

# Mengapa Kebijakan Gagal?

Tinjauan Kritis bagi Riset dan Pembuatan Kebijakan

Hariadi Kartodihardjo (2009)

Ulasan dalam tulisan ini dipicu oleh pandangan Aidan White tahun 1996, yang tertuang dalam buku *Anthropology of Policy: Critical Perspective on Governance and Power*, editor oleh Cris Shore dan Susan Wright (1997). Ia menyatakan bahwa masyarakat Eropa pada umumnya merasa sinis, tidak berdaya dan frustrasi terhadap pemerintah mereka, karena mereka semakin terpisah dari proses pembuatan kebijakan. Mereka melihat kebijakan dibuat dalam informasi politik yang diorganisir melalui putaran-putaran tertentu saja. Di pihak lain media masa membuat masyarakat, disebutnya sebagai “diet makan bubur”. Media masa memberi informasi tanpa energi dan dari hari ke hari menggerogoti daya kritis masyarakat.

ooo

Kebijakan tidak berada dalam satu tempat tertentu yang mudah dikenali. Kebijakan dapat ditemukan dari bahasa yang digunakan, retorika maupun konsep yang dikemukakan dalam pidato-pidato pejabat pemerintah atau manifesto politik. Kebijakan dapat ditemukan dalam dokumen peraturan-perundangan. Kebijakan dapat berada di dalam mekanisme kerja lembaga-lembaga pemerintah yang sedang membuat keputusan. Kebijakan dapat pula diketahui dari interaksi masyarakat dengan pegawai pemerintah secara langsung untuk menyelesaikan urusan-urusan yang mereka perlukan. Kebijakan bukan hanya isi teks peraturan-perundangan, melainkan realitas yang dihadapi masyarakat dalam menentukan arah keputusan sehari-hari yang dibuatnya.

Berdasarkan pendekatan antropologi, kebijakan dapat difahami dengan berbagai cara: sebagai teks budaya, berbagai alat dengan berbagai klasifikasi dan makna, sebagai narasi (kerangka dasar berfikir) yang dapat membenarkan atau menghujat kondisi atau situasi tertentu, atau sebagai retorika atau formasi diskursus yang berfungsi untuk menguatkan pihak tertentu dan melemahkan pihak lain. Bukan hanya berisi nilai dan norma sosial, kebijakan juga mengartikulasikan – implisit atau eksplisit – bentuk modal sosial.

Kebijakan menjadi hal sangat penting mengingat posisi sentralnya dalam hampir seluruh kehidupan masyarakat. Melalui kebijakan, seseorang dapat diposisikan sebagai “warga-negara”, “subyek”, “obyek”, “profesional”, “kriminal” atau “abnormal”. Dalam konteks yang demikian itu, telaah kebijakan seharusnya memasuki intinya dan terkait dengan pembahasan mengenai norma dan institusi, ideologi dan kesadaran, pengetahuan dan kekuasaan, retorika dan diskursus, serta makna dan interpretasi. Karena kebijakan ternyata telah mempengaruhi cara pemerintah, lembaga legislatif dan yudikatif maupun masyarakat mengkonstruksi diri mereka dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pandangan lain mengemukakan bahwa kebijakan adalah alat pemerintah untuk mengatur perilaku masyarakat dengan sanksi atau imbalan. Berdasarkan pandangan ini, kebijakan secara intrinsik dianggap urusan teknis dan rasional, sebagai alat pemerintah untuk memecahkan masalah dan mengubah keadaan. Sebagaimana Stitnuss tahun 1974 menjelaskan bahwa kebijakan adalah prinsip-prinsip yang menentukan tindakan langsung masyarakat kearah tujuan akhir tertentu yang telah ditetapkan. Sayangnya pandangan ini pada umumnya – dan khususnya di Indonesia – tidak memenuhi asumsi-asumsi dasarnya.

Pemerintah, disadari atau tidak, senantiasa membuat asumsi-asumsi dan model kondisi masyarakat yang diaturnya. Asumsi dan model ini seringkali jauh berbeda dari kondisi sebenarnya. Kebijakan bukan mengalir dari “luar” atau dari “atas” masyarakat, melainkan berproses mempengaruhi norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat, sehingga masyarakat mempunyai kontribusi untuk dapat atau tidak dapat merespon kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah. Kemampuan atau ketidak-mampuan masyarakat untuk merespon

kebijakan secara positif harus menjadi pertimbangan utama. Pernyataan yang biasa terdengar bahwa kebijakan sudah baik, tetapi implementasinya buruk adalah pernyataan yang keliru (*conflic in term*). Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang direspon secara positif oleh masyarakat sehingga tujuan kebijakan tercapai.

ooo

Berbagai pihak biasanya menyarankan kebijakan baru untuk diadopsi dan dijalankan pemerintah. Berbagai saran kebijakan yang diterima oleh para pengambil keputusan sebagai dasar bertindak kadang kala bahkan menjadi dasar motivasi perilaku mereka. Sebagaimana dikatakan Arthur Koesler tahun 1967: "*policy is the ghost in the machine*", kekuatan yang memberi nafas kehidupan dan menggerakkan mesin pemerintah serta menggerakkan animasi "tangan besi" birokrasi dimana saja berada. Saran-saran kebijakan demikian itu telah menstimulasi berbagai langkah untuk menciptakan obyektivitas kebijakan untuk mendapat legitimasi politik. Obyektivitas kebijakan tersebut biasanya ditetapkan berdasarkan pada obyektivitas subyek kebijakan, yaitu masyarakat. Persoalannya, seperti disebut Aidan White di atas –masyarakat umumnya mempunyai informasi sangat terbatas. Mereka terlihat (oleh pembuat kebijakan) tetapi mereka tidak dapat melihat (apa yang sebenarnya terjadi). Masyarakat umumnya sebagai obyek informasi, tetapi tidak pernah sebagai subyek dalam komunikasi (Foucault, 1977).

Dalam hal ini, istilah pemerintahan (*governance*) digunakan untuk menunjukkan hal yang kompleks. Menggunakan ungkapan Graham Burchell tahun 1993, pemerintahan lebih kurang adalah metoda dan refleksi cara untuk mengerjakan sesuatu atau "seni" oleh individu-individu, secara perorangan atau bersama, sehingga menjadi alat pembentuk, pedoman, pembetulan maupun modifikasi cara-cara yang mereka telah lakukan. Dalam hal ini, pemerintahan difahami sebagai salah satu jenis kekuasaan yang mempengaruhi maupun bekerja di dalam masyarakat dengan subyektivitas individu-individu di dalamnya, sebagai manusia dengan kebebasan dan rasionalitas untuk menentukan tindakan. Masalah dijumpai ketika di dalam prakteknya antara kebijakan, keluarga dan masyarakat, masing-masing tidak ditelaah secara mendalam dan biasanya kebijakan senantiasa dianggap netral, sehingga seharusnya kebijakan mengatur keluarga dan masyarakat. Kontribusi keluarga dan masyarakat – sengaja atau tidak – dimatikan, peran pemerintah dibesarkan.

ooo

Dengan memahami kebijakan dan mengetahui realitas pembuatannya – dengan pendekatan di atas, diharapkan dengan mudah menyimpulkan bagaimana kebijakan "bekerja" sebagai alat pemerintahan dan mengapa gagal berfungsi sebagaimana dimaksudkan semula. Pada umumnya, kebijakan yang selama ini berjalan tidak mampu membangun subjek, sebaliknya hanya mewujudkan objek dari kekuasaan. Politik pembuatan kebijakan telah melanggengkan suatu narasi bahwa kebijakan adalah hukum mengenai hak dan kewajiban serta pengaturan yang seringkali jauh posisinya dari masalah di lapangan yang akan dipecahkan. Ditemui pula bahwa kebijakan meskipun legal dan mendapat legitimasi politik berjalan dengan tanpa syarat-syarat yang harus dipenuhi. Hal-hal seperti itu antara lain disebabkan adanya klaim normatif – dapat berasal dari ideologi, teori atau teknologi – yang digunakan sebagai satu-satunya cara merumuskan dan memaknai kenyataan serta cara penetapan masalah dan solusinya. Seringkali bahkan termasuk cara mengidentifikasi dan melegitimasi cara menjalankan pembangunan, termasuk cara mengatakan dan cara memikirkannya. Seolah-olah cara tersebut adalah satu-satunya cara yang benar, sementara secara tegas menolak cara-cara atau pemikiran lainnya.

Tiga belas tahun yang lalu Aidan White menyatakan persoalan hubungan antara masyarakat Eropa dan pemerintahnya serta peran media masa mengenai pembuatan kebijakan. Pernyataan tersebut tentunya tidak basi hingga hari ini, khususnya bagi pembuatan kebijakan di Indonesia. Semua pihak termasuk peneliti dan terutama pembuat kebijakan perlu memahami duduk-soal kebijakan, karena mempunyai tanggungjawab besar untuk memecahkan persoalan ini ■