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 frustasi 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 Stitmuss 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