



Kebijakan Publik Melalui Lensa Etnografi: Menggali Dinamika Sosial Melalui Kerangka Tahapan Kebijakan Michael Howlett

Public Policy Through the Ethnographic Lens: Exploring Social Dynamics Through Michael Howlett's Policy Cycle Framework

Received:

30 December 2024

Accepted:

23 June 2025

Published online:

30 June 2025

*Amanca Pamalina Lapasa¹, Neng Zulfa Azhar²¹Magister Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia²Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Islam Internasional Indonesia*Correspondence email: amanca.pamalina.lapasa-2024@fisip.unair.ac.id

Abstract

This study explores social dynamics through an ethnographic approach through Michael Howlett's policy stage analysis framework. This study uses a qualitative method with a descriptive approach through secondary data collection from the internet and credible scientific journals. The ethnographic approach in policy studies uses policy ethnography as a framework for understanding Michael Howlett's policy stage analysis. This study provides insight into the meaning behind the social, cultural, and political contexts in the stages of public policy. The research findings show that the ethnographic approach through policy ethnography provides a social perspective at each stage of policy according to Michael Howlett's policy stage analysis framework. At the agenda-setting stage, policy ethnography uses an ethnographic approach as an initial step to map priority policy issues from direct observation of the community. At the policy formulation stage, policy ethnography identifies solutions to community needs related to problems faced from direct interactions that become policy formulation options. At the decision-making stage, policy ethnography decision-makers decide on policies to be implemented as a benchmark for desired goals through the social and cultural values of the community. At the policy implementation stage, policy ethnography conducts observations to understand the interaction between the policies being implemented and the responses of the targeted community. At the policy evaluation stage, policy ethnography evaluates the effectiveness of policies that have been implemented and assesses the impact of policies based on community perceptions and experiences. Policy ethnography refers to the social perspective at every stage of the policy.

Keywords: Public policy, ethnographic approach, policy ethnography, social dynamics, policy stages

Abstrak

Penelitian ini menggali dinamika sosial dalam kebijakan publik melalui pendekatan etnografi, menggunakan kerangka analisis tahapan kebijakan Michael Howlett. Penelitian ini bertujuan memahami interaksi antara kebijakan dengan realitas sosial serta hubungan antar aktor di dalamnya, dengan fokus pada makna di balik tahapan-tahapan kebijakan publik. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif, dengan pengumpulan data sekunder dari internet dan jurnal ilmiah kredibel. *Policy ethnography* digunakan sebagai kerangka berpikir dalam memahami analisis tahapan kebijakan Michael Howlett. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *policy ethnography* memberikan perspektif sosial yang kuat di setiap tahapan kebijakan. Pada tahap penetapan agenda, *policy ethnography* memetakan isu prioritas melalui observasi langsung masyarakat. Pada perumusan kebijakan, identifikasi solusi dilakukan dari interaksi langsung dengan masyarakat. Dalam pengambilan keputusan, kebijakan diputuskan berdasarkan nilai sosial dan budaya masyarakat. Saat implementasi, observasi dilakukan untuk memahami interaksi kebijakan dengan respons masyarakat. Pada evaluasi kebijakan, efektivitas dan dampak dinilai berdasarkan persepsi dan pengalaman masyarakat. Implikasi penelitian ini adalah penekanan pada pentingnya perspektif sosial dan budaya dalam seluruh siklus kebijakan, memastikan bahwa kebijakan yang dibuat dan diterapkan selaras dengan kebutuhan dan realitas masyarakat.

Kata kunci: Kebijakan publik, pendekatan etnografi, etnografi kebijakan, dinamika sosial, analisis tahapan kebijakan

Pendahuluan

Metode etnografi adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang mengeksplorasi dan memahami makna dari individu atau kelompok yang memiliki permasalahan sosial (Creswell, 2014). Terkait dengan pendalaman makna, pendekatan etnografi dalam penelitian kualitatif bertujuan untuk menggali pemahaman mendalam tentang fenomena sosial, pola budaya, keyakinan, pengalaman individu atau kelompok, pandangan dan perilaku manusia, serta dinamika perubahan sosial dan budaya dari waktu ke waktu. Istilah etnografi berasal dari kata Yunani kuno untuk "bangsa" (*ethnos*) dan "representasi tertulis" (Almagor & Skinner, 2013). Etnografi secara harfiah dapat diartikan sebagai "penulisan tentang bangsa" atau "catatan deskripsi mengenai suatu kelompok budaya". Etnografi berperan untuk mendokumentasikan dan mendalami fenomena sosial serta budaya sekelompok masyarakat.

Dalam studi kebijakan publik, pendekatan etnografi memungkinkan peneliti untuk sepenuhnya terlibat dalam komunitas tertentu dan memberi cakupan mendalam tentang analisis isu-isu kebijakan yang kerap tidak terlihat jika menggunakan metode penelitian yang lain. Sering kali, satu-satunya cara untuk mengungkap masalah-masalah rumit yang memiliki implikasi kebijakan publik adalah dengan melakukan kerja lapangan etnografi yang mendalam (Pacheco-Vega, 2020). Sejak beberapa dekade, para etnografer kerap bekerja sama dengan para pembuat kebijakan sebagai pendukung atau pendamping dari agen-agen pemerintah. Mereka juga telah terlibat secara publik dalam debat kebijakan, memperhitungkan situasi dan masalah dari sudut pandang orang-orang yang mengalaminya, dan kadang-kadang mengadvokasi alternatif berbasis masyarakat sebagai pengganti program pemerintah (Dubois, 2015).

Para peneliti etnografi memberi kontribusi istimewa dalam studi tata kelola lokal, yakni kekayaan akses penelitian terhadap pengalaman masyarakat. Tidak hanya itu, para peneliti etnografi juga mengumpulkan pengalaman para pejabat di pemerintahan lokal dan mendalami pengalaman pribadi mereka. Karena pengalaman para politisi, administrator, birokrat, profesional, dan warga negara merupakan hasil sekaligus dasar dari tindakan mereka, memahami pengalaman-pengalaman ini membantu etnografer untuk menjelaskan praktik tata kelola lokal (van Hulst, 2008). Metode etnografi memberikan kontribusi besar pada studi kebijakan dengan memaparkan semua sudut pandang aktor yang berkepentingan. Selain itu etnografi menyajikan eksplorasi mendalam mengenai interaksi antara aktor kebijakan, seperti para birokrat, politisi, dan masyarakat sipil. Hasilnya, akan terlihat bagaimana cara para aktor kebijakan dalam menyikapi, merespons, dan memengaruhi jalannya proses kebijakan.

Pendekatan etnografi dalam studi kebijakan mencakup observasi langsung tentang bagaimana konflik diselesaikan, bagaimana keputusan diambil, dan bagaimana kebijakan diimplementasikan di tingkat lokal berdasarkan bukti empiris secara sistematis. Data yang diperoleh melalui kerja lapangan

mendalam kemudian dapat digunakan untuk menganalisis kinerja kebijakan individu, dampaknya terhadap populasi sasaran tertentu, dan berpotensi mengevaluasi konsekuensi positif dan negatif dari implementasi kebijakan (Pacheco-Vega, 2020). Implementasi kebijakan publik melibatkan berbagai organisasi seperti lembaga pemerintah, organisasi masyarakat, serta pihak swasta yang memberikan wawasan tentang dinamika dan struktur organisasi bagi etnografi kebijakan. Wawasan tentang organisasi membantu mengungkap tantangan dalam implementasi kebijakan.

Etnografi dipandang sebagai salah satu cara untuk mencapai agenda para pembuat kebijakan. Pendekatan etnografi digunakan untuk mengkaji *Merseyside Health Action Zone* (MHAZ), program inisiatif pemerintah Inggris pada tahun 1997 untuk mengatasi ketidaksetaraan kesehatan di daerah-daerah yang terpinggirkan. Khususnya untuk mengeksplorasi bagaimana pemerintah pusat berinteraksi dengan pelaksanaan lokal dari MHAZ (Povall, 2006). Contoh lain adanya program Layanan Digital Pemerintah (*Government Digital Service/GDS*) di Inggris yang menggunakan pendekatan etnografi dengan melibatkan observasi langsung untuk memastikan layanan dibuat berdasarkan kebutuhan masyarakat. Di Inggris, Layanan Digital Pemerintah dan departemen pemerintah, serta lembaga lain seperti *Nesta* dan *King's Fund* telah mempromosikan pendekatan yang berlandaskan etnografi dalam melakukan riset pengguna (Kimbell, 2015). Jika tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, suatu kebijakan dapat dinilai kurang efektif dalam mengatasi masalah hingga menimbulkan konflik berkepanjangan.

Di Indonesia, konflik kebijakan masih kerap terjadi karena kebijakan tidak memenuhi kebutuhan masyarakat lokal, salah satu contoh signifikan adalah konflik antara kebijakan konservasi hutan di Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS), Kabupaten Lebong dengan Masyarakat Hukum Adat Rejang sebagai penduduk asli Kabupaten Lebong. TNKS yang terletak di Sumatera, ditetapkan sebagai kawasan konservasi yang diakui sebagai Warisan Alam Dunia (*World Heritage Site*) untuk melindungi keanekaragaman hayati seperti tumbuhan dan satwa penting yang termasuk spesies langka seperti Gajah Sumatera dan Padma Raksasa *Rafflesia Arnoldii*. Penetapan dan pemasangan patok TNKS dilakukan dengan menegasikan keberadaan, hukum dan wilayah Masyarakat Hukum Adat Rejang, melukai rasa keadilan, menghancurkan sumber penghidupan, dan melanggar hak asasi manusia (HAM) (Hendry, 2015). Pendekatan etnografi memungkinkan untuk menjadi solusi atas penyelesaian konflik antara pemerintah dan masyarakat adat Rejang dengan menggali kebiasaan praktik kehidupan mereka dalam menghadapi pembatasan yang diberlakukan oleh kebijakan konservasi.

Howlett dan Mukherjee (2017) memberikan kerangka analisis tahapan kebijakan (*policy stages*) yang terdiri atas lima tahap, yaitu *agenda setting*, *policy formulation*, *decision-making*, *policy implementation*, dan *policy evaluation*. Dengan ini, para pembuat kebijakan beserta analisis kebijakan mampu menguraikan kompleksitas tahap-tahap kebijakan secara lebih sederhana dan sistematis.

Dalam prosesnya, pengalaman serta respon masyarakat terhadap kebijakan kerap tidak mendapat perhatian yang memadai, sehingga pada dampaknya suatu kebijakan dinilai kurang efektif untuk mengatasi masalah yang ada di masyarakat. Kurangnya wawasan atas kebutuhan lokal sebelum merumuskan suatu kebijakan juga menjadi kendala. Sebagai pendekatan yang mengacu pada dinamika sosial dan budaya masyarakat, etnografi menggunakan pengamatan langsung terhadap dampak kebijakan publik bagi masyarakat hingga memetakan realitas implementasi kebijakan terkait di tingkat lokal.

Pendekatan etnografi memberikan kontribusi yang signifikan bagi studi kebijakan publik untuk memahami dinamika sosial yang mempengaruhi penerimaan dan pelaksanaan suatu kebijakan. Dengan melakukan analisis kerangka tahapan kebijakan Michael Howlett melalui pendekatan etnografi, diharapkan analisis kebijakan publik menjadi lebih mendalam dan meluas. Pendekatan etnografi dapat digunakan untuk memahami pengalaman masyarakat, membantu proses identifikasi tantangan dalam implementasi kebijakan, serta mendapatkan hasil kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Satu sisi kebijakan kerap luput dari perhatian untuk memaknai bagaimana kebijakan tersebut diterima oleh masyarakat dan mempengaruhi masyarakat yang menjadi sasaran implementasi dari kebijakan terkait. Dengan demikian etnografi memberikan perspektif mendalam untuk memahami dinamika sosial dibalik suatu kebijakan publik.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif untuk menggambarkan dan menganalisis dinamika sosial yang muncul dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan publik melalui perspektif etnografi. Pendekatan ini dipilih karena mampu memberikan pemahaman yang mendalam terhadap makna, tindakan, dan interaksi sosial yang terjadi dalam konteks kebijakan, khususnya pada setiap tahapan yang dijelaskan dalam kerangka analisis tahapan kebijakan yang dikembangkan oleh Michael Howlett. Etnografi dalam hal ini tidak hanya diposisikan sebagai metode pengumpulan data, melainkan juga sebagai lensa analitis untuk menginterpretasi praktik-praktik sosial yang berlangsung dalam ruang kebijakan.

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui studi literatur dengan fokus konseptual yang memanfaatkan sumber-sumber sekunder yang relevan dan kredibel. Literatur dikumpulkan melalui pencarian sistematis dengan menggunakan kata kunci seperti “*ethnographic approach in policy studies*”, “*policy cycle analysis*”, “*public policy*”, dan “*Michael Howlett policy framework*.” Pencarian dilakukan secara menyeluruh untuk mendapatkan pemahaman yang utuh dan kontekstual terhadap kajian yang menjadi fokus penelitian. Dalam proses analisis, data yang telah dikumpulkan diinterpretasikan secara kualitatif guna mengidentifikasi pola, hubungan, dan dinamika sosial yang berkaitan erat dengan formulasi, implementasi, serta evaluasi kebijakan publik sebagaimana yang

tercermin dalam kerangka konseptual Howlett.

Jenis kajian ini dapat dikategorikan sebagai analisis konseptual (*conceptual analysis*) yang berakar pada tinjauan literatur. Hal ini dikarenakan penelitian ini berupaya untuk mengembangkan pemahaman mengenai *policy ethnography* sebagai kerangka berpikir dalam menganalisis tahapan kebijakan Howlett, bukan sekadar merangkum temuan dari berbagai studi empiris secara naratif. Penelitian ini menggunakan *policy ethnography* sebagai lensa untuk menafsirkan bagaimana dinamika sosial termanifestasi di setiap tahapan kebijakan. Untuk kerangka tahapan kebijakan Michael Howlett, penelitian ini mengacu pada karya fundamentalnya, seperti Howlett, M., & Mukherjee, I. (2017) *Handbook of policy formulation* yang relevan untuk memahami bagaimana kebijakan dirancang dalam kerangka tersebut.

Adapun untuk mengaitkan etnografi dengan studi kebijakan dan menggali dinamika sosial, penelitian merujuk pada karya-karya penting seperti Povall, S. (2004). *Policy ethnography: Exploring the local processes of public policy implementation*, yang secara eksplisit membahas pendekatan etnografi dalam implementasi kebijakan. Penelitian ini juga menggunakan referensi dari Shore, C., & Wright, S. (2003). *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, yang menawarkan perspektif antropologi kritis, dan Dubois, V. (2010). *Critical policy ethnography*, yang mengaitkan observasi mikro dengan struktur kekuasaan. Untuk pemahaman metodologi etnografi yang lebih luas, Madden, R. (2010). *Being Ethnographic: A Guide to the Theory and Practice of Ethnography* akan menjadi panduan yang berguna.

Penelitian ini mencoba mengisi kekosongan akademik terkait kurangnya literatur yang mengintegrasikan secara kompleks pendekatan etnografi, khususnya *policy ethnography*, dalam memahami tahapan-tahapan kebijakan Michael Howlett. Meskipun pendekatan etnografi telah diterapkan dalam berbagai bidang termasuk kebijakan publik, dan kerangka tahapan kebijakan Howlett sudah dikenal, namun belum banyak studi yang secara spesifik menggabungkan keduanya untuk memberikan pemahaman yang lebih holistik.

Hasil dan Pembahasan

Metode etnografi termasuk dalam kategori metodologi kualitatif yang lebih luas dan ditujukan untuk memahami praktik budaya, kepercayaan dan perilaku manusia, serta perubahan sosial budaya dari waktu ke waktu (Adams, 2012). Awalnya metode etnografi digunakan para antropolog dan sosiolog untuk memahami fenomena sosial dan budaya dari masyarakat tertentu pada tahun 1800-an. Antropolog menggunakan istilah etnografi dalam dua pengertian, yaitu sebagai catatan tertulis yang memuat dinamika sosial dan budaya kelompok tertentu serta melakukan praktik lapangan dalam jangka waktu tertentu untuk memberikan wawasan tentang hubungan sosial dengan sudut pandang

kelompok yang diteliti. Dalam hal ini peneliti terlibat langsung dengan kehidupan sehari-hari kelompok yang diteliti untuk memperoleh dokumentasi pengalaman hidup mereka secara holistik.

Pendekatan etnografi dalam penelitian mempelajari komunitas-komunitas di lingkungan alami mereka untuk memahami aktivitas, perilaku, sikap, perspektif, dan pendapat mereka dalam konteks sosial mereka (Brewer, 2000). Landasan metode etnografi terletak pada perjalanan atau perpindahan, seperti yang dilakukan oleh para peneliti etnografi yang pada awalnya mereka meneliti individu atau kelompok yang berada dalam aktivitas mereka. Franz Boas (1858–1942), seorang sarjana kelahiran Jerman yang dianggap sebagai salah satu "bapak" antropologi Amerika, menghabiskan satu tahun pada pertengahan 1880-an tinggal di Pulau Baffin, di mana ia meneliti adaptasi suku Inuit terhadap lingkungan fisik mereka (Boas, 1888). Kerja lapangan yang dilakukan Franz Boas menekankan pengamatan langsung sebagai fondasi dari pendekatan etnografi.

Dalam perkembangannya selain menggunakan pengamatan langsung, pendekatan etnografi juga mengedepankan pengamatan partisipan yang dikenalkan oleh Bronislaw Malinowski. Malinowski (1922) adalah orang pertama yang mendeskripsikan studi etnografi secara lebih eksplisit melalui penyelidikan terperinci terhadap komunitas-komunitas di Nugini (Rees & Gatenby, 2014). Berada di Kepulauan Trobriand, Papua Nugini, Pasifik Selatan selama 2 tahun membuat Malinowski memperkenalkan pendekatan etnografi dengan pengamatan partisipatif di mana ia terlibat aktif dalam kehidupan masyarakat lokal sehari-hari. Secara bersamaan Malinowski juga mengamati budaya, norma, dan struktur sosial dari interaksi masyarakat lokal. Sebagian sebagai hasil dari kerja lapangan jangka panjang yang tidak disengaja ini, Malinowski mulai percaya bahwa pendekatan yang paling efektif untuk meneliti budaya adalah observasi partisipan (Adams, 2012).

Pendekatan Malinowski berasal dari antropologi dan sangat menghargai pendekatan yang sistematis, rinci, dan metodologis dalam pengamatan serta pengumpulan data (Ryan, 2017). Pendekatan etnografi menekankan pada penelitian langsung di lapangan dengan observasi dengan menggunakan berbagai teknik pengumpulan data tambahan seperti wawancara (formal, semi terstruktur, dan informal), pemetaan arsip tertulis, fotografi, dokumentasi video, bahkan diskusi kelompok untuk menggali informasi, interaksi yang terjadi dalam komunitas atau budaya tertentu secara mendalam. Metode etnografi memperkuat pendalaman sosial, penguasaan bahasa, partisipasi, hingga interpretasi budaya. Seiring berjalannya waktu etnografi tidak hanya sebatas digunakan dalam bidang antropologi, tapi juga digunakan untuk memahami bidang lainnya sesuai kebutuhan, pengalaman, dan perspektif individu dalam sektor kesehatan, pendidikan, pariwisata, bisnis, hingga kebijakan publik.

Policy Ethnography

Dalam kebijakan publik, etnografi berperan penting dalam memahami preferensi masyarakat, aspirasi, kebutuhan dan tantangan yang dihadapi masyarakat sebagai rancangan untuk membuat kebijakan yang efektif dan inklusif. Etnografi juga berperan penting setelah kebijakan diimplementasi, yakni berfungsi sebagai alat evaluasi untuk mengetahui bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan, bagaimana dampak kebijakan, hingga penafsiran kebijakan oleh masyarakat sesuai kondisi lokal mereka. Hasil yang didapatkan dapat digunakan sebagai bahan untuk merancang kebijakan berkelanjutan secara lebih efektif. Dengan demikian pendekatan etnografi menunjukkan keunggulan yang tidak dimiliki metode penelitian lainnya dalam siklus kebijakan publik, mulai dari perumusan kebijakan hingga evaluasi kebijakan. Pendekatan etnografi yang berfokus pada bidang kebijakan, dikenal sebagai etnografi kebijakan atau *policy ethnography*.

Etnografi kebijakan merupakan pendekatan metodologis yang digunakan untuk melihat detail implementasi kebijakan, mengidentifikasi masalah di lapangan, dan mengungkap kompleksitas situasi manusia dengan mempelajari satu kasus melalui metode etnografi (Povall, 2006). Meskipun demikian, pendekatan etnografi juga dapat digunakan sebagai komparatif dalam studi kebijakan yang mengacu pada pemanfaatan untuk perbandingan kebijakan diadaptasi di berbagai konteks, komunitas, bahkan tempat yang berbeda. Etnografi kebijakan identik berpusat pada masyarakat. Pendekatan yang berfokus pada masyarakat ini dapat menjadi cara yang menarik, meskipun secara tidak langsung, untuk melakukan etnografi kebijakan, yang berorientasi pada bagaimana orang mengalami kebijakan yang mereka jalani, dan bagaimana kebijakan tersebut memengaruhi kehidupan mereka (Dubois, 2015).

Pendekatan etnografi kerap digunakan dalam bidang pariwisata untuk perencanaan pembuatan kebijakan pariwisata. Misalnya, penelitian etnografis pionir Pierre van den Berghe di Peru memungkinkan kita untuk mengenali bahwa pariwisata selalu ditumpangkan pada struktur hierarki etnis yang sudah ada sebelumnya (van den Berghe, 1980). Hal tersebut juga terjadi di Bali. Sebagai salah satu destinasi wisata bereputasi global, Bali menawarkan perpaduan keindahan alam, budaya, dan tradisi masyarakat lokal sebagai subjek penting dalam memahami dinamika sosial yang terjadi pada studi kebijakan pariwisata. Di balik keindahan pariwisatanya, masih terdapat banyak konflik dan irisan dengan masyarakat lokal yang memengaruhi hubungan sosial serta distribusi manfaat dari kebijakan pariwisata yang ada di Bali.

Kemajuan pariwisata membuat banyak orang dari luar Bali yang menanamkan modalnya, namun mirisnya hal tersebut membuat masyarakat lokal kehilangan tanahnya. Pemilik tanah seperti kehilangan haknya untuk mempertahankan tanah karena harus tunduk pada kebijakan pemerintah daerah yang didukung oleh para pemuka adat (Wasono, 2011). Akibatnya lahan pertanian banyak yang beralih fungsi dan dikuasai oleh investor dari luar Bali untuk pengembangan bisnis dan

pariwisata, masyarakat lokal semakin terpinggirkan. Gentrifikasi menjadi ancaman nyata terhadap dampak investasi dan pengembangan ekonomi di kawasan pariwisata. Sementara itu, gentrifikasi adalah perubahan sosial budaya yang sering ditandai dengan berpindahnya penduduk asli sebuah wilayah karena adanya investasi yang datang dari luar wilayah tersebut (Satyawati, 2024). Urbanisasi karena investasi besar-besaran mengancam kelestarian budaya dan eksistensi masyarakat lokal.

Di Bali, sektor pariwisata menjadi tombak penyokong utama perekonomian. Kebijakan yang menguntungkan kelompok elit tidak dapat terelak karena manfaat ekonomi yang didapat, sehingga etnografi menjadi pendekatan yang sangat penting untuk memberikan gambaran tentang fenomena yang sedang terjadi dan dampaknya pada kesejahteraan masyarakat. Pendekatan etnografi memungkinkan untuk melakukan penelusuran atas interaksi yang terjalin antar individu dan komunitas yang ada di dalam dan luar lokasi wisata, baik itu wisatawan domestik dan asing, pemandu wisata, pengusaha, karyawan, hingga masyarakat lokal untuk memahami dinamika sosial yang sedang terjadi. Dengan demikian pada akhirnya *policy ethnography* dapat berkontribusi untuk memberikan kritisi terhadap peran pemerintah dan investor dalam pembangunan pariwisata, sekaligus menyuarakan masyarakat yang terpinggirkan dalam proses pembuatan kebijakan. Tidak hanya memperkuat proses perumusan kebijakan, *policy ethnography* juga memberikan acuan kebijakan yang lebih adil dan inklusif.

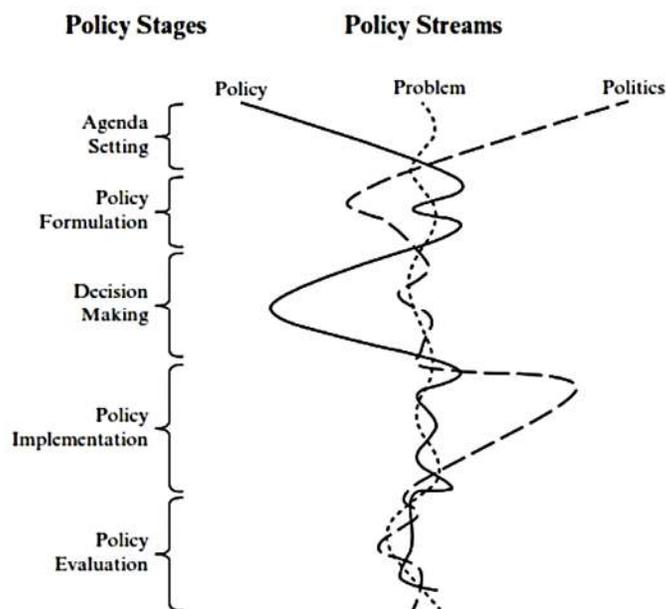
Perumusan Kebijakan dan Proses Kebijakan Michael Howlett

Metode penelitian etnografi memiliki potensi nilai yang besar dalam perumusan dan perencanaan kebijakan, yang hingga kini belum sepenuhnya dimanfaatkan (Adams, 2012). Sebagai contoh bagi perumusan kebijakan daerah wisata, etnografi dapat mengambil peran untuk menyuarakan kaum minoritas dan memberikan pemetaan atas keadaan rezim kekuasaan yang saling bersaing di lokasi wisata tersebut. Pemanfaatan temuan data sejak awal dapat melahirkan rumusan kebijakan yang dapat mencegah ketimpangan serta konflik yang terjadi di destinasi wisata. Etnografi menghasilkan pemahaman yang mendalam tentang berbagai respon yang muncul dari berbagai pihak atas rencana pengembangan wisata di suatu daerah. Dengan demikian etnografi membantu meningkatkan efektivitas proses perumusan dan perencanaan kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Michael Howlett dan Ishani Mukherjee (2017) dalam bukunya yang berjudul *Handbook of Policy Formulation* memberikan lima tahap kebijakan. Studi kebijakan dapat secara sederhana dipahami dalam serangkaian alur proses pembuatan kebijakan publik dengan tahap-tahap yang terpisah. Urutan tahap yang dihasilkan disebut sebagai 'siklus kebijakan' (Howlett & Ramesh, 2003). Dalam hal ini, proses pembuatan kebijakan dianggap sebagai suatu proses yang terorganisir dan

terarah sebagai bagian dari upaya untuk penyesuaian implementasi kebijakan dengan tujuan yang telah dirumuskan. Berbagai sumber daya yang ada di pemerintahan dihimpun menjadi serangkaian teknik yang digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran para pembuat kebijakan. Proses pembuatan kebijakan dilihat sebagai upaya yang berorientasi pada hasil nyata yang mencakup kepekaan tentang isu, penyusunan solusi, serta penentuan langkah-langkah konkret yang tepat sasaran demi mencapai tujuan yang diinginkan.

Proses penyusunan kebijakan pada umumnya merupakan hasil kolaborasi dua pihak utama yang saling terikat, yaitu pembuat kebijakan (*policy maker*) dan analis kebijakan (*policy analyst*). Pembuat kebijakan dan analis kebijakan memiliki hubungan keterkaitan karena pembuat kebijakan membutuhkan peran analis kebijakan untuk membantu menganalisis masalah yang tidak dapat ditangani sendiri, sedangkan analisis kebijakan memberikan saran dan rekomendasi terkait informasi yang dibutuhkan oleh pembuat kebijakan. Analisis kebijakan dapat berasal dari dalam pemerintah (internal) maupun dari luar pemerintah (eksternal) seperti konsultan sektor swasta, universitas, dan lembaga *think tank* lainnya. Pembuat kebijakan dan analis kebijakan saling bergantung dan tidak dapat bekerja secara terpisah untuk menyelesaikan suatu masalah dalam proses pembuatan kebijakan.



Gambar 1: Tahapan Kebijakan dan Aliran Kebijakan

Sumber : (Howlett & Mukherjee, 2017) diadaptasi dari (Mukherjee & Howlett, 2015)

Lima tahap siklus kebijakan dan hubungannya dengan tahapan pemecahan masalah terapan menurut Howlett terdiri atas lima tahapan pemecahan masalah terapan dan lima tahapan dalam siklus kebijakan yang saling melengkapi. Terdapat beberapa tahapan dalam siklus kebijakan, yakni pertama, *agenda-setting* atau penetapan agenda yang menjadi tahap awal dengan menyajikan isu-isu tertentu

yang menarik perhatian pemerintah dan diprioritaskan untuk masuk ke dalam agenda pemerintah. Dalam pengertian proses kebijakan publik linier yang dicirikan oleh tahapan-tahapan yang dapat diidentifikasi, formulasi kebijakan berada pada ruang antara identifikasi isu atau penetapan agenda dan penyampaian atau implementasi kebijakan (atau program) yang mendapat persetujuan dari para pembuat kebijakan yang ditunjuk (Howlett & Mukherjee, 2017). Dalam tahap penetapan agenda terdapat proses pengenalan masalah yang diputuskan oleh pembuat kebijakan. Dalam tahap ini *policy stream* menunjukkan kebijakan tidak terlepas dari hasil dari identifikasi masalah dan faktor politik yang mendukung.

Tahap siklus kebijakan kedua, yakni *policy formulation* atau perumusan kebijakan yang merupakan tahap pengembangan berbagai alternatif solusi untuk diformulasikan pemerintah demi mengatasi masalah yang menjadi prioritas. Secara umum, 'formulasi kebijakan', atau aktivitas menemukan, merancang, dan mendefinisikan solusi masalah, dilakukan setelah suatu masalah publik diakui sebagai sesuatu yang membutuhkan perhatian pemerintah (Howlett & Mukherjee, 2017). Saat suatu masalah diangkat dalam agenda resmi pemerintah, pembuat kebijakan diharapkan dapat merancang alternatif solusi sesuai dengan masalah yang ada.

Meskipun pada akhirnya pembuat kebijakan tidak bereaksi apa pun, sebagaimana yang dikemukakan oleh Jones (1984), hakikat perumusan kebijakan adalah proses di mana berbagai solusi untuk menangani masalah yang diusulkan dan didiskusikan oleh pejabat pemerintah dengan pihak-pihak yang memiliki pengetahuan tentang masalah terkait. *Policy analyst* juga memiliki peran besar dalam tahapan ini. Dalam tahap ini *policy stream* menunjukkan kebijakan selalu berdampingan dengan identifikasi masalah dan faktor politik menjadi lebih independen karena para aktor kebijakan bersatu untuk berdiskusi mengenai teknis kebijakan yang akan dirumuskan. Solusi dikembangkan untuk mengatasi masalah.

Tahap siklus kebijakan ketiga, yakni *decision-making* atau pengambilan keputusan merupakan tahap di mana pemerintah memutuskan untuk mengambil solusi terbaik dari berbagai alternatif yang telah diusulkan untuk dijadikan kebijakan yang akan diimplementasikan. Proses mempertimbangkan opsi kebijakan yang dipilih melibatkan perbandingan dampak potensial terhadap efektivitas dan efisiensi di masa depan. Proses ini menentukan arah kebijakan dan akomodasi sumber daya untuk fokus menangani masalah yang diidentifikasi sebelumnya.

Proses pengambilan keputusan yang kompleks, di mana banyak pihak dan tingkat pemerintahan terlibat, biasanya mencakup berbagai tempat atau forum di mana para agen perubahan dapat menempatkan isu-isu mereka dalam agenda atau mencari dukungan untuk ide-ide mereka (Huitema et al., 2011). Dalam tahap ini *policy stream* menunjukkan interaksi masalah dan politik yang selalu berdampingan karena solusi yang diajukan dipengaruhi oleh pilihan masalah, alternatif solusi, dan kekuatan politik yang mendukung untuk memutuskan kebijakan yang terbaik.

Tahap siklus kebijakan keempat, yakni *policy implementation* atau implementasi kebijakan merupakan tahap penerapan kebijakan oleh pemerintah atas pelaksanaan solusi yang dipilih dalam bentuk kebijakan operasional. Menurut Howlett dan Ishani (2017), implementasi kebijakan adalah tahap di mana kebijakan yang dirumuskan diubah menjadi tindakan nyata yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Proses implementasi adalah jembatan penghubung dengan hasil kebijakan sebagai bentuk penerapan solusi dari suatu masalah.

Selain itu, tahap implementasi kebijakan digunakan untuk memaknai apa yang seharusnya terjadi atau menjadi tujuan sesudah suatu kebijakan diberlakukan. Tahap ini kerap menjadi indikator keberhasilan suatu kebijakan karena dapat melihat sejauh mana tujuan tercapai dari kebijakan yang telah dibuat sebelumnya. Dalam tahap ini *policy stream* menunjukkan interaksi kebijakan dan masalah selalu berdampingan karena kebijakan telah diterapkan sesuai dengan solusi yang dipilih untuk mengatasi masalah.

Tahap siklus kebijakan kelima, yakni *policy evaluation* atau evaluasi kebijakan yang memberikan peninjauan hasil sejauh mana keberlanjutan dan dampak kebijakan yang telah diberlakukan terhadap masyarakat. Jika dalam implementasi kebijakan terlihat *output* capaian-capaian dalam suatu kebijakan, dalam evaluasi kebijakan terlihat *outcome* atau dampak yang berkepanjangan. Evaluasi kebijakan memiliki beberapa peran sesuai tujuan yang diinginkan, seperti memberi informasi atau saran perbaikan terhadap kebijakan yang sedang berjalan, menentukan apakah kebijakan perlu diganti atau dihentikan di masa depan, hingga menilai sejauh mana kebijakan tersebut mencapai tujuan secara efektif.

Namun, dalam proses perumusan dan implementasi atau evaluasi kebijakan selanjutnya, pemerintah dapat dan memang belajar dari pengalaman mereka sendiri dan orang lain dan sering kali dapat meningkatkan kinerja mereka untuk mencapai tujuan dan sasaran mereka secara lebih efektif (Howlett & Mukherjee, 2017). Dalam tahap ini *policy stream* menunjukkan interaksi kebijakan, masalah, dan politik saling berdampingan karena dilakukan evaluasi kebijakan untuk melihat efektivitas dan penyesuaian lebih lanjut sesuai kondisi yang diterima.

Pendekatan etnografi yang pada awalnya digunakan dalam penelitian sosial dan antropologi, kini semakin diterapkan dalam banyak bidang lainnya termasuk bidang kebijakan publik menggunakan *policy ethnography*. *Policy ethnography* menggunakan pendekatan etnografi untuk mengetahui persepsi dan interaksi para aktor terkait pemahaman tentang bagaimana proses suatu kebijakan dijalankan. Penelitian ini menggunakan pendekatan etnografi dalam *policy ethnography* sebagai alat untuk memahami bagaimana kebijakan dirumuskan dalam kerangka analisis tahapan kebijakan Michael Howlett. Kerangka analisis tahapan kebijakan Michael Howlett menyajikan eksplorasi lebih dalam terkait bagaimana perumusan suatu kebijakan dan memberi kesempatan untuk

melihat lebih jauh dinamika interaksi kekuasaan yang terjalin, nilai-nilai dan keyakinan, serta kepentingan yang memprakarsai penentuan keputusan di setiap tahapan kebijakan.

Operasionalisasi Pendekatan Etnografi dalam *Policy Ethnography* terhadap Kerangka Analisis Tahapan Kebijakan Michael Howlett.

1. *Agenda-setting* atau penetapan agenda

Agenda-setting merupakan langkah awal yang mempengaruhi bagaimana kebijakan akan dirumuskan, mengacu pada pemetaan solusi atas permasalahan yang diangkat menjadi perhatian pemerintah. Pada tahap *agenda setting*, solusi digabungkan dengan masalah dan politik (suasana hati, konstelasi kekuasaan) (Howlett & Mukherjee, 2017). Artinya, solusi yang akan diajukan sebagai opsi harus relevan dengan masalah dan konteks politik yang sedang berlangsung. Aliran kebijakan memuat rekomendasi dari para peneliti, advokat, analis, dan pihak lain dalam komunitas kebijakan yang meneliti berbagai masalah dan menggunakan keahlian mereka (yang terkadang diklaim sendiri) untuk mengusulkan solusi prospektif bagi masalah tersebut (Voß & Simons, 2014). Pada tahap ini terdapat pengusaha kebijakan atau *policy entrepreneurs* membuat elaborasi atas tiga aliran kebijakan (solusi, masalah, dan politik) dengan tujuan tahap selanjutnya dihasilkan rancangan perumusan kebijakan yang kohesi. Setelah itu, *policy maker* menetapkan isu kebijakan yang diprioritaskan dalam *agenda setting*.

Dalam konteks *agenda-setting*, *policy ethnography* memberikan perhatian pada isu-isu kebijakan berdasarkan interaksi sosial, budaya, dan kekuasaan dalam sebagai dinamika dalam proses pembuatan kebijakan. Potensi nyata etnografi dalam pembuatan kebijakan adalah membantu mbingkai ulang pemahaman pemerintah tentang tujuannya serta bagaimana dunia tempat pemerintah berada dan yang dipengaruhinya sedang berubah (Kimbell, 2015). Etnografi membantu para *policy maker* untuk mengukur apakah tujuan yang diinginkan masih tetap relevan dengan realitas sosial dan mampu mengatasi masalah yang ada. Sebagai contoh penetapan agenda dalam masalah kerusakan lingkungan terkait pengelolaan lahan gambut yang tidak berkelanjutan.

Peristiwa kebakaran hutan dan lahan pasca reformasi yang terjadi pada tahun 2006 telah membuat dunia internasional menekan Indonesia untuk memberikan perhatian lebih besar pada perbaikan tata kelola gambut (Baskoro et al., 2018). Selain itu terdapat banyak keluhan masyarakat terhadap kualitas kesehatan dan kesejahteraan yang terganggu akibat peristiwa tersebut yang memprakarsai aksi protes bersama dan gerakan masyarakat yang mendesak pemerintah untuk memperbaiki kondisi dengan kebijakan yang mendukung keberlanjutan lingkungan. Pemahaman publik yang meningkat tentang urgensi perlindungan lingkungan serta adanya dampak negatif yang ditimbulkan berkontribusi mempengaruhi keputusan para pembuat kebijakan saat melakukan proses penetapan agenda suatu kebijakan.

Selama kurun tahun 2007 – 2014 narasi kebijakan pengelolaan dan budidaya gambut semakin mengarah ke perlindungan dan rehabilitasi lahan gambut (Baskoro et al., 2018). *Policy ethnography* berperan untuk menggali keyakinan masyarakat yang terdampak kebakaran hutan untuk mempengaruhi penetapan agenda kebijakan berdasarkan keyakinan yang dimiliki. Setelah proses penentuan agenda yang kritis ini terjadi, di banyak yurisdiksi, aliran politik terpisah dari aliran masalah dan kebijakan, karena serangkaian aktor sub-sistem spesifik seperti analis kebijakan dan pemangku kepentingan yang terorganisir dalam koalisi advokasi berkontribusi pada perdebatan dan mengusulkan alternatif kebijakan (Craft & Howlett, 2013).

2. *Policy formulation* atau perumusan kebijakan

Policy formulation merupakan tahap perancangan dan evaluasi opsi kebijakan dengan penyesuaian tujuan oleh aktor kebijakan. Pendekatan untuk mencocokkan tujuan kebijakan dan cara-cara pencapaiannya dengan demikian menjadi pusat dari tugas dan kegiatan formulasi kebijakan (Howlett & Mukherjee, 2017). Pendekatan etnografi berpotensi besar untuk menyuarakan berbagai isu kemanusiaan dalam menetapkan opsi kebijakan yang ada dengan berbagai pertimbangan, salah satunya seperti isu pelanggaran hak asasi manusia. Pendekatan etnografi juga menawarkan peluang penting bagi pekerja sosial internasional, termasuk mereka yang mengadvokasi perubahan kebijakan untuk mengatasi pelanggaran hak asasi manusia (Haight et al., 2014). Etnografi memberikan wacana terkait narasi-narasi individu maupun kelompok yang memiliki pengalaman tentang pelanggaran hak asasi manusia, sebagai landasan untuk merumuskan kebijakan.

Selain itu, *policy ethnography* juga banyak memberikan suara pada kaum minoritas dan membuat peta kondisi kekuasaan di lokasi wisata yang dianggap sebagai data yang sangat penting dalam perumusan kebijakan. Mengakses data semacam ini sejak dini dapat menghasilkan formulasi kebijakan yang lebih mungkin untuk menghindari ketidaksetaraan dan konflik di lokasi pariwisata yang direncanakan untuk dikembangkan (Adams, 2012). Satu sisi, masyarakat lokal yang menjadi sasaran kebijakan kerap tidak dilibatkan secara langsung dalam proses perumusan kebijakan, jika memiliki suara mereka juga cenderung tidak didengar.

Dari definisi masalah hingga pilihan instrumen, keterlibatan etnografi dengan masyarakat lokal memfasilitasi pembelajaran dari individu-individu yang hidupnya akan terpengaruh oleh proses pengambilan keputusan yang sering kali tidak melibatkan mereka di tahap kebijakan (Pacheco-Vega, 2020). Melalui observasi partisipatif dan pengumpulan narasi masyarakat lokal secara kolektif, setidaknya etnografi memperkuat partisipasi masyarakat dengan turut menyuarakan kepentingan serta kebutuhan masyarakat lokal. *Policy ethnography* membuka peluang bagi peneliti untuk memperdalam konflik dan mencari cara untuk menjembatani perbedaan yang ada, hingga menghasilkan opsi kebijakan yang inklusif.

Policy ethnography juga mengungkap interaksi hubungan antar aktor, khususnya organisasi terkait. Dengan mengungkap hubungan yang sebenarnya, rutinitas birokrasi, dilema, dan kontradiksi para agen dalam layanan publik, studi organisasi yang diinformasikan secara etnografis semacam itu telah lama berkontribusi pada pemahaman tentang bagaimana kebijakan secara konkret dibuat dalam kehidupan sehari-hari (Dubois, 2015). Dengan demikian akan diberikan wawasan mendalam tentang bagaimana kebijakan dirumuskan di tingkat praktis dan organisasi. Pendekatan ini membantu memahami elemen dalam konteks sosial yang memengaruhi proses pembuatan keputusan. Selain itu akan terlihat bagaimana berbagai aktor kebijakan dengan kepentingannya terlibat dalam perumusan kebijakan.

3. *Decision-making* atau pengambilan keputusan

Pada tahap ini policy maker memilih opsi alternatif kebijakan terbaik yang telah dirumuskan sebelumnya. Para peneliti etnografi memiliki pandangan tersendiri terkait dampak dari proses pengambilan keputusan terhadap masyarakat. Dalam penelitiannya, van Hulst (2008) mengemukakan etnografi memberikan keunikan dalam studi tata kelola lokal karena dapat mengakses pengalaman masyarakat baik di dalam dan di sekitar pemerintahan lokal dan juga memanfaatkan pengalaman pribadi peneliti untuk memahami pengalaman para politisi, birokrat, dan masyarakat dalam praktik tata kelola lokal.

Tahap *decision-making* tidak terlepas dari proses formulasi kebijakan. Kegiatan formulasi kebijakan dengan demikian berbeda dari aspek-aspek lain dalam pembuatan kebijakan yang melibatkan pengambil keputusan pemerintah yang berwenang memilih tindakan tertentu, atau pelaksanaan kebijakan tersebut di lapangan (Schmidt, 2008). *Policy ethnography* dalam tahap *decision making* dapat dikaji melalui pendekatan interaksi sosial dan observasi terhadap dinamika antar aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan untuk mengetahui latar belakang pemilihan tindak tertentu.

4. *Policy implementation* atau implementasi kebijakan

Bagi peneliti etnografi, kebijakan dapat diimplementasikan bagi organisasi dengan memperhatikan beberapa elemen, khususnya dokumen yang berguna sebagai elemen kunci bagi manifestasi kebijakan dan menjadi pedoman penting dalam pelaksanaan aktivitas birokrasi. Para etnografer menelusuri tulisan, sirkulasi, interpretasi, dan penggunaannya (Yanow, 2009). Satu sisi keberadaan dokumen memudahkan para aktor kebijakan untuk melakukan menyampaikan *monitoring* dan penilaian terhadap kebijakan sedang diimplementasikan. Dokumen yang dapat diakses membuka kesempatan untuk observasi secara langsung bagi para peneliti untuk mengamati

isu-isu kepemimpinan secara konkret, hubungan kekuasaan yang ada di internal, negosiasi yang sedang dilakukan bahkan proses pengambilan keputusan.

Pendekatan etnografi tidak hanya menyajikan wawasan teoritis saat mendalami proses implementasi kebijakan, namun juga memberikan kekayaan terhadap wawasan praktis terkait apa yang terjadi pada organisasi melalui penelitian lapangan. Penelitian lapangan pada organisasi telah memberikan kontribusi pada studi kebijakan kritis dengan mengacu pada pendekatan '*street-level bureaucracy*' (SLB) yang diperkenalkan oleh Lipsky, yang berargumen bahwa pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bergantung pada pegawai publik berpangkat rendah (Lipsky, 1980).

Street-level bureaucracy mencerminkan kebijakan publik yang diterapkan pada tingkat bawah birokrasi seperti halnya kepada individu yang berinteraksi langsung dengan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan, seperti guru, tenaga kesehatan, pekerja sosial, atau petugas layanan publik lainnya. Para aktor dalam *street-level bureaucracy* memiliki keputusan yang besar dalam menentukan bagaimana kebijakan diterapkan karena keadaan mereka menuntut para pembuat kebijakan untuk membuat keputusan yang bersifat pragmatis dan mengabaikan tujuan kebijakan yang idealistis.

Schofield (2004) dalam penelitiannya mengemukakan banyak literatur tentang implementasi kebijakan yang belum mempertimbangkan bagaimana cara para pekerja garis depan mengubah kebijakan menjadi tindakan, karena nyatanya orang-orang inilah yang dapat mewujudkan kebijakan. Suara dari staf garis depan sektor publik dapat memberi kita banyak wawasan tentang realitas bekerja di sektor publik, serta suka dan duka dalam pelaksanaan kebijakan (Povall, 2006). Dalam konteks ini, etnografi berperan untuk memahami suara para staf garis depan sektor publik dengan mengamati langsung aktivitas, tantangan, dan interaksi yang dialami oleh para pekerja garis depan. Dengan demikian didapatkan wawasan terkait bagaimana kebijakan diterapkan dalam praktiknya sehari-hari.

5. *Policy evaluation* atau evaluasi kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan tahap sistematis peninjauan hasil dan dampak terhadap suatu kebijakan yang menentukan apakah kebijakan tersebut berhasil mencapai tujuannya. Etnografi dapat memberikan 'koreksi penting terhadap pendekatan dekontekstualisasi dan universalitas terhadap analisis kebijakan publik' yang 'terlalu sering diceritakan dalam wacana *top-down* yang gagal memperhitungkan bagaimana masyarakat yang terdampak oleh kebijakan mengalaminya' (Schram et al., 2013). Dalam hal ini, analisis kebijakan yang bersifat *top-down* membuat para pembuat kebijakan kerap merumuskan suatu kebijakan hanya berdasarkan teori, namun tidak memperhatikan kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang terdampak. Hal tersebut menghasilkan indikasi kebijakan yang tidak sesuai dengan kenyataan lokal.

Kebijakan, berdasarkan formulasi dan implementasinya, memiliki kewenangan dan pengaruh untuk (mendefinisikan ulang) 'kelompok sasaran', 'masalah' dan 'solusi' dan dengan demikian

secara aktif menciptakan gambaran dunia, bukan hanya sekadar mencerminkannya (Stepputat & Larsen, 2015). Dalam konteks ini kebijakan tidak hanya mencerminkan realitas kehidupan, tetapi juga membentuk persepsi, mengarahkan perilaku hingga berdampak pada hubungan dalam masyarakat. Kebijakan kerap mendefinisikan sasaran kebijakan, masalah yang diangkat, hingga solusi yang didefinisikan, evaluasi kebijakan berperan sebagai alat untuk menilai efektivitas dan inklusivitas dalam proses implementasinya. Evaluasi kebijakan melihat sejauh mana kebijakan diterima oleh masyarakat.

Policy ethnography memungkinkan untuk pemetaan dampak kebijakan dengan menempatkan pengalaman masyarakat yang terdampak atas kebijakan terkait. Contohnya pembangunan perkebunan kelapa sawit yang bertujuan untuk meningkatkan penghasilan masyarakat setempat dan memberikan lapangan pekerjaan di wilayah Kabupaten Bengkayang Kalimantan Barat. Dampak yang terjadi akibat atau pengaruh yang ditimbulkan akibat adanya pembangunan perkebunan akan menimbulkan persepsi masyarakat akan kelangsungan hidup mereka (Jumhur, 2023).

Persepsi yang ditimbulkan dapat berupa respons yang baik atau buruk, baik yang mengacu pada keluhan atau keresahan karna dampak negatif yang dirasakan atau respons baik atas perbaikan kehidupan yang dirasakan setelah adanya perkebunan kelapa sawit tersebut. Dalam konteks ini etnografi mengambil peran untuk mendalami kecenderungan masyarakat dalam melihat sesuatu terkait kebijakan yang ada.

Relasi Pendekatan Etnografi, *Policy Ethnography* serta Kerangka Analisis Tahapan Kebijakan Michael Howlett.

Pendekatan etnografi, *policy ethnography*, dan kerangka analisis tahapan kebijakan Michael Howlett memiliki keterkaitan satu sama lain untuk saling melengkapi dalam memberikan pemahaman yang komprehensif tentang tahapan-tahapan kebijakan. Pekerjaan etnografi memfasilitasi analisis dengan menyediakan bukti empiris yang dikumpulkan secara ketat (Pacheco-Vega, 2020). Data yang telah dikumpulkan dapat dijadikan sebagai referensi yang dapat diterapkan di berbagai tahapan kebijakan, mulai dari penetapan agenda hingga evaluasi kebijakan. Karena etnografer mengikuti individu dan kelompok yang lebih kecil dalam jangka waktu yang lebih lama/panjang, mereka juga dapat melacak bagaimana proses pengambilan keputusan berlangsung dalam skala mikro (Pacheco-Vega, 2020). Dalam konteks ini pendekatan etnografi memberikan wawasan tentang hubungan dan interaksi masyarakat dengan tingkat mikro, yang mempermudah pemahaman kebijakan dari segi individu maupun kelompok yang terdampak.

Policy ethnography sebagai cabang dari etnografi memberikan wawasan yang sangat bermakna tentang bagaimana suatu kebijakan diimplementasikan dan diterima oleh masyarakat menggunakan observasi langsung untuk melihat dampak yang ditimbulkan. Pengalaman observasi

partisipan memungkinkan etnografer untuk mendapatkan apresiasi langsung tentang dasar konflik (Adams, 2012). Dalam konteks ini *policy ethnography* menghubungkan pendekatan etnografi dengan analisis kebijakan praktis sesuai dengan tahapan kebijakan yang ada dan memberikan pemahaman yang lebih mendalam pada evaluasi proses kebijakan. Sedangkan kerangka analisis tahapan kebijakan Michael Howlett memberikan pendekatan struktur yang sistematis untuk memahami tahap-tahap kebijakan dalam *policy ethnography*.

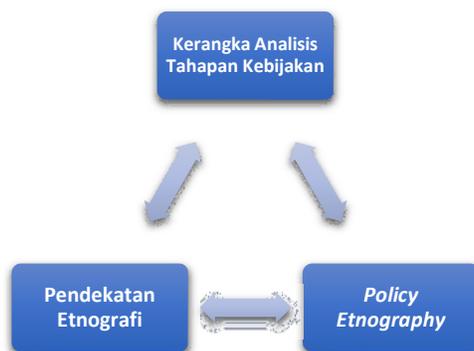


Diagram 1. Relasi Antar Variabel
(diolah penulis)

Pendekatan etnografi menjadi dasar metodologi yang digunakan dalam *policy ethnography* dalam menganalisis berbagai tahapan kerangka analisis tahapan kebijakan. Kedua kombinasi ini sangat efektif digunakan untuk memahami dinamika sosial dalam analisis kebijakan. Satu sisi kerangka analisis tahapan kebijakan yang digagas oleh Michael Howlett membutuhkan pendekatan untuk memahami konteks sosial, budaya, dan politik terkait bagaimana kebijakan itu ditetapkan agendanya hingga dievaluasi di tahap akhir. Oleh sebab itu pendekatan etnografi, *policy ethnography*, dan kerangka analisis tahapan kebijakan Michael Howlett saling membutuhkan dan melengkapi satu sama lain.

Kesimpulan

Pendekatan etnografi dalam studi kebijakan publik memberikan pemahaman tentang dinamika sosial yang terjadi dibalik setiap tahap proses kebijakan seperti yang tercantum dalam kerangka analisis tahapan kebijakan Michael Howlett. Pemahaman lebih holistik tentang pendekatan etnografi dalam analisis tahapan-tahapan kebijakan dapat diperoleh menggunakan konsep *policy ethnography* sebagai salah satu cabang etnografi. Lensa etnografi memungkinkan peneliti menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengidentifikasi tantangan dalam konteks sosial, budaya, dan politik dalam menciptakan kebijakan yang inklusif dan responsif.

Pendekatan etnografi menyajikan metode pengumpulan data berdasarkan kerja lapangan, *policy ethnography* menggunakan metode pendekatan etnografi dalam studi kebijakan publik, serta

kerangka analisis tahapan kebijakan memberikan struktur tahap-tahap kebijakan dalam memahami proses pembuatan suatu kebijakan. Kerangka analisis tahapan kebijakan Michael Howlett memberikan lima tahap proses kebijakan, meliputi penetapan agenda, formulasi kebijakan, pengambilan keputusan, implementasi kebijakan hingga evaluasi kebijakan.

Di tahap penetapan agenda, *policy ethnography* menggunakan pendekatan etnografi sebagai langkah awal untuk memetakan isu-isu kebijakan yang diprioritaskan dari observasi langsung terhadap masyarakat. Di tahap formulasi kebijakan, *policy ethnography* mengidentifikasi solusi atas kebutuhan masyarakat terkait masalah yang dihadapi dari interaksi langsung yang menjadi opsi perumusan kebijakan. Di tahap pengambilan keputusan, *policy ethnography* pembuat keputusan memutuskan kebijakan yang akan diimplementasikan sebagai tolak ukur dari tujuan yang diinginkan melalui nilai-nilai sosial dan budaya masyarakat.

Di tahap implementasi kebijakan, *policy ethnography* melakukan observasi untuk memahami interaksi antara kebijakan yang sedang diterapkan dengan respons masyarakat yang menjadi sasaran. Di tahap evaluasi kebijakan, *policy ethnography* mengevaluasi efektivitas kebijakan yang telah diimplementasikan serta menilai dampak kebijakan berdasarkan persepsi dan pengalaman masyarakat. *Policy ethnography* mengacu pada perspektif sosial di setiap tahap kebijakan.

Belum banyak literatur terkait pendekatan etnografi yang menggunakan *policy ethnography* dalam studi kebijakan untuk mengintegrasikan pemahaman yang lebih kompleks terkait peran etnografi dalam tahapan-tahapan kebijakan yang ada. Penulis merekomendasikan langkah-langkah penguatan studi kebijakan publik dalam pendekatan etnografi. Rekomendasi pertama, perlunya peningkatan kapasitas dan kolaborasi antar aktor kebijakan dalam melakukan pendekatan yang lebih mendalam terkait perspektif sosial dan budaya untuk memahami dinamika kehidupan masyarakat.

Rekomendasi kedua, meningkatkan intensitas diskusi dan advokasi dengan masyarakat lokal untuk mendengarkan perspektif mereka terhadap suatu kebijakan. Rekomendasi ketiga, melakukan peningkatan *monitoring* dan evaluasi berbasis konteks sosial berdasarkan pengalaman masyarakat agar menciptakan kebijakan yang lebih inklusif. Rekomendasi keempat, melakukan peningkatan publikasi ilmiah terkait penelitian etnografi dalam studi kebijakan bagi para peneliti di masa mendatang.

Kontribusi Penulis

Semua penulis telah membaca dan menyetujui versi naskah yang diterbitkan.

Daftar Pustaka

Adams, K. M. (2012). *Ethnographic Methods* (pp. 339–351). Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781781001295.00023>

- Almagor, & Skinner. (2013). *Ancient ethnography: New approaches*. Bloomsbury Publishing.
- Baskoro, B. C., Kusmana, C., & Kartodihardjo, H. (2018). Analisis kebijakan pengelolaan dan budidaya ekosistem gambut di Indonesia: Penerapan pendekatan advocacy coalition framework. *Jurnal Sosial Humaniora*, 11(2), 95. <https://doi.org/10.12962/j24433527.v0i0.4555>
- Boas, F. (1888). The Central Eskimo. In *Sixth Annual report of the Bureau of American Ethnology*. Smithsonian Institution.
- Brewer, J. (2000). *Ethnography*. McGraw-Hill Education (UK).
- Craft, J., & Howlett, M. (2013). Policy Advisory Systems and Evidence-Based Policy: The Location and Content of Evidentiary Policy Advice. In S. Young (ed.), *Evidence-Based Policy-Making in Canada: A multidisciplinary look at how evidence and knowledge shape Canadian public policy* (pp. 27–44). Toronto: University Of Toronto Press.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (Fourth Edi)*. SAGE Publication Inc.
- Dubois, V. (2015). Critical policy ethnography. *Handbook of Critical Policy Studies*, 462–480. <https://doi.org/10.4337/9781783472352.00034>
- Haight, W., Kayama, M., & Korang-Okrah, R. (2014). Ethnography in social work practice and policy. *Qualitative Social Work*, 13(1), 127–143. <https://doi.org/10.1177/1473325013507303>
- Hendry, D. (2015). *Studi Pola Penguasaan Lahan/Pemanfaatan Sumber Daya Alam Masyarakat di Dalam dan Sekitar Taman Nasional Kerinci Seblat, Provinsi Bengkulu*.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (Eds.). (2017). *Handbook of policy formulation*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784719326>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.
- Huitema, D., Lebel, L., & Meijerink, S. (2011). The strategies of policy entrepreneurs in water transitions around the world. *Water Policy*, 13(5), 717–33.
- Jones, C. O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy (3rd edn)*. Monterey, CA: Brookes/Cole.
- Jumhur. (2023). Dampak Perkebunan Kelapa Sawit terhadap Masyarakat di Kabupaten Bengkayang Kalimantan Barat. *Prosiding Seminar Nasional Seminar Akademik Tahunan Ilmu Ekonomi Dan Studi Pembangunan*, Vo. 6 ISSN.
- Kimbell, L. (2015). *Ethnography in policymaking: Barriers and opportunities*. <https://openpolicy.blog.gov.uk/2015/03/27/ethnography-in-policymaking/>
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation: New York.
- Madden, R. (2010). *Being Ethnographic: A Guide to the Theory and Practice of Ethnography*. SAGE.
- Mukherjee, I., & Howlett, M. P. (2015). Who is a Stream? Epistemic Communities, Instrument Constituencies and Advocacy Coalitions in Multiple Streams Subsystems. *Politics and Governance*, 3 (2), 65–75.
- Pacheco-Vega, R. (2020). Ethnography as a Method for Comparative Public Policy Analysis: Premises, Promises and Perils. *Handbook of Methods for Comparative Policy Anaysis*, 1–21. <http://www.raulpacheco.org/blog>
- Povall, S. (2006). *Policy ethnography Exploring the local processes of public policy implementation*.
- Rees, C., & Gatenby, M. (2014). Critical realism and ethnograph. In PK Edwards, J. O’Mahoney and S. Vincent (Eds) *Studying Organizations Using Critical Realism: A Practical Guide*.
- Ryan, G. S. (2017). An introduction to the origins, history and principles of ethnography. *Nurse Researcher*, 24.4.

- Satyawati, D. G. P. (2024). Dampak Ketergantungan Pariwisata Terhadap Masyarakat Bali. https://kumparan.com/desak-gede-putri-satyawati/dampak-ketergantungan-pariwisata-terhadap-masyarakat-bali-23ohNF7nhP4/full?utm_source=chatgpt.com
- Schmidt, V. . (2008). Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Political Science*, 11(1), 303.
- Schofield, J. (2004). A model of learned implementation. *Public Administration*, 82(2):283-.
- Shore, C., & Wright, S. (2003). *Anthropology of policy: Critical perspectives on governance and power*. Routledge.
- Schram, S. F., Shdaimah, C., & Stahl, R. (2013). When You Can See the Sky through Your Roof: Policy Analysis from the Bottom Up. In in Schatz, E. (ed.), *Political Ethnography: What Immersion Contributes to the Study of Power*. University of Chicago Press: Chicago.
- Stepputat, F., & Larsen, J. (2015). Global political ethnography: a methodological approach to studying global policy regimes. *DIIS Working Paper*, 1, 1–30.
- van den Berghe, P. (1980). 'Tourism as ethnic relations: a case study of Cuzco, Peru', *Ethnic and Racial Studies*,.
- van Hulst, M. J. (2008). Quite an experience: Using ethnography to study local governance. *Critical Policy Studies*, 2(2), 143–159. <https://doi.org/10.1080/19460171.2008.9518535>
- Voß, J.-P., & Simons, A. (2014). Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: The social life of emissions trading. *Environmental Politics*, 23(5):735–.
- Wasono, S. (2011). Kasta dan Pariwisata: Dua Persoalan di Balik Pesona Bali. *Literasi*, 1(2), 198–207. [http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=1617304&val=10449&title=Sistem>Nama Orng Bali Kajian Struktur Dan Makna](http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=1617304&val=10449&title=Sistem>Nama%20Orang%20Bali%20Kajian%20Struktur%20Dan%20Makna)
- Yanow, D. (2009). What's Political About Political Ethnography? Abducting Our Way Toward Reason and Meaning. *Qualitative & Multi- Method Research*, 7 (2), 33–37.