

Menggali Narasi Kebijakan dan Kontestasinya dalam Kebijakan PSDA

SUMBER BACAAN UTAMA: A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? Michael D. Jones and Mark K. McBeth. *The Policy Studies Journal*, Vol. 38, No. 2, 2010.

PEMBUAT NASKAH: Hariadi Kartodihardjo—DMHN, FAHUTAN-IPB

NARASI SEBAGAI AKAR MASALAH

Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan publik hampir secara total memberi pengaruh terhadap perilaku dan tindakan manusia, karena memberi batasan-batasan yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh individu maupun masyarakat. Bukan hanya itu, kebijakan publik juga menentukan posisi-posisi manusia, apakah mereka menjadi kelompok yang benar atau kelompok yang salah. Kebijakan publik yang sudah terinternalisasi atau terlembagakan ke dalam tatanan masyarakat atau instansi juga dapat menjadi norma bahkan pedoman kehidupan masyarakat atau instansi itu, tanpa syarat, karena tidak lagi dipertanyakan apakah norma demikian itu selayaknya dipertahankan atau tidak.

Dibalik kebijakan publik terdapat cara berfikir, diskursus atau narasi kebijakan yang secara operasional menentukan sebab-akibat, masalah dan bukan masalah, cara-cara menyelesaikan masalah, sebagai landasan dan bahkan *belief* terhadap kebenaran dan ketepatan kebijakan publik itu. Ironinya, perubahan-perubahan kebijakan yang dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah, dilakukan dengan hanya mengubah teks peraturan-perundangan, dan sangat sedikit yang dilakukan melalui perbaikan narasi kebijakan yang dimaksud. Lebih jauh lagi, dibalik penerapan kebijakan publik juga harus terdapat kemampuan untuk mengelola berjalannya kebijakan itu, termasuk upaya untuk menghindari terjadinya penyimpangan yang dilandasi oleh etika publik. Misalnya melalui upaya untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan antara yang mengatur dan yang diatur, membuka proses-proses pelaksanaan kebijakan pada publik untuk mempertanggung-jawabkan keputusan-keputusan yang harus diambil, maupun menghindari upaya-upaya yang mungkin dapat menguntungkan individu atau kelompok (korupsi, kolusi, nepotisme) atas pelaksanaan kebijakan itu. Lemahnya penerapan etika publik dalam kebijakan publik itu telah terbukti menghambat dicapainya cita-cita luhur melestarikan sumberdaya alam dan mensejahterakan rakyat.

Dalam dunia pengelolaan sumberdaya alam, dalam hal ini difokuskan pada pengelolaan hutan dan lingkungan hidup, juga terdapat fenomena serupa. Dalam 10 tahun terakhir, telah ditemukan sejumlah persoalan narasi kebijakan sebagai landasan

bekerjanya program dan kegiatan Pemerintah. Narasi kebijakan yang tidak berubah dan bahkan cenderung bertahan atau dipertahankan dapat disebut sebagai dinding beton tebal yang sangat sukar ditembus apalagi dirobuhkan akibat telah terpakunya narasi kebijakan atau menjadi bagian dari, bukan hanya isi peraturan-perundangan tetapi juga kelembagaan atau institusi yang menentukan cara pikir, cara kerja, cara menentukan subyek dan obyek pembangunan, cara mengukur keberhasilan, bahkan cara untuk menginterpretasikan situasi dan kondisi di lapangan dalam pengelolaan hutan dan lingkungan hidup.

Sasaran utama pembaruan kebijakan pengelolaan hutan dan lingkungan hidup saat ini menghadapi dinding benton seperti dikemukakan sebelumnya, yang diperkirakan hampir tidak mungkin ditembus manakala pemecahan persoalan-persoalan teknis yang dihadapi tidak didahului dengan menemukan atau mencari kembali diskursus/narasi yang diperlukan sebagai landasan pembaruan kebijakan. Bidang-bidang pembangunan, seperti penetapan kawasan hutan negara, pelaksanaan perizinan, upaya perluasan kelola rakyat, pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan, pengelolaan kawasan konservasi dan hutan lindung, maupun penerapan instrumen kebijakan lingkungan hidup, merupakan titik sentral yangmana keseluruhannya memerlukan pemikiran ulang dalam memperbaharui kebijakannya.

NARASI DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Aliran pemikiran strukturalis dari Aristoteles berkembang menjadi dua aliran besar yaitu aliran pemikiran struktural Rusia dan Perancis yang mengembangkan struktur bahasa sebagai dasar analisa narasi. Aliran strukturalis ini mencari generalisasi narasi yang harus memenuhi syarat seperti komponen-komponen pembentuk narasi dan konsistensinya. Adapun aliran pemikiran lainnya, yaitu post-strukturalis yang mengkritik para strukturalis, menyebutkan bahwa pemaknaan terhadap bahasa tidak mungkin dapat dipisahkan dari perbedaan subyektivitas interpretasi orang-orangnya. Bagi pendukung post-strukturalis, interpretasi manusia terhadap narasi adalah unit analisisnya dan setiap interpretasi adalah unik/khas. Oleh karenanya, bentuk generalisasi narasi dalam pandangan strukturalis digeser menjadi suatu cara

untuk mendekonstruksi narasi yang sudah ada guna mengungkap ideologi yang tersembunyi dibaliknya.

Dari dua pemikiran itu mudah difahami bahwa aliran strukturalis menggunakan pendekatan positivistik dan post-strukturalis menggunakan pendekatan post-positivistik. Dan dalam analisis kebijakan publik, sebagian besar menggunakan aliran post-positivistik. Alasan yang umumnya digunakan dalam pendekatan post-positivistik yaitu *pertama*, karena dalam kebijakan publik sesungguhnya adalah pertarungan nilai-nilai (*values*) dan dalam pendekatan positivistik disebut sangat subyektif (dianggap lemah), oleh karenanya perlu digali lebih dalam yaitu ideologi yang tersembunyi dibaikinya. *Kedua*, adanya kebutuhan untuk memprediksi dan mengeneralisasi dalam pendekatan positivistik hampir selalu mengabaikan konteks mikro dalam proses generalisasi atau agregasinya. *Ketiga*, konsekuensi pertama dan kedua tersebut, oleh kaum post-strukturalis, pendekatan positivistik diklaim akan mengabaikan kelompok marginal dalam masyarakat.

NARASI: POST-POSITIVISTIK

Dalam aliran pemikiran ini, narasi menempati posisi epistemologi (asal, sifat dan jenis pengetahuan) yang menentukan benar-salah terhadap fenomena sosial yang dihadapi. Narasi digunakan untuk mempengaruhi, memanipulasi dan memproduksi makna dalam kerangka pemikirannya. Mencari narasi yang mendasari pemikiran atas adanya suatu kebijakan menjadi sangat penting, termasuk bagaimana agenda dibuat dan masalah ditetapkan dalam kebijakan itu, dan itu juga dapat diketahui bagaimana para pembuat dan pelaku kebijakan menyatakannya kepada publik melalui bahasa-bahasa yang digunakannya. Kompleksitas persoalan dalam masyarakat serta adanya kepentingan-kepentingan di dalamnya dalam memperebutkan barang publik (hutan, air bersih dll) dapat diketahui bagaimana pembuat kebijakan merespon hal itu melalui penetapan masalah berdasarkan narasi yang digunakan.

Penetapan masalah kebijakan biasanya didasarkan pada narasi berdasarkan suatu pandangan terhadap sesuatu yang telah berjalan dan diyakini kebenarannya. Di dalamnya juga berisi kephlawanan, kejahatan dan korban serta perlawanan dengan kekuasaan yang dikategorikan sebagai buruk dan baik.

Sementara dalam aliran pemikiran ini juga ada yang menyatakan defisnisi diskursus sebagai persambungan dari ide-ide, konsep dan kategori-kategori yang mana pemaknaan ditetapkan untuk menjelaskan suatu fenomena (Hajer 1993). Dalam hal ini Hajer fokus pada koalisi diskursus sebagai unit analisis, koalisi itu menyepakati diskursus yang menjadi dasar perubahan kebijakan melalui kolaborasi aktor-aktor anggota koalisi itu. Dalam diskursus ini terdapat apa yang disebut sebagai *story-*

line, sebagai inti substansi cara pikir di dalam diskursus itu. Keberhasilan suatu *story-line* untuk mampu menjadi alat tanding diskursus yang ada sangat tergantung pada tingkat kebenarannya, kesahihan asal-muasal datangnya, dan lingkungan yang menjadikan *story-line* itu dapat diterima. Dalam banyak hal, perubahan diskursus sesungguhnya menyebabkan perubahan politik, yaitu kelompok mana yang menjadi dominan.

Ahli lain yaitu Emery Roe dalam bukunya *Narrative Policy Analysis/NPA* (1994) menjabarkan NPA sebagai alternatif analisis kebijakan dengan mencari kesepakatan dan dasar pijakan untuk menentukan solusi. Ia menggunakan 4 fase. Pertama, mengetahui narasi dan argumen-argumen pokok dalam kebijakan yang sedang berjalan yang biasanya diselimuti oleh situasi yang tidak pasti, kompleks dan terpolarisasi. Kedua, mengidentifikasi alternatif narasi sebagai tandingan narasi yang sedang berjalan. Ketiga, dua jenis narasi tadi dilakukan perbandingan untuk melahirkan meta-narasi kebijakan. Keempat, bagaimana analisis kebijakan mempuyai strategi agar meta-narasi itu berdayaguna untuk menetapkan masalah kebijakan sehingga menjadi cara baru daripada cara-cara yang sudah pernah digunakan sebelumnya, misalnya dengan pendekatan ekonomi mikro, legal, statistik, teori organisasi dan manajemen publik.

NARASI: POSITIVISTIK—STRUKTURALIS

Pendekatan ini menggunakan cara deduksi dan mencoba untuk menetapkan struktur dan kandungan narasi yang diuji dengan hipotesis, serta dalam beberapa hal menggunakan analisis kuantitatif dan statistika yang diterapkan secara terbatas. Dalam penelitian mengenai komunikasi, misalnya, perhatian ditujukan pada ketertarikan atau perhatian orang-orang terhadap apa yang dikomunikasikan (Golding dkk, 1992). Penelitian mengenai nilai dan resiko pengembangan bioteknologi oleh Finucane dan Stterfield (2005) menitik beratkan pada narasi mengenai data yang mewakili pandangan individu dan survai mengenai pernyataan deklaratif serta alat terbaik bagaimana informasi teknologi sebagai dasar penetapan kebijakan didiseminasikan. Contoh lainnya penelitian oleh Morril dkk (2000) menggunakan analisis narasi dalam kasus konflik para remaja. Dari wawancara dengan anak-anak muda diperoleh struktur narasi konflik mereka yang terdiri dari: aksi, ekspresi, moral dan rasionalitas. Struktur narasi mengenai konflik itu dapat digunakan untuk mencari solusi konflik secara tepat sesuai dengan konteksnya.

Riset lainnya dengan yang menggabungkan pendekatan struktural dan pendekatan *advocacy coalition framework* (ACF) menelaah bagaimana narasi digunakan oleh kelompok koalisi menggunakan taktik politik untuk menggoalkan digunakannya narasi yang diyakininya dalam

pembaruan kebijakan. Berdasarkan pendekatan-pendekatan ini diperoleh struktur isi narasi yang khas, yang pada dasarnya mengandung: asumsi dasar atau *setting*, penetapan masalah, dan penetapan solusi. Dengan isi narasi seperti itu, peneliti kebijakan dapat menunjukkan persetujuan dan penolakan narasi kebijakan oleh kelompok-kelompok yang berbeda.

STRUKTUR NARASI DAN SISTEM KEPERCAYAAN (*belief system*) PENDUKUNGNYA

Dengan pendekatan positivistik-deduktif, kandungan narasi dapat ditetapkan dan sekaligus ditentukan ciri-cirinya. *Pertama*, setiap narasi mempunyai asumsi-asumsi dasar (*setting*) dan konteks tertentu, misalnya dalam konflik lingkungan, pengelolaan sumberdaya alam, perubahan iklim, dll. *Kedua*, hubungan antar dua komponen yang menyatakan sebab-akibat yang menentukan membenaran narasi tersebut. Hubungan-hubungan itu dapat menggambarkan membenaran alasan-alasan mengenai sesuatu yang menurun/kerusakan (misal alasan hutan rusak), suatu perkembangan/perubahan yang terganjal (misal alasan lambatnya REDD+), atau perubahan yang disebutkan sebagai hanya ilusi. Sebab-akibat yang dimaksud juga dapat menggambarkan mengenai penegasan/niat terhadap sesuatu, kelengahan, kebetulan, atau keteraturan. *Ketiga*, sifat-sifat khas yang terkandung dalam narasi, misalnya adanya ancaman akibat dampak lingkungan atau sifat sumberdaya alam sebagai cara menentukan keharusan dalam melakukan sesuatu (misalnya harus dilindungi, harus dikonservasi, dll). *Keempat*, kandungan moral (misal untuk kepentingan siapa) dalam narasi yang menentukan tindakan maupun solusi yang diambil dari masalah kebijakan yang telah didefinisikan.

Kekuatan kelompok penganut narasi tertentu dapat disebabkan oleh kesamaan ideologi, tingkat interaksi antar orang di dalam kelompok, maupun kemampuan kelompok itu untuk mengendalikan anggota-anggotanya agar tetap memahami dan mendukung narasi yang dianutnya.

TINGKAT ANALISIS PADA NPA

Dalam kajian narasi untuk kebijakan dapat diklasifikasikan menjadi tingkat mikro dan meso. Pada masing-masing tingkat itu diketahui unit analisis yang digunakan, faktor-faktor penyebab atau kausalitas yang digunakan, serta kemungkinan dibuatnya hipotesis.

Mikro

Dalam analisis ini terfokus pada pertanyaan bagaimana narasi kebijakan mempengaruhi opini individu maupun opini publik, oleh karenanya opini yang dapat mempengaruhi kebijakan tersebut dianggap sebagai dependen variable. Perubahan

opini tersebut dapat dipengaruhi oleh apa yang disebut sebagai keyakinan dan pengingkarannya, transportasi narasi (orang yang meyakini suatu narasi seperti mengganti peran utama yang bermain dalam narasi itu—dan suatu saat bisa kehilangan peran dan digantikan oleh peran lain atau narasi lain), kesesuaian dan ketidak-sesuaian (narasi yang sudah diyakini akan membuat selalu sejalan dengan apa saja yang dialami dalam hidup seseorang), serta kepercayaan terhadap pembuat narasi (akurasi, obyektivitas, status orang yang membawa narasi, kesukaan, ideologi). Maka terdapat beberapa hipotesis, sbb:

1. Apabila terdapat peningkatan pengingkaran terhadap narasi tertentu yang sedang dianut, maka ada kecenderungan individu dapat dibujuk untuk menggunakan narasi lainnya
2. Apabila transportasi narasi naik, maka ada kecenderungan individu dapat dibujuk untuk menggunakan narasi lainnya
3. Apabila persepsi terhadap kesesuaian naik, maka ada kecenderungan individu dapat dibujuk untuk terus menggunakan narasi yang diyakini itu
4. Apabila kepercayaan terhadap pembawa narasi naik, maka ada kecenderungan individu dapat dibujuk untuk menggunakan narasi yang dibawahnya itu

Meso

Dalam analisis ini perhatian ditujukan sejauhmana narasi kebijakan mempengaruhi *outcome* kebijakan. Pada unit analisis ini perubahan *outcome* kebijakan lebih ditentukan oleh komposisi koalisi daripada perubahan narasi itu sendiri. Dua kelompok/koalisi yang sedang memegang narasi masing-masing berkompetisi dan menggunakan narasi masing-masing untuk memperebutkan pengaruh sebanyak-banyaknya orang dan mendapatkan *power* termasuk dari media, guna mengganti narasi lawannya. Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan membagi, mengembangkan atau mempertahankan koalisinya, juga melakukan bujukan, paksaan maupun manipulasi. Hipotesis yang dapat dibangun:

1. Kelompok atau individu yang menggambarkan dirinya kalah dalam percaturan perubahan isu-isu kebijakan akan menggunakan narasi untuk mengembangkan isu-isu kebijakan untuk membesarkan koalisinya
2. Kelompok atau individu yang menggambarkan dirinya pemenang dalam percaturan perubahan isu-isu kebijakan akan menggunakan narasi untuk menguatkan kebijakan melalui pemeliharaan koalisi yang telah ada (*status quo*)
3. Kelompok akan mendayagunakan narasi untuk memanipulasi (membagi, mengembangkan, mempertahankan) komposisi koalisinya untuk mencapai tujuan kelompoknya.