

KERANGKA KERJA RAPID UNTUK MEMPRAKIRAKAN KAITAN PENELITIAN DAN KEBIJAKAN

ODI-Research dan Policy in Development

Pendahuluan

Pemanfaatan penelitian dan bukti-bukti dalam kebijakan pembangunan dan praktiknya dapat membantu menyelamatkan nyawa, menurunkan angka kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup. Misalnya, hasil survey rumah tangga tentang penyakit di kawasan perdesaan Tanzania menunjukkan bahwa proses reformasi pelayanan kesehatan berkontribusi pada penurunan 28% mortalitas bayi dalam dua tahun. Sebaliknya, krisis HIV/AIDS semakin memburuk di beberapa negara karena keengganan sejumlah pemerintah untuk melaksanakan program pengendalian penyakit secara efektif sekalipun sudah terdapat bukti-bukti kuat tentang penyebab penyakit dan bagaimana mencegah penyakit tersebut agar tidak meluas.

Sekalipun penelitian memang penting, tetapi belum ada pemahaman yang sistematis tentang apa, kapan, mengapa dan bagaimana penelitian dapat menjadi masukan dalam kebijakan pembangunan. Sekalipun telah ada banyak literature mengenai kaitan penelitian dan kebijakan di negara-negara OECD dari berbagai disiplin, mulai dari penelitian ekonomi, ilmu politik, sosiologi, antropologi, hubungan internasional dan manajemen, masih belum banyak tekanan diberikan pada kaitan antara penelitian dan kebijakan di negara-negara berkembang. Keragaman budaya, ekonomi dan konteks politik yang sedemikian luas menyebabkan sulitnya menarik generalisasi dan pembelajaran yang sah dari pengalaman dan teori yang sudah ada. Program Research dan Policy in Development (RAPID) di ODI bertujuan memahami lebih baik bagaimana penelitian dapat berkontribusi terhadap kebijakan yang memihak kepada mereka yang miskin, dan bagaimana meningkatkan penggunaan penelitian dan bukti-bukti dalam kebijakan dan praktik pembangunan.

RAPID telah mengembangkan sebuah kerangka kerja untuk memahami kaitan penelitian dan kebijakan berdasarkan sebuah telaah literature yang sangat luas (de Vibe, Hovland dan Young, 2004)¹. Kerangka kerja ini mengelompokkan isu-isu di seputar empat bidang yang luas:

- Konteks : Politik dan Kelembagaan
- Bukti-bukti: Pendekatan dan kredibilitas
- Keterkaitan : Pengaruh dan legitimasi
- Pengaruh eksternal.

Definisi-definisi

RAPID menggunakan definisi untuk penelitian dan kebijakan yang relatif terbuka. Kami menganggap penelitian sebagai “semua upaya sistematis untuk meningkatkan pengetahuan”. Karena itu definisi ini berlaku untuk semua proses sistematis dari suatu investigasi dan evaluasi, membangun teori, pengumpulan data, analisis, dan kodifikasi yang terkait dengan kebijakan pembangunan dan praktiknya. Definisi ini juga termasuk untuk penelitian aksi, misalnya refleksi diri sendiri oleh para praktisi yang berorientasi pada penguatan praktik langsung.

Kebijakan juga mempunyai definisi yang sangat luas. Ketika menghimpun studi kasus RAPID menganggap kebijakan adalah sebuah “rentetan aksi”, termasuk pernyataan atau rencana, juga aksi di lapangan. Kita juga menganut pandangan yang lebih luas tentang kebijakan ketika memprakirakan dampak sebuah penelitian terhadap suatu perubahan kebijakan – perubahan yang jauh diatas dampak yang terlihat di atas dokumen resmi atau praktik² yang dapat terlihat nyata. Menurut Carol Weiss (1977) sudah diakui bahwa meskipun penelitian mungkin saja tidak berdampak langsung terhadap kebijakan tertentu, tetapi dengan melakukan penelitian maka kita masih mampu memberikan pengaruh tidak langsung yang

kuat, misalnya melalui istilah-istilah baru yang diperkenalkan dan melalui diskursus kebijakan yang dikemukakan oleh penelitian tersebut. Secara keseluruhan, RAPID menjajagi bagaimana penelitian dapat mempengaruhi cakrawala para pembuat kebijakan, kebijakan pembangunan, menyerukan rejim kebijakan publik, mendanai pola dan pelaksanaan kebijakan atau praktik kebijakan (Lindquist, 2003).

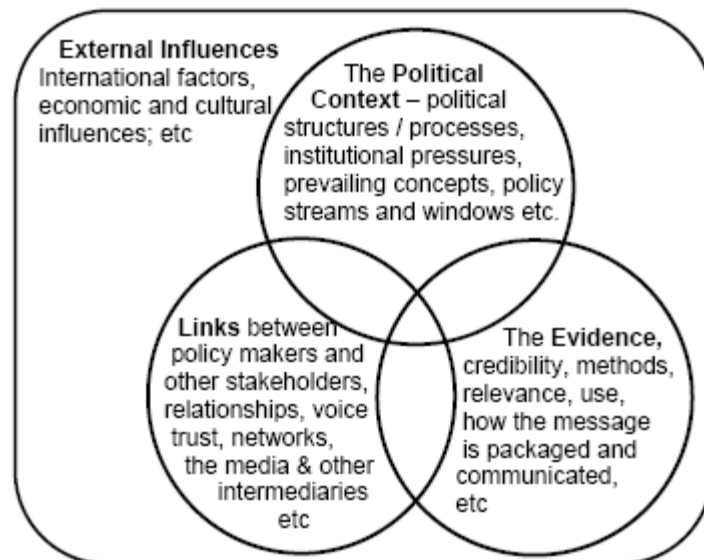
Kerangka kerja RAPID

Secara tradisional, hubungan antara penelitian dan kebijakan telah dianggap sebagai suatu proses linear, dimana sekumpulan temuan penelitian bergeser dari “dunia penelitian” ke “dunia kebijakan”, dan mempunyai sejumlah dampak terhadap keputusan para pembuat keputusan. Setidaknya tiga asumsi yang menjadi dasar pandangan tradisional ini kini sudah mulai dipertanyakan. Pertama, asumsi bahwa penelitian mempengaruhi kebijakan dalam suatu proses satu arah (model linear); kedua, asumsi bahwa ada batas pemisah yang jelas antara peneliti dan pembuat kebijakan (model dua komunitas); dan ketiga, asumsi bahwa munculnya suatu pengetahuan dibatasi oleh serentetan temuan spesifik (model positif).

Khasanah tentang kaitan penelitian dan kebijakan kini telah bergeser dari asumsi-asumsi tersebut ke arah pandangan yang lebih kompleks dan dinamis yang menekankan pada proses dua arah antara penelitian dan kebijakan, dibentuk oleh relasi majemuk dan karena adanya pengetahuan yang sedemikian luas (lihat misalnya Garret dan Islam, 1998; RAWOO, 2001). Pergeseran ini mencerminkan fakta bahwa dalam beberapa tahun belakangan ini bidang ini telah menarik minat banyak orang, dan sejumlah pembahasan mengenai kaitan penelitian dan kebijakan telah muncul (misalnya, Keeley dan Scoones, 2003; Lindquist, 2003; Neilson, 2001, Stone, Maxwell dan Keating, 2001; Sutton, 1999).

Kerangka kerja RAPID (Crewe dan Young, 2003) ditampilkan pada Gambar 1. Kerangka kerja ini harus dilihat sebagai sebuah model generik, mungkin model yang ideal. Dalam banyak kasus tidak banyak terjadi tumpang tindih antara dunia yang berbeda, atau tumpang tindih yang terjadi dapat sangat bervariasi.

Gambar 1 Kerangka kerja RAPID: Konteks, Bukti dan Keterkaitan



Konteks Politik

Keterkaitan penelitian dan kebijakan adalah pada konteks politiknya. Tingkat kebebasan sipil dan kebebasan politis dalam suatu negara nampaknya menyebabkan adanya perbedaan dalam menjembatani penelitian dan kebijakan. Proses kebijakan dan dilakukannya penelitian itu sendiri adalah proses politis, sejak awal penetapan agenda penelitian hingga negosiasi

terakhir yang terjadi dalam pelaksanaannya. Perdebatan politik, tekanan kelembagaan dan kepentingan pribadi adalah hal yang sangat penting. Demikian pula perilaku dan insentif diantara para pejabat, ruang untuk melakukan *maneuver*, sejarah lokal, dan relasi kekuasaan, semuanya sangat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan (Kingdon, 1984; Clay dan Schaffer, 1984). Dalam beberapa kasus, strategi politik dan relasi kekuasaan sangat jelas, dan mereka terikat pada tekanan-tekanan kelembagaan yang spesifik. Gagasan yang beredar bisa saja ditinggalkan oleh mayoritas anggota sebuah organisasi bila gagasan tersebut tidak mendapat persetujuan dari pimpinan organisasi.

Bukti dan Komunikasi

Pengalaman menunjukkan bahwa mutu suatu penelitian sangatlah penting untuk menjadi masukan kebijakan. Mempengaruhi kebijakan ditentukan oleh relevansi isu pokok dan kegunaan operasional suatu gagasan. Akan sangat membantu bila sebuah pendekatan baru sudah diujicoba dan dokumennya dapat dengan jelas menunjukkan nilai sebuah pilihan baru (Court dan Young, 2003). Isu kritis yang mempengaruhi diambilnya sebuah kebijakan adalah apakah penelitian tsb sudah memberikan solusi bagi masalah yang dihadapi. Isu penting lainnya terkait dengan komunikasi. Sumber-sumber dan pembawa informasi, cara pesan-pesan baru itu dikemas (terutama bila ditulis dengan istilah-istilah yang dikenal baik) dan kemana pesan itu ditargetkan, dapat menjadi faktor penyebab perbedaan yang besar dalam penerimaan dan pemanfaatan dokumen. Misalnya, pemasaran didasarkan pada bahwa reaksi seseorang terhadap suatu produk/gagasan baru sering ditentukan oleh kemasan, bukan oleh isi didalam kemasan dan karena kemasan itu sendiri (Williamson, 1996). Pesan utamanya adalah komunikasi adalah suatu proses yang sangat banyak persyaratannya, dan sebaiknya mengambil pendekatan interaktif (Mattelart dan Mattelart, 1998). Interaksi yang terus menerus akan membawa kesempatan lebih besar adanya komunikasi yang berhasil baik daripada melakukan pendekatan sederhana atau pendekatan linear.

Keterkaitan

Ketiga, kerangkakerja RAPID menegaskan pentingnya adanya keterkaitan; dari masyarakat, network dan perantara (misalnya: media dan kelompok kampanye) dalam mempengaruhi perubahan kebijakan. Beberapa khasanah terbaru memfokuskan secara jelas mengenai berbagai jenis network, misalnya komunitas kebijakan (Pross, 1986), komunitas epistemik (Haas, 1991) dan koalisi advokasi (Sabatier dan Jenkins-Smith, 1999). Sementara pemahaman mengenai hal ini masih terbatas, isu tentang perlunya kepercayaan, legitimasi, keterbukaan dan formalisasi dari suatu network telah muncul sebagai hal yang penting. Teori yang ada menekankan peran penerjemah dan komunikator (Gladwell, 2000). Tampaknya masih sering terjadi kurangnya apresiasi terhadap masalah hingga sejauh mana dan cara-cara organisasi-organisasi dan network dapat memberi dampak pada dokumen-dokumen formal yang memberikan panduan kebijakan, yang pada akhirnya mampu mempengaruhi para pejabat.

Pengaruh Eksternal

Keempat, kerangkakerja menekankan pada dampak kekuatan-kekuatan eksternal dan aksi-aksi para donor terhadap interaksi penelitian dan kebijakan. Sekalipun masih banyak pertanyaan, kunci utama dari pengaruh eksternal disini termasuk dampak politik dan proses internasional, juga dampak kebijakan umum para donor dan instrument-instrumen pendanaan penelitian khusus. Insentif yang besar, misalnya EU Accession atau proses *poverty reduction strategy paper* (PRSP), dapat berdampak penting pada perlunya penelitian bagi pembuat kebijakan (Court dan Young, 2003). Kecenderungan ke demokratisasi dan liberalisasi dan dukungan donor bagi masyarakat sipil juga mempunyai dampak. Kebanyakan penelitian tentang pembangunan dilakukan oleh negara-negara Utara, sehingga menimbulkan isu mengenai akses dan relevansi serta legitimasi yang dirasakan. Sejumlah besar penelitian di negara-negara miskin didanai oleh donor internasional, hal ini juga mendorong munculnya isu sekitar kepemilikan, prioritas siapa, penggunaan konsultan dari luar dan legitimasi yang dirasakan. Sejalan dengan kenyataan bahwa proses kebijakan semakin menjadi masalah global, bidang ini akan menjadi semakin penting.