

Taking into account the inputs from the three different sources above will support the formulation of policies and regulations that can be accepted by the community and will effectively reach the objectives and targets.

Concluding Remarks

With regard to providing inputs, as an effort not only to advocate but also to monitor the process of law making, there needs to be two-way communication continuously made between the society—including think tanks, advocacy institutes, and universities—and decision makers, both at the executive and legislative branches. Furthermore, every policy and its design, in the form of laws or regional regulations and their implementing policies, need an assessment, such as through the regulatory impact assessment (RIA). Such assessment will help anticipate the impact of a policy and prevent the negative impact to the society. ■

LIST OF REFERENCES

Legal Bureau, Bappenas (2006) *Training on Appraising Draft Bills [Pelatihan Penilaian Rancangan Undang-Undang]*. In collaboration with the Indonesian Center for Law and Policy Studies (PSHK), Jakarta.

KEMITRAAN LSM DAN PEMERINTAH DAERAH: PENGALAMAN B_TRUST DALAM MELAKUKAN ADVOKASI REFORMASI PELAYANAN SATU ATAP DAN PENGADAAN PUBLIK

NGO AND LOCAL GOVERNMENT PARTNERSHIP: B_TRUST'S EXPERIENCE IN ADVOCATING FOR ONE STOP SERVICES AND PUBLIC PROCUREMENT REFORMS

Yuyu Komariyah*



Hannah Smith/SMERU

Pemerintah daerah (pemda) saat ini sedang dihadapkan pada beraneka tuntutan masyarakat terhadap pengadaan pelayanan publik serta reformasi tata kelola pemerintahan. Untuk menjawab tuntutan tersebut, pemda perlu membangun kemitraan dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang memiliki kapasitas dalam melakukan reformasi bersangkutan. Bandung Trust Advisory Group, atau lebih dikenal dengan nama B_Trust, merupakan salah satu dari segelintir LSM yang menggabungkan kepakaran dan aktivisme dalam melakukan advokasi¹ bagi pemda, tidak hanya dalam isu-isu tata kelola pemerintahan, tetapi juga dalam membantu pemda untuk mengimplementasikan prinsip dan praktik terbaik tata kelola pemerintahan. Hubungan antara B_Trust dan pemda mencerminkan kemitraan antara LSM dan pemda.

*Yuyu Komariyah adalah Wakil Direktur B_Trust.

¹ Istilah advokasi terkenal dalam diskursus hukum dan akhir-akhir ini menjadi semakin populer di kalangan LSM. Dalam artikel ini, advokasi mengacu pada aktivitas sistemis yang dilakukan untuk membantu pemda dalam melakukan reformasi tata kelola pemerintahan dengan berdasarkan pada mekanisme kemitraan.

Local governments are being challenged by diverse community demands in public services provision and in governance reform. To address these demands, local governments need to develop partnerships with nongovernmental organizations (NGOs) that have the capacity to assist them in undertaking the reform. The Bandung Trust Advisory Group, better known as B_Trust, is one of the few NGOs that bring together the expertise and activism in providing advocacy¹ to local governments, not only on governance issues but also in closely assisting them in the implementation of good governance principles and practices. B_Trust's relationship with local governments reflects a partnership between an NGO and local governments.

*Yuyu Komariyah is the deputy director of B_Trust.

¹ The term advocacy is well-known in legal discourse and is recently getting more popular in the NGO circle. In this article, advocacy refers to systemic activities undertaken to assist local governments in conducting governance reform based on a partnership mechanism.

Pengalaman B_Trust dalam Melakukan Advokasi Reformasi Pelayanan Satu Atap (PSA) dan Pengadaan Publik

Komitmen pemda untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik, terutama dalam hal perizinan, memengaruhi iklim perekonomian dan usaha daerah. Komitmen ini telah memotivasi B_Trust untuk mengambil langkah konkret. Untuk itu, B_Trust telah melakukan beragam upaya untuk mendorong dan bahkan melakukan percepatan pembentukan PSA melalui fasilitasi advokasi kebijakan di tingkat Pemerintah Pusat dan provinsi serta penyediaan advokasi kebijakan dan praktik di tingkat pemda. Di tingkat lokal, B_Trust, dengan sokongan dana dari The Asia Foundation (sebagai pelaksana proyek USAID), melakukan advokasi terhadap pembentukan PSA di Kabupaten Indramayu, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Subang, and Kota Cimahi.

Dalam hal pengadaan publik, beberapa pemda mengetahui benar segala permasalahan terkait praktik pengadaan ini. Beberapa di antara permasalahan tersebut meliputi proses panjang dan rumit yang memengaruhi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi tiap unit dalam pemda dan, pada gilirannya, menurunkan kepercayaan publik terhadap proses dan keluaran pengadaan. Proses yang panjang dan rumit tersebut semakin menurunkan efisiensi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan kualitas pelayanan publik. Didanai oleh Uni Eropa, B_Trust telah melakukan advokasi reformasi pengadaan bagi Kabupaten Indramayu dan Kabupaten Purwakarta sebagai upaya untuk merespons kebutuhan pemda akan reformasi tata kelola pemerintahan.

Segala kegiatan advokasi B_Trust disandarkan pada prinsip-prinsip pendekatan advokasi partisipatoris. B_Trust menggunakan bermacam-macam teknik pendekatan partisipatoris seperti diskusi kelompok terfokus (FGD), diskusi informal, komunikasi intensif, dan pelatihan.

Dalam advokasi tata kelola pemerintahan daerah, B_Trust melakukan empat kegiatan utama yang bersifat sistemis dan partisipatoris sebagai berikut.

1. Aksi Awal

Tahap ini merupakan momen yang menentukan karena pada tahap inilah fondasi yang kukuh diletakkan demi kesuksesan advokasi. Membangun persepsi atau pijakan yang sama di antara semua pemangku kepentingan, seperti bupati atau walikota, DPRD, tokoh kunci dalam pemda, dan perwakilan masyarakat, bukanlah sesuatu yang mudah tetapi tetap harus dicapai agar advokasi dapat berjalan sukses. Melalui pijakan yang sama ini, akan terbentuk komitmen yang kuat untuk mencapai tujuan advokasi. Komitmen tersebut diikat dalam sebuah nota kesepahaman (MoU) antara LSM dan pemda.

B_Trust's Experience in One Stop Services (OSS) and Public Procurement Reform Advocacy

Local governments' commitment in providing better public services, particularly in licensing services, affects the local economy and business climate. This commitment has encouraged B_Trust to take concrete action. Therefore, B_Trust has undertaken diverse efforts to encourage and even accelerate the establishment of OSS through facilitating policy advocacy at the central and provincial government levels as well as providing policy and practices advocacy at the local government level. At the local level, B_Trust, with financial support from The Asia Foundation (as USAID's project implementer), provides advocacy on OSS establishment in Kabupaten (district) Indramayu, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Subang, and Kota (city) Cimahi.

On procurement issues, some local governments are well aware of the problems in procurement practices. Some of the problems include the long and complicated process of procurement that affects the implementation of the main duties and functions of each unit in a local government and, in turn, reduces public trust in the process and deliverables of procurement. The long and complicated process even adds to an inefficiency of the regional budget (APBD) and the decreasing quality of public services. Funded by the European Union, B_Trust has provided advocacy on procurement reform to Kabupaten Indramayu and Kabupaten Purwakarta as a means of responding to the needs of the local governments on governance reform.

All of B_Trust's advocacy activities are based on the principles of participatory advocacy approach. Diverse techniques of participatory approaches are conducted, such as focus group discussions (FGDs), informal discussions, intensive communication, and training.

In its local governance advocacy, B_Trust conducts four main systemic and participatory activities:

1. Initial Action Stage

This is a crucial moment when a very solid foundation is laid towards the success of the advocacy. To develop a similar perception or common platform among stakeholders—such as the bupati (head of kabupaten) or the walikota (head of kota/municipal), the Regional House of Representatives (DPRD), local government key persons, and community representatives—is not an easy task but must be achieved in order for the advocacy to succeed. Through this common platform, strong commitment to achieve the goals of the advocacy will be gained. This commitment is bounded in a Memorandum of Understanding (MoU) between the NGO and the local government.

Desain besar yang meliputi jalan yang ditempuh, aksi, metode, jadwal, keluaran, dan peran setiap pihak perlu dikembangkan dan disetujui oleh semua pemangku kepentingan, serta diacu secara konsisten. Studi rona awal diperlukan untuk menilai kondisi terkini pemda sehingga dapat dipetakan dan digunakan dalam rekomendasi kebijakan berbasis aksi.

2. Pelaksanaan dan Pelembagaan

Setelah mendapatkan komitmen dari semua pihak dan menyajikan hasil studi rona awal, langkah berikutnya adalah mengimplementasikan desain besar. Hal ini melibatkan advokasi kebijakan, perumusan proses dan prosedur usaha, peningkatan kapasitas kelembagaan dan individual, dan infrastruktur pendukung penting lainnya.

Advokasi Kebijakan

Advokasi kebijakan mensyaratkan pengembangan kerangka regulasi sebagai kebijakan yang memayungi regulasi lokal atau peraturan kepala daerah, termasuk perumusan, pelaksanaan, dan sosialisasi kebijakan. Hal ini akan mengukuhkan dan menunjang kegiatan advokasi secara keseluruhan. Perumusan dan penegakan regulasi lokal akan melibatkan DPRD dan pemda. Hal ini mudah untuk dilaksanakan karena DPRD sudah paham mengenai segala sesuatunya dan terlibat sejak tahap pembentukan pijakan dan komitmen yang sama hingga tahap pengembangan desain besar.

Pengembangan Sistem dan Prosedur

Untuk mengimplementasikan regulasi lokal, perlu dibuat petunjuk teknis dan operasional yang lebih lengkap. Petunjuk tersebut meliputi berbagai mekanisme kerja, prosedur operasional baku (SOP), dan manajemen penanganan keluhan.

Peningkatan Kapasitas

Untuk menjamin kesuksesan kegiatan advokasi B_Trust, peningkatan kapasitas bagi mitra kerja dan kelompok sasaran advokasi dilakukan melalui beberapa cara, seperti pelatihan, pembimbingan, pemagangan, dan kegiatan studi banding. Untuk

A grand design of the pathway, actions, methods, schedules, deliverables, and roles of each party should be developed and agreed upon by all stakeholders to be consistently referred to. A baseline study is required to provide an assessment of the existing condition of the local government which can be mapped out and used for further recommended action-based policy.

2. Implementation and Institutionalization

After all commitments have been obtained and the baseline study results presented, it is then time for the implementation of the grand design. It involves policy advocacy, formulation of business processes and procedures, institutional and individual capacity building, and other necessary supporting infrastructures.

Policy Advocacy

Policy advocacy requires that a regulatory framework be developed as an umbrella policy for local regulations or head of local government regulations, including formulation, implementation, and socialization of the policy. This will strengthen and sustain the advocacy activities as a whole. The formulation of the local regulations and their enforcement will involve the roles of both the DPRD and the local governments. This is easier to conduct since during the stage of forming a common platform and commitment as well as developing a grand design, the DPRD has been well informed and involved.

System and Procedure Development

To implement the local regulations, more technical and operational manuals are required. The manuals should include mechanisms, standard operating procedures (SOP), and complaint handling management.

Capacity Building

To ensure the success of the advocacy that B_Trust is conducting, capacity building for counterparts and the target groups of advocacy is held through several means, such as training, mentoring, internship, and conducting comparative study. For the OSS advocacy, as an

B_Trust telah melakukan advokasi reformasi pengadaan bagi Kabupaten Indramayu dan Kabupaten Purwakarta sebagai upaya untuk merespons kebutuhan pemda akan reformasi tata kelola pemerintahan.

B_Trust has provided advocacy on procurement reform to Kabupaten Indramayu and Kabupaten Purwakarta as a means of responding to the needs of the local governments on governance reform.



advokasi PSA, sebagai bagian integral dari pelatihan layanan prima terhadap pelanggan, misalnya, B_Trust melatih personel pusat PSA untuk menerima dan melayani pelanggan dengan senyum. Kegiatan studi banding dilakukan dengan daerah-daerah lain yang telah menerapkan praktik terbaik. Sebagai contoh, Kota Surabaya menyangand predikat praktik terbaik untuk reformasi pengadaan, sementara Kabupaten Sragen dan Kabupaten Jembrana untuk pusat PSA.

3. Monitoring dan Evaluasi (M&E) serta Partisipasi Publik

M&E dilakukan selama program berjalan untuk mengetahui tantangan dan permasalahan yang ditemui sebagai masukan untuk perbaikan. Kegiatan ini didasarkan pada sistem pemantauan dan evaluasi yang jelas dan melibatkan partisipasi publik.

4. Diseminasi Informasi: Peluncuran Program, Sosialisasi, dan Peliputan Media

Sosialisasi perkembangan kegiatan advokasi berperan mempertahankan perhatian publik pada jalannya proses advokasi. Kegiatan ini dilakukan melalui lokakarya, seminar, dan peluncuran program.

Kampanye media meliputi diseminasi bahan-bahan cetak, seperti buletin, laporan, brosur, dan spanduk, dan bahkan peluncuran situs jaringan atau tulisan di situs jaringan pemda untuk menginformasikan segala kegiatan dan capaiannya. Peliputan media membantu mendorong kesuksesan kegiatan advokasi. Menarik perhatian media dapat dilakukan dengan menjalin hubungan yang baik dengan berbagai institusi media.

Kendala yang Ditemui

Permasalahan yang umumnya ditemui selama pelaksanaan kegiatan advokasi meliputi terlambatnya pelaksanaan FGD, sibuknya para mitra kerja dengan pekerjaan utama mereka, dan kurangnya dukungan kepala daerah selama penulisan draf kebijakan payung. Meskipun demikian, ada beberapa hal positif seperti dukungan yang diberikan oleh bupati atau walikota berikut partisipasi penuh mereka pada berbagai tahapan kegiatan advokasi—seperti selama pelatihan, kegiatan studi banding, dan FGD.

Singkatnya, agar prakarsa advokasi bagi pemda mencapai kesuksesan pada tahap dan waktunya, LSM harus memulainya dengan membuat rencana aksi awal yang baik. Hal ini kemudian harus ditindaklanjuti dengan kegiatan M&E yang berkelanjutan, sosialisasi yang baik, dan peliputan media yang memadai; komitmen yang kukuh dari semua pemangku kepentingan untuk mencapai kesuksesan kegiatan advokasi; dan, terlebih penting, dukungan penuh bupati atau walikota terhadap prakarsa kebijakan dan aksi. ■

integrated part of customer excellence training, for example, B_Trust trained personnel of the OSS center to welcome and serve customers with a smile. Comparative study is conducted in other regions that have implemented the best practices. For example, Kota Surabaya holds the best practices for procurement reform, while Kabupaten Sragen and Kabupaten Jembrana for OSS centers.

3. Monitoring and Evaluation (M&E) and Public Participation

M&E is conducted throughout the program to find out the challenges and problems encountered as feedback for improvements. This is based on a defined system of monitoring and evaluation which involves public participation.

4. Information Dissemination: Launching, Socialization, and Media Coverage

Socialization of the progress of the advocacy activities serves to maintain public awareness on how things are moving forward. This is conducted through workshops, seminars, and program launchings.

Media campaigns include the dissemination of printed materials—such as bulletins, reports, brochures, banners—and even the launching of a webpage or a posting in a local government webpage to provide information on activities and their achievements. Media coverage will help boost the success of the advocacy activities. Media attention can be drawn through good networking with media institutions.

Obstacles Encountered

Common problems encountered during the implementation of the advocacy activities include the late start of the FGDs, the fact that counterparts were too busy with their main duties, and the lack of support from the heads of regions during the drafting of umbrella policies. Nevertheless, some good experiences include the support of the bupati or the walikota and their full participation at various stages of advocacy—such as during the training, the comparative study, and the FGDs.

In brief, in order for the the local government advocacy initiative to achieve its success at its own stage and pace, NGOs should start with a good initial action plan. This is followed up with: continuous M&Es, good socialization, and adequate media coverage; good commitment from all stakeholders on achieving the success of the advocacy; and most importantly, the bupati's or the walikota's full support on policy and action initiatives. ■