

Diskusi Politik PSDA: Teori Politik dan Lima Teori Kebijakan Turunannya

SUMBER/BACAAN UTAMA: Forest Policy Analysis and Theory Use: Overview and trends. Bart Arts, 2012. *Forest Policy and Economic* 16 (2012) 7-13.

PEMBUAT NASKAH: Hariadi Kartodihardjo—DMNH, FAHUTAN IPB.

Analisis kebijakan kehutanan secara umum menjadi bagian dari ilmu kehutanan. Oleh karena itu pengambil keputusan di kehutanan lebih sebagai forester daripada akademisi yang membidangi ilmu kebijakan. Hal itu pula yang menyebabkan peran teori kebijakan dalam penelitian kehutanan relatif terbatas. Dalam perkembangannya, walaupun terbatas pada sekolah pascasarjana, pada awal tahun 2000 an, mata kuliah kelembagaan dan kebijakan mulai diperkenalkan. Perbincangan dalam dunia akademik, penelitian mahasiswa maupun perubahan kebijakan telah memasukkan unsur-unsur teori kelembagaan maupun teori kebijakan, walaupun masih terbatas. Sementara itu untuk tingkat internasional, karena “politik hijau” semakin mengemuka dalam percaturan dunia kehutanan, maka teori kebijakan menjadi semakin dikenal dalam penelitian-penelitian mengenai kehutanan seperti teori institusi dan analisis diskursus (Arts, 2012).

Untuk memahami teori-teori yang digunakan dalam kebijakan kehutanan, terdapat setidaknya dua skema yang menjadi perhatian. Pertama, mengidentifikasi adanya problematika hubungan antara aktor(juga disebut sebagai agensi) dan struktur (Giddens, 1984). Pertanyaannya adalah apakah sejarah, kondisi sosial dan politik adalah hasil dari maksud, motivasi dan perilaku dari aktor secara individual (*volunterism*) atau apakah akibat dibentuk oleh adanya struktur sosial dari masyarakat itu dalam bentuk seperti institusi, hierarki kewenangan/kekuasaan dan budaya (*determinism*). Pada pendekatan *volunterism*, peran aktor yaitu perorangan atau kelompok perilakunya dapat diidentifikasi dapat

berjalan secara sukarela, dalam arti tidak ditentukan oleh institusi/regulasi, hierarki kekuasaan/kewenangan ataupun budaya yang masih mengikatnya. Aktor tersebut dalam prakteknya justru mempengaruhi struktur misalnya berupa aturan main yang mengikat diri sendiri dan/atau orang lain. Dalam konteks seperti ini maka dapat diinterpretasikan, berdasarkan pendekatan determinism, bahwa strukturlah yang menentukan perilaku aktor-aktor itu.

Kedua, skema yang membagi dan membedakan peran idealist dan materialist berdasarkan filosofi barat pada abad 19 (Inglehart, 2007). Pertanyaannya adalah, apakah faktor-faktor ideologi (seperti ide, narasi, diskursus, budaya) atau materi (sumberdaya, teknologi, modal, infrastruktur, tanah, dll) yang menentukan sejarah dan perubahan sosial politik suatu masyarakat. Pendekatan klasik mempertentangkan itu, misalnya Karl Marx meyakini bahwa kapitalisme didorong oleh terjadinya pembangunan kekuatan produksi, sedangkan Weber percaya bahwa etika barat (protestan) yang menjadi pendorong kapitalisme itu (Inglehart, 2007). Kini kedua pendekatan itu lebih disatukan, bahwa keduanya yaitu mobilisasi sumberdaya (material) maupun proses menentukan cara pikir/*framing* (ideologi) yang menentukannya (Snow and Benford, 2000; Zald and MacCarthy, 1980).

Arts (2012) telah menganalisis isi buku Fisher et al (2007), Marsh and Stoker (2002), Sabatier (2007) dan mengidentifikasi beberapa teori yaitu:

Fisher et al (2007)— <i>policy theories and and method</i>	Marsh and Stoker (2002)— <i>political theory and method</i>	Sabatier (2007)— <i>policy theories and and method</i>
1. Policy process	1. Behavioralism	1. Stages
2. Politics, advocacy, experts	2. Rational choice	2. Institutional rational choice
3. Rationality, networks, learning	3. Institutionalism	3. Multiple streams framework
4. Deliberative policy analysis	4. Feminism	4. Social constructivism
5. Comparative, cultural, etical	5. Interpretative	5. Policy networks
	6. Marxism	6. Puctuated-equilibrium theory
	7. Normative theory	7. Advocacy coalition framework

Berdasarkan identifikasi itu, dapat ditunjukkan bahwa teori kebijakan adalah bagian dari teori politik. Apabila sampai pada teori yang diperlukan, teori kebijakan pada dasarnya meminjam teori politik. Disamping itu, dari keseluruhan teori yang ada, juga dapat dilakukan lima klasifikasi menjadi semacam kelompok teori (kecuali ACF), dengan penjelasan ringkas, sebagai berikut:

1. RATIONAL POLICY ANALYSIS. Premis utama dari teori ini adalah bahwa semua aktor berperilaku rasional—individu maupun kolektif. Ide dasar berdasarkan rasional individu adalah bahwa setiap keputusan didasarkan oleh pilihan yang mungkin paling menguntungkan bagi individu tersebut (manfaat maksimal dengan ongkos atau korbanan minimal). Kata “mungkin” menunjukkan bahwa bisa tidak dapat dicapai paling menguntungkan karena pilihan rasional seringkali dibatasi oleh informasi dan pengetahuan yang tidak sempurna (*rationaly bounded*). Walaupun pilihan itu rasional secara individual, namun seringkali menyebabkan tidak optimal bagi kepentingan umum atau masyarakat luas. Aktor-aktor politik sangat potensial mempunyai masalah secara kolektif dalam membuat kebijakan publik walaupun dengan menjalankan proses pembuatan kebijakan secara efektif dan menggunakan pengetahuan ilmiah dan argumen secara rasional (Sabatier, 2007)¹. Model-model seperti siklus kebijakan (*policy cycle model*), teori pilihan-pilihan instrumen (ekonomi) maupun pendekatan *smart regulation* didasarkan pada premis ini. Pada kasus di kehutanan, telah diteliti oleh Oyono et al (2005)², bahwa di Cameroon pembuatan kebijakan kehutanan yang selalu dilakukan oleh elit pejabat kehutanan hampir selalu merugikan masyarakat lokal di negara itu.
2. INSTITUTIONAL POLICY ANALYSIS. Sebagai kritik pendekatan rasional, analisis institusi ini menganggap bahwa pilihan rasional itu disebabkan oleh adanya aturan main, norma dan kepercayaan yang didefinisikan sebagai “institusi” (Ostrom, 1992; Scott, 2001) atau biasa disebut sebagai “struktur”. Pendekatan ini menganggap bahwa manusia tidak mempunyai dasar untuk

menentukan pilihan rasional berdasarkan kemanfaatan tertinggi, namun pilihannya itu berdasarkan kesesuaiannya dengan institusi yang dihadapi. Dalam perkembangannya, dengan pendekatan neo-institutionalist, antara aktor (agen) dengan struktur dianggap mempunyai peran seimbang dan saling mempengaruhi (Giddens, 1984). Pendekatan neo-institusi lebih menekankan adanya aturan (daripada organisasi), institusi informal, serta adanya dinamika. Beberapa aliran ini yang telah berkembang yaitu: *rational choice institutionalism* (bahwa aktor yang rasional dalam menentukan pilihannya dibatasi adanya aturan main sebagai opsi yang mereka pertimbangkan), *historical institutionalism* (penekanan pada evaluasi secara historis dan kestabilan institusi), *sociological institutionalism* (menekankan peran budaya), *discursive institutionalism* (menganalisis peran ide dan narasi/cara pikir dalam perubahan institusi). Contoh di kehutanan dengan menggunakan pendekatan neo-institusi yaitu Sekher's (2001) yang menunjukkan bahwa terdapat pengaruh bentuk institusi dalam pengelolaan hutan oleh masyarakat di India terhadap efektivitas pelaksanaan partisipasi serta kelestaian hutan yang dikelolanya.

3. POLICY NETWORK ANALYSIS. Dalam pendekatan ini, individu-individu dianggap sebagai agen-agen sosial yang saling berinteraksi dan tergantung satu dengan lainnya dalam suatu jaringan (Pierre, 2000; Kickert et al, 1997). Segala keputusan, oleh karenanya, tidak ditentukan oleh pilihan individu secara rasional maupun ikatan struktural yang abstrak seperti norma, kepercayaan dan aturan main, melainkan dimediasi oleh kehidupan dalam jaringan sosialnya. Dalam hal ini, batasan perilaku dikonsepsikan dipengaruhi oleh keseimbangan saling-ketergantungan antar aktor atau kelompok aktor. Sebagai contoh, karena Pemerintah ingin mendapat dukungan teknis dan dukungan masyarakat lokal agar kebijakannya berjalan, maka pembuatan kebijakan secara partisipatif dalam jaringan publik-private menjadi syarat keberhasilan, terlepas apakah politisi dan birokrat setuju atau tidak. Dalam penelitian Krott and Hasanagas (2006) ditunjukkan bahwa walaupun kebijakan kehutanan dan lingkungan hidup dipertahankan otonom dan kemandiriannya oleh masing-masing sektor itu, namun jaringan sosial yang menjembatani keduanya sebagai konsekuensi yang terbangun, walau tidak dimaksudkan untuk dibangun.

¹ Sabatier, P. (ed). 2007. Theories of policy process. Second edition. Westview Press. Boulder. Oxford.

² Oyono, P., Kouna, C., Mala, W., et al. 2005. Benefits of forests in Cameroon. Global structure , issue involving access and decision-making hiccoughs. Forest Policy and Economics 7 (3), 357-368

4. **ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF)**. Berbeda dengan teori-teori yang dibahas sebelumnya, ACF ini bukan bagian dari itu semua. Teori kebijakan yang dikembangkan oleh Paul Sabatier ini menganggap bahwa sikap-sikap aktor dan perubahan-perubahan kebijakan diakibatkan oleh adanya sistem yang memungkinkan terjadinya sharing kepercayaan (*sharing belief system*) yang relatif tidak berubah. Diasumsikan bahwa berbagai aktor dari berbagai latar-belakang tetap dapat tergabung dalam koalisi advokasi karena mempunyai keyakinan yang sama dan senantiasa berkotestasi dengan koalisi saingannya. Dari pelaksanaan kontestasi itulah kebijakan terbentuk, berubah dan pelajaran diperoleh darinya. Memmler's (2003) meneliti tentang kegagalan suatu upaya mengubah standar ekologi dalam German Federal Forest Law pada akhir tahun 1990an. Dalam peristiwa ini terdapat koalisi konservasi alam yang mempertahankan standar itu dan lawannya yaitu koalisi kehutanan yang ingin mengubahnya.
5. **CRITICAL POLICY ANALYSIS**. Analisis kebijakan kritis ini merupakan cabang ilmu yang luas termasuk aliran pemikiran neo-Marxism, *social constructivism* dan teori diskursus. Kelompok itu pada dasarnya dapat disebut berseberangan dengan kelompok teori positivist ataupun post-positivist. Kelompok positivist mengklaim bahwa: a). Kenyataan muncul secara independen terhadap pengetahuan kita (**posisi realitas**), b). ilmu alam dan ilmu sosial pada prinsipnya setara/analog (**posisi kealaman**), c). ilmu semestinya mampu menjelaskan fenomena yang secara umum berlaku dan terpisah dari norma dan nilai-nilai (**posisi obyektivitas**). Posisi itu pada dasarnya ditantang misalnya oleh teori interpretatif, yang lebih meyakini bahwa kenyataan tidak terbebas dari pengetahuan yang dimiliki manusia. Klaim teori ini bahwa melalui penyelidikan secara ilmiah, ilmuwan mengkonstruksikan kenyataan secara spesifik yang dimaksud di dalam pikirannya (*posisi constructivist*). Maka, tidak ada obyektivitas dan kenyataan yang bebas nilai, sepanjang asumsi ilmiah dan teori itu menghasilkan imajinasi dan sifat-sifatnya yang selalu berjarak dengan fakta yang sesungguhnya itu. Disamping itu, ilmuwan sebagai manusia juga selalu dipengaruhi oleh nilai-nilai di lingkungannya (*posisi anti-obyektif*). Sebagai konsekuensinya, fakta, nilai, norma dan arti atau makna secara kuat saling mempengaruhi. Oleh karena itu, terdapat perbedaan antara alam dan sosial termasuk

sebagai ilmu karena keduanya mempunyai karakteristik berbeda (posisi anti-kealaman). Ilmuwan sosial akan cenderung menghadapi makna-makna yang berbeda terhadap fakta yang sama, sebaliknya ilmuwan kealaman bekerja berdasarkan makna tunggal karena alam tidak pernah menginterpretasikan dirinya sendiri juga tidak pernah mengatakan sesuatu kepada peneliti. Dalam kelompok teori kritis ini, hanya dibicarakan satu teori yang paling banyak digunakan dalam penelitian sumberdaya alam yaitu teori diskursus.

Teori ini fokus pada kekuatan bahasa (Fisher, 2003; van den Brink and Metzger, 2006), dengan asumsi bahwa teks, konsep, narasi dan episteme akan berpengaruh secara kuat terhadap identitas, ide maupun pilihan politik. Hajer (1995) mendefinisikan diskursus, yang paling banyak dikutip dalam penelitian, sebagai:

Pernyataan secara spesifik mengenai ide, konsep, dan kategorisasi terhadap sesuatu yang diproduksi dan diproduksi kembali serta ditransformasikan ke dalam segenap tindakan khusus melalui pemaknaan yang diberikan pada benda-benda maupun realitas sosial.

Dengan pengertian itu, Hajer menggunakan aliran pemikiran Foucauldian yang mana diskursus dan praktek-praktek sosial senantiasa berhubungan. Bagi Foucault (1994), diskursus dalam ilmu dan praktek sosial mendefinisikan identitas subyek dan praktek sosial yang diterima dan yang ditolak, seperti dalam kasus kesehatan (penetapan si A atau di B sakit atau sehat). Dengan kata lain, diskursus ada di belakang ilmu/disiplin dan kewenangan seseorang atau agensi untuk menentukan seperti apa yang normal (sehat) dan seperti apa yang tidak. Sementara itu, Dryzek (2005) menyatakan bahwa diskursus adalah jalan untuk "menangkap dunia". Definisi ini sampai pada kerangka pikir secara kolektif yang memungkinkan fakta-fakta diinterpretasikan dan kemudian konsekuensinya tindakan diambil berdasarkan interpretasi itu. Yang ketiga, Habermas (1996) memberikan pengertian bahwa diskursus dan kebebasan diantara warga-negara dianggap sinonim. Hal ini dimungkinkan karena kebebasan berdemokrasi dianggap menjadi fakta yang sesungguhnya. Kondisi ideal itu melahirkan argumen-argumen yang didengar dalam suatu proses demokrasi dan argumentasi terbaik akan diambil berdasarkan argumen yang paling rasional

melalui prosedur yang mengutamakan terwujudnya konsensus. Contoh kasus penelitian dengan menggunakan teori diskursus dikehutanan yaitu oleh Elands and Wiersum's (2001) yang melakukan analisis mengenai diskursus sosial-politik pedesaan, pembangunan desa, dan kehutanan di Eropa. Dengan membedakan lima diskursus yang berbeda pada topik ini: agriculturalist,

hedonist, utilitarian, community sustainability dan konservasi alam. Setiap diskursus mempunyai perspektif yang berbeda dalam menerapkan peran hutan dan kehutanan dalam pengembangan desa.

Kelima teori kebijakan di atas dapat digambarkan perbedaan satu dengan lainnya dengan menempatkan masing-masing dalam diagram berikut:

