

POSTMODERNISME DALAM PENGEMBANGAN WACANA FORMULASI KEBIJAKAN

Gabriel Lele¹⁾

Abstract

The currently well-established study of policy-making has been reluctant to accept the contribution of post-modernist's point of view, even though the state of the art of study is prone to numerous criticism. This article argues that the on going attempt to reorient of the role of the state would be conducive for the postmodernist perspective in policy-making, especially policy formulation.

Kata kunci: Kontribusi Postmodernisme, Formulasi Kebijakan

Pengantar

Dentang postmodernisme yang dikumandangkan beberapa dekade lalu, terlepas dari bagaimana orang mengartikannya, menyisakan gema yang panjang. Banyak literatur dan tulisan yang dibuat untuk secara khusus mendalami serta melihat implikasinya bagi perkembangan bidang kajian yang lain dalam ranah ilmu-ilmu sosial. Hal yang sama terjadi di tanah air, walaupun relatif sangat terlambat. Baru pada dekade 1990-an ini, wacana postmodernisme begitu digandrungi yang dicerminkan oleh begitu banyaknya tulisan, diskusi, serta buku yang diterbitkan untuk keperluan tersebut.

Walaupun populer sebagai suatu lahan kajian, sejauh pengamatan penulis, wacana postmodernisme di tanah air belum

banyak merasuki ranah kajian ilmu sosial lain di luar filsafat, sastra, dan sosiologi. Apalagi untuk konteks administrasi publik secara umum dan kebijakan publik secara khusus. Hal itu boleh jadi dipengaruhi oleh misorientasi perkembangan dan pengembangan disiplin tersebut yang masih didominasi oleh kepentingan-kepentingan praktis-pragmatis. Konsumen atau peminatnya masih terbatas pada kalangan intelektual kampus. Dalam lingkup yang demikian, upaya memahami substansi kebijakan secara mendalam (*beyond policy*) tidak mendapatkan tempat yang selayaknya. Implikasinya adalah terjadinya suatu penumpukan atau pendangkalan makna kebijakan publik, sehingga proses formulasi dan sederetan proses lainnya hanya dilihat sebagai proyek teknokratis yang dapat diatasi dengan introduksi pengetahuan dan kemampuan-kemampuan teknis modern. Sementara makna terdalam yang seharusnya mendapatkan perhatian khusus menjadi agak terabaikan, atau mungkin dengan sengaja dilupakan. Dengan kata lain, perangkat pengetahuan dan kemampuan modern dijadikan garansi kualitas kebijakan yang dihasilkan. Pada titik yang lebih ekstrim, utilisasi pengetahuan dan kemampuan modern itu dijadikan acuan moral dalam menilai suatu kebijakan. Artinya, suatu kebijakan hanya akan dinilai baik, dan atau buruk, jika mengacu dan berada dalam kerangka modernitas.

Guna menghindari kecenderungan tersebut, wacana kebijakan publik perlu kembali dipahami secara utuh, tidak sekedar sebagai *outcomes* proses politik murni, tetapi juga sebagai proses sosial, atau malah mungkin sebagai proses berfilsafat. Dengan konstantasi ini dimaksudkan agar diskursus kebijakan publik idealnya harus diarahkan pada upaya mencari esensi *public interest* yang upaya formulasinya membutuhkan suatu pendekatan khusus di luar pendekatan ortodoks-konvensional sebagaimana dipakai selama ini. Idealisme minimal yang dibangun adalah konstruksi kebijakan yang mampu mengakomodasi esensi kebijakan, baik dari sudut pandang prosedural maupun substansinya. Di sini, postmodernisme dapat digunakan sebagai *entry point*, yang melalui preskripsi-preskripsi visionernya, mampu menghadirkan nuansa kebijakan publik yang tidak sekedar berbeda dari nuansa kebijakan dengan pendekatan konvensional sebelumnya, tetapi benar-benar unik c.q. komunikatif, partisipatif, dan emansipatoris.

¹⁾ Alumni Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fisipol, UGM, Yogyakarta

Tulisan ini akan diawali dengan paparan singkat tentang gagasan-gagasan postmodernisme, lalu diikuti oleh tantangan yang dikedepankannya terhadap proses formulasi kebijakan kontemporer, sebelum akhirnya ditutup dengan kembali menyusupkan semangat postmodernisme dalam upaya melakukan transformasi atas praktek-praktek kebijakan publik yang telah terkontaminasi itu. Pada bagian penutup inilah akan dirumuskan beberapa agenda praktis formulasi kebijakan masa depan dengan tetap menggunakan sudut pandang postmodernisme.

Agenda Postmodernisme

Postmodernisme dapat dipahami sebagai rentang sejarah setelah modernisme, sebagai suatu cara hidup, maupun sebagai cara berpikir atau perspektif. Konsepsi pertama cenderung ditolak mengingat postmodernisme pada hakekatnya merupakan proyek modernisme yang belum selesai (*unfinished project of modernism*). Bagaimana mungkin kita melangkah ke era postmodern kalau yang modern saja belum sepenuhnya diwujudkan? Sementara cara pandang yang kedua dan ketiga lebih mudah diterima kendati sulit untuk dipahami sebagai negasi atas tradisi-tradisi modernisme. Tulisan ini akan difokuskan pada cara pandang yang ketiga.

Sebagai sebuah *mode of thought* atau sudut pandang, postmodernisme merupakan selebrasi dan legitimasi dari "otherness" dan "difference" (Lyotard, 1984; Fox and Miller, 1995:60). Dengan kata lain, postmodernisme merupakan afirmasi atas proses demasifikasi, multiplikasi, atau yang lebih populer dengan dekonstruksi *grand-narratives* menjadi pecahan-pecahan *meta-narratives*. Narasi-narasi besar yang sebelumnya diterima begitu saja (*taken for granted*), kembali dipertanyakan secara kritis oleh postmodernisme. Karenanya tidak sedikit kalangan yang menyebut perspektif ini sebagai abad ilmiah yang ditandai oleh nihilisme, anarkisme dan pluralisme permainan bahasa.

Upaya menghidupkan diskursus dengan memecah-mecah narasi besar, dalam tradisi ini, dilakukan dengan menggunakan

bahasa¹. Bahasa dijadikan *analytical tool* utama untuk melegitimasi sekaligus mendelegitimasi suatu wacana, dan karenanya, realitas sosial. Implikasinya adalah terjadinya pertarungan wacana, atau juga dikenal sebagai *language game* dalam kerangka pembentukan realitas (Klein, 1987). Begitu sentralnya peran bahasa sehingga ... *it's the world of words that create the world of things...* (Lacan, 1977, dalam McSwite, 1996: 215). Dengan pertimbangan ini pula, setiap aktor yang berkepentingan akan berusaha menjadikan bahasanya sebagai bahasa komunikasi utama karena di dalam bahasa terselip ideologi dan kepentingan tertentu yang dapat disusupkan secara sistematis, tetapi tidak kelihatan, ke dalam ranah publik. Inilah kiranya versi kontemporer Habermas (1971) ketika mengatakan bahwa bahasa adalah sarana lain menuju kekuasaan dan dominasi.

Peran sentral bahasa di sini hendaknya tidak secara dangkal dipahami sebagai sekedar media komunikasi biasa. Sebaliknya, bahasa yang diungkapkan bisa menjadi "tindakan politik" yang berusaha mendominasi, atau bahkan mematikan, permainan-permainan lain. Dengan demikian, berbicara berarti "berkelahi" atau "berjuang" dalam pergulatan agonistik lalu lintas permainan bahasa (Sugiharto, 1996: 59).

Digunakannya bahasa sebagai wahana utama memiliki implikasi yang sangat serius. Yang langsung dapat dirasakan adalah bahwa klaim Kebenaran (dengan "K" kapital) tunggal akan ditanggapi dengan sinisme epistemologis karena kebenaran ontologis tidak bisa direduksi dengan sekedar menggunakan cara-cara berpikir modern yang memberikan tempat utama pada ratio (*cogito ergo sum*, saya berpikir, maka saya ada). Sebaliknya, postmodernisme justru membuka ruang yang selebar-lebarnya bagi terjadinya perluasan rasionalitas dengan turut mempertimbangkan segi lain dari "Being" yang mungkin *irrational*. Jadi yang diperlukan bukan "Truth" tetapi

¹ Tradisi pemikiran postmodern memberikan penekanan pada peran wacana sebagai pembentuk realitas dan bukan sebaliknya; realitas sosial tidak bisa ditemukan dalam subyek melainkan dalam wacana. Namun wacana bukanlah atau tidak dapat disamakan dengan bahasa karena wacana mengandung matriks praktik-praktik sosial yang jauh lebih luas dan kompleks. Jika tulisan ini difokuskan pada peran bahasa, hal itu semata-mata upaya penulis untuk menyederhanakan pembahasan karena keterbatasan penulis, walaupun ada bahaya besar bagi terjadinya reduksi.

"*Understanding*" (Barth, 1996). Nampaknya inilah yang menjadi pintu masuk bagi 'intersubyektivitas', atau yang dikenal juga sebagai 'kebenaran-kebenaran'. Rasionalitas instrumental yang begitu diagungkan dalam tradisi modernisme mendapat peluang untuk melangkah lebih maju menuju rasionalitas komunikatif, dan akhirnya rasionalitas emansipatoris. Pada titik ini pula cara berpikir alternatif yang bersifat paralogis menggerogoti narasi-narasi besar yang didukung permainan bahasa dominan yang telah mapan dengan mengaktifkan perbedaan serta melakukan inovasi dan eksperimentasi terus menerus³⁴ mendapatkan tempat yang selayaknya. Inilah cara berpikir Wittgenstein ala Lyotardian yang menghendaki kembalinya *pragmatika bahasa*, yaitu suatu pengakuan terus terang bahwa manusia memang dilingkupi oleh berbagai permainan bahasa yang sulit berkomunikasi secara adil dan bebas.

Pragmatika bahasa sebagaimana disebutkan di atas lebih lanjut menyatakan bahwa bahasa memang bukan suatu gejala tunggal, melainkan sebagai realitas yang sejarah maupun karakter dasarnya bersifat lokal dan spesifik. Dimensi lokalitas inilah yang melahirkan pluralisme diskursus serta media ekspresinya. Klaim-klaim eksistensi agenda monolitik menjadi tidak relevan, dan karenanya, harus ditolak. Pada titik terdalam, klaim semacam itu bertentangan dengan dimensi ontologis, walaupun mungkin secara epistemologis dan metodologis bisa diterima. Karenanya, tantangan utama dunia ilmu pengetahuan secara keseluruhan sebagaimana dikedepankan postmodernisme adalah merumuskan ilmu pengetahuan yang secara ontologis benar, diterima secara epistemologis dan dapat dipahami dari sudut metodologis.

Penegasan terakhir ini merupakan tantangan sekaligus peluang untuk melakukan perombakan dalam berbagai cara berpikir yang terlanjur mengalami bias modernitas. Seolah-olah pekerjaan mengubah dunia adalah pekerjaan sederhana yang dapat ditangani dengan metodologi yang canggih. Realitas dunia terlalu kompleks untuk hanya dipercayakan kepada metodologi yang terkadang ahistoris. Sebuah pendekatan yang komprehensif dengan kembali mengkritisi peran bahasa merupakan prasyarat minimal menuju perombakan tersebut.

Dengan kerangka kerja yang demikian, tulisan ini sekaligus menolak bahwa postmodernisme merupakan proyek nihilisme yang tidak menghasilkan apa-apa. Penulis justru berpendapat bahwa postmodernisme menyuntikkan spiritualitas baru, yang mencoba memahami dekonstruksi wacana secara afirmatif. Konsentrasinya bukan pada upaya menemukan "kesalahan-kesalahan", tetapi juga mencoba meredefinisi segala aspek yang terkandung di dalamnya dengan (1) menemukan eksepsi dari suatu generalisasi dan generalitas yang sedang berlaku, (2) menginterpretasi realitas secara radikal, (3) menolak segala bentuk ortodoksi, termasuk keabsahan-keabsahan konvensional, serta (4) membuka peluang bagi dicapainya pemahaman multi-interpretasi atas suatu realitas. Inilah kiranya yang menjadi tantangan utama bagi dunia modern dewasa ini sekaligus peluang untuk melakukan perombakan yang lebih mendasar. Kuncinya ada pada bagaimana memaknai bahasa, baik sebagai media komunikasi maupun sebagai pembentuk realitas, serta segala aspek yang terkandung di dalamnya seperti pemakaian kata, angka, simbol, dan sebagainya.

Formulasi Kebijakan Modern di Era Postmodern

Dengan karakter dan cara pandang seperti diuraikan di atas, postmodernisme jelas berbeda dengan modernisme. Atau lebih tepatnya, postmodernisme lahir sebagai kritik intelektual terhadap modernisme. Proyek besarnya, dalam pandangan saya, adalah bagaimana mencegah ekspansi modernisme, yang melalui perangkat-perangkat pengetahuannya telah memberi kontribusi dalam porsi yang signifikan terhadap berbagai persoalan dunia modern. Dalam ranah kebijakan publik, perangkat dimaksud telah mengkristal dalam bentuk hegemoni negara.

Focal point pendekatan konvensional dalam formulasi kebijakan publik adalah model teknokratis rasional yang akhirnya mereduksi kebijakan publik sebagai proses dan hasil kerja teknik. Dalam konteks yang demikian, proses formulasi kebijakan publik hanya dipercayakan kepada mereka yang menguasai pengetahuan dan kemampuan tertentu. Pengetahuan dan kemampuan-kemampuan tersebut dapat dipelajari dan diproduksi oleh institusi-institusi pendidikan. Implikasinya,

pendekatan konvensional merupakan pendekatan eksklusif yang hanya dapat dikonsumsi kalangan tertentu. Dari sini muncul karakter elitisnya dengan negara sebagai aktor utamanya.

Oversimplifikasi semacam itu juga mengambil bentuk dalam demokrasi perwakilan. Pada demokrasi ini, hanya sebagian elit yang diasumsikan mewakili warga saja yang dilibatkan dalam proses kebijakan. Asumsi tersebut memang berguna, namun tidak banyak menggambarkan realitas empiris sehingga mendatangkan ironi tersendiri. Ironi-ironi tersebut lahir dalam bentuk kritikan yang akhirnya mengkristal menjadi beberapa sudut pandang dalam menilai kebijakan publik, yang secara langsung atau tidak langsung memberikan pukulan telak kepada demokrasi perwakilan. Pertanyaan utama yang diajukan adalah mengapa harus demokrasi perwakilan ketika kondisi sosial masyarakat menghendaki dan fisibel bagi penerapan demokrasi langsung atau yang populer disebut partisipasi?

Selain kedua masalah di atas, hal lain yang sering dijadikan sasaran kritik adalah bahwa pola formulasi kebijakan konvensional (modern) tidak pernah secara kritis mempertanyakan media yang digunakan dalam proses tersebut, seperti bahasa, angka, simbol, dan lain sebagainya. Padahal dimensi-dimensi tersebut, sadar atau tidak sadar, sangat memberi warna pada kebijakan yang dihasilkan. Bahasa, angka dan simbol sangat menentukan apa makna sebuah kebijakan serta kepentingan siapa yang diperjuangkannya. Uraian Deborah Stone (1997), terutama bab 6 dan 7 penting untuk dicermati di sini.

Ramainya pertarungan tentang apakah esensi kebijakan publik itu^{3/4}kepentingan publik yang mana, siapa yang mengartikuluskannya, dan sebagainya^{3/4}telah melahirkan sejumlah pendekatan. Kendati beragam dalam argumentasi, terdapat benang merah yang menjanjikan optimisme awal bahwa sebenarnya wacana tersebut telah lama menimbulkan polemik. Sasarannya adalah menghasilkan suatu pemahaman yang relatif komprehensif sehingga cara berpikir naif yang cenderung melihat kebijakan sebagai 'given' bisa dihindari. Beberapa pendapat akan dikutip di sini.

Meminjam kategorisasi yang dibuat Merilee S. Grindle dan John W. Thomas (1991: chapter 2), ada 2 pendekatan utama dalam memahami kebijakan publik yaitu (1) pendekatan yang berpusat pada

masyarakat, dan (2) pendekatan yang berpusat pada negara. Masing-masing pendekatan dibagi lagi atas tiga pendekatan. Pendekatan pertama dapat dibagi lagi ke dalam pendekatan analisis kelas, pendekatan pluralis dan pendekatan *public choice*. Sedangkan pendekatan kedua dibagi atas model aktor rasional, pendekatan *bu-reaucratic politics* dan pendekatan kepentingan negara.

Pendekatan-pendekatan tersebut terutama berusaha menjawab pertanyaan: siapa yang mengartikulusikan kepentingan publik, dan kepentingan publik mana yang diartikulusikan? Pendekatan kelas melihat bahwa kepentingan kelas dominanlah, c.q. kaum kapitalis, yang akan diformulasikan. Negara, dengan demikian, menjadi alat kelas tersebut yang sekaligus dapat dipakai untuk mengkooptasi kelas lain melalui mekanisme korporatisme.

Pendekatan pluralis, pada tempat lain, melihat bahwa kebijakan publik merupakan hasil kompromi yang dipicu oleh konflik, pertarungan, dan pembentukan koalisi strategis di antara sejumlah besar kelompok sosial yang diorganisasi untuk memperjuangkan atau melindungi kepentingan para anggotanya (Skocpol, 1987: 4). Tema sentralnya adalah promosi tujuan kebijakan bersama dengan dukungan sistem resolusi konflik yang relatif memadai di mana negara akan bertindak sebagai wasit yang adil.

Sedangkan pendekatan *public choice*, berangkat dari konteks masyarakat yang digambarkan sebagai *rent-seeking society*. Elit terpilih dalam negara merupakan *policy instrument* yang harus memperjuangkan kepentingan aktor-aktor tersebut. Pandangan ini punya similaritas dengan pandangan pluralis di atas, dengan perbedaan penekanan pada peran negara. Peran negara dalam pandangan terakhir ini bukanlah sebagai arbitrator atau hakim yang netral dalam proses formulasi kebijakan sebagaimana dikonsepsikan pandangan pluralis.

Sementara itu, kelompok pendekatan kedua mempunyai alur argumentasi yang agak berbeda. Model aktor rasional melihat bahwa para pembuat kebijakan (negara) adalah aktor-aktor rasional yang mampu melakukan kalkulasi untung-rugi, mengakumulasi informasi, menilai sejumlah alternatif yang tersedia, serta membuat pilihan yang rasional. Pendekatan kedua, politik birokratik, yang dipopulerkan oleh Graham Allison (1971), melihat bahwa kebijakan publik merupakan

hasil kompetisi dari berbagai entitas atau departemen yang ada dalam suatu negara dengan lembaga-lembaga pemerintah sebagai aktor utamanya yang terikat oleh konteks, peran, kepentingan dan kapasitas organisasionalnya. Sedangkan pendekatan terakhir pada dasarnya merupakan respons terhadap pendekatan kelas. Negara dianggap sebagai aktor otonom yang memiliki kepentingan sendiri. Dengan demikian, negara mampu memformulasikan agenda publik secara independen serta merumuskan alternatif solusi atas agenda-agenda tersebut. Jadi negara bukanlah alat kelompok tertentu.

Penulis lain memberikan uraian dalam kategorisasi yang agak berbeda. Jan Erik Lane (1995) membagi wacana kebijakan publik ke dalam beberapa model pendekatan, yaitu (1) pendekatan demografik yang melihat adanya pengaruh lingkungan terhadap proses kebijakan, (2) model inkremental yang melihat formulasi kebijakan sebagai kombinasi variabel internal dan eksternal dengan tekanan pada perubahan gradual dari kondisi *status-quo*, (3) model rasional, (4) model *garbage can*, dan (5) model *collective choice*. Aksentuasinya lebih diberikan pada proses atau mekanisme perumusan kebijakan.

Masih banyak model lain yang dapat digunakan untuk memahami kebijakan publik, baik aktor, proses maupun kepentingan yang diwakili. Yang jelas belum ada eksplanasi tunggal untuk wacana tersebut. Hal ini sebenarnya merupakan salah satu semangat postmodernisme, walaupun tidak secara eksplisit dinyatakan. Dengan beragam sudut pandang tersebut seharusnya sudah disadari, terutama oleh para *policy makers*, bahwa wacana kebijakan publik bukanlah wacana tunggal yang dapat dipahami dari satu sudut pandang saja. Dalam konteks yang spesifik, dibutuhkan pendekatan yang spesifik pula. Dengan sendirinya, peran negara yang begitu dominan sebagaimana dijumpai di Indonesia merupakan pengingkaran terhadap pluralitas, dan karenanya, terhadap postmodernisme itu sendiri.

Sentralnya peran negara dalam wilayah kebijakan publik di Indonesia, baik sebagai agregator, artikulator maupun formulator, memiliki beberapa implikasi penting. Implikasi-implikasi tersebut turut menjadi keprihatinan postmodernisme. *Pertama*, wacana kebijakan publik menjadi wacana elitis yang dikuasai segelintir elit di pusat-pusat kekuasaan. Sudah banyak kritikan yang dilontarkan terhadap

pola kebijakan yang *top-down* tersebut karena telah berimplikasi pada kurang terakomodasinya pilihan publik, rendahnya komitmen masyarakat, terjadinya *learning disability* dalam skala luas yang terwujud dalam bentuk ketergantungan masyarakat pada negara, serta rendahnya *implemmentability degree* dari suatu kebijakan. Wacana partisipasi publik secara dangkal diterjemahkan menjadi partisipasi dalam mengimplementasikan kebijakan. Sedangkan proses formulasi dan mungkin keterlibatan dalam menikmati hasil kebijakan tersebut menjadi domain negara dan sekutu-sekutunya.

Kedua, wacana kebijakan publik juga menjadi wacana yang sekali jadi. Proses formulasi ideal yang seharusnya melibatkan debat publik dan dilakukan secara transparan tidak terjadi. Dengan demikian, bias kepentingan elit semakin sulit untuk dihindari.

Ketiga, negara adalah aktor yang relatif otonom. Otonomi tersebut tidak hanya diartikan sebagai kemampuan negara untuk melepaskan diri dari pengaruh publik untuk menjadi aktor yang netral dan independen, tetapi lebih jauh diwujudkan dengan kemampuan negara *mem-by pass* kepentingan publik (Mas'ood, 1997). Hal itu dimungkinkan karena hanya negaralah yang memiliki sumberdaya yang memadai, baik secara politik (partai pemenang pemilu adalah partai pemerintah), administratif (adanya dukungan birokrasi), maupun pendanaan (anggaran). Dengan karakter itu, negara tidak saja tidak tergantung pada pengaruh publik, tetapi mampu menciptakan ketergantungan yang begitu tinggi di kalangan masyarakat.

Keempat, aktor-aktor *non-state* atau *supra-state* juga berpengaruh, tetapi selama ini masih berada di bawah bayang-bayang otoritas negara. Fenomena *state omnipotence* mampu meredam pengaruh publik. Politik korporatisme negara yang dijalankan pemerintahan Orde Baru nampaknya sangat berhasil. Di samping itu, kelompok-kelompok sosial-politik di luar negara juga dapat dengan mudah ditundukkan karena berbagai perbedaan internal yang dibawanya, baik dari segi ideologi, kepentingan maupun pola gerakannya (Uhlen, 1997).

Beberapa patologi tersebut hanya sedikit contoh dari sekian banyak problem kebijakan di tanah air. Suatu upaya perombakan segera dan mendasar perlu segera dilakukan. Pokok-pokok pikiran

postmodernisme yang diuraikan sebelumnya dapat dipakai sebagai *entry point* di sini.

Reorientasi Peran Negara

Dalam semangat postmodern, ada beberapa agenda yang dapat dilakukan dalam kerangka transformasi atau reformasi kebijakan publik di tanah air, khususnya yang berhubungan dengan proses formulasi kebijakan.

Pertama, reorientasi dan reformulasi peran negara. Mengapa hal itu perlu dilakukan? Karena selama ini negara berperan terlalu dominan dengan berbagai implikasi yang sudah dipaparkan di atas. Negara seharusnya hanya berperan sebagai katalisator sebagaimana diidealkan David Osborne dan Tedd Gaebler (1992). Sebagai katalisator, negara harus lebih banyak menjadi "pendengar", bukan "pembicara". Dalam iklim yang demikian, dimungkinkan wacana-wacana pinggiran yang diungkapkan melalui bahasa rakyat, bukan bahasa negara yang adalah bahasa kekuasaan. Negara juga harus menjalankan peran *agential leadership*: suatu model peran administratif yang berorientasi pada penciptaan dan pengarahan dialog kebijakan (McSwite, 1996).

Kedua, untuk mewujudkan poin pertama, delegasi otoritas menjadi kondisi *sine quo non*. Hal itu dapat dilakukan lewat kebijakan otonomi daerah hingga ke tingkat lokal, namun tidak seperti otonomi yang dirancang pemerintah lewat paket-paket regulasi selama ini, termasuk lewat UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999. Otonomi merupakan prinsip dasar demokrasi yang pada akhirnya akan mampu melibatkan masyarakat secara aktif dalam seluruh proses kebijakan. Khusus untuk konteks formulasi, hal itu menjadi sangat penting untuk mengangkat derajat partisipasi dan komitmen masyarakat. Pola kebijakan *bottom-up* yang berangkat dari *felt needs* masyarakat dan bersifat lokal dan spesifik (Rubin & Rubin, 1986; Ife, 1996) hanya dapat diwujudkan kalau ada otonomi tersebut. Demikian pula, otonomi dapat mencegah meluapnya wacana tunggal yang dikonstruksi negara dan diterapkan secara monolitik untuk berbagai konteks dan situasi yang, sebenarnya sangat berbeda.

Ketiga dan terakhir, formulasi kebijakan sebaiknya tidak dipahami sebagai proses yang sekali jadi. Sebaliknya, ia merupakan proses dinamis yang disertai upaya kritis terus menerus. Dalam bahasa postmodernisme, pola semacam ini akan dapat menghindari terbentuknya hiper-realitas ketika kebijakan menjadi produk rigid yang imun kritik. Debat publik dan dialog yang komunikatif perlu dihidupkan dan dimensi intersubjektivitas harus mendapat tempat yang selayaknya (McSwite, 1996). Dalam konteks ini, negara merupakan komunitas dialog.

Kunci dari ketiga agenda tersebut sebenarnya terletak pada poin pertama. Bagaimana negara memandang dirinya akan mempengaruhi bagaimana masyarakat memandang negara serta segala aktivitasnya. Sejauh negara melihat dirinya sebagai "hiper-realitas" yang mengatasi masyarakat, sejauh itu pula kebijakan publik akan kehilangan esensinya. Reformasi kebijakan publik di tanah air hendaknya tidak melupakan poin ini. Yaitu secara kritis melakukan reinterpretasi terhadap makna negara dan aktivitasnya. Konsumsi makna yang hanya mencapai taraf permukaan merupakan konsumsi superfisial, yaitu konsumsi demi konsumsi itu sendiri yang tak mampu mencerna makna terdalam dari suatu narasi. Di sinilah sebenarnya letak kontribusi utama postmodernisme bagi dinamika proses formulasi kebijakan publik.***

Daftar Pustaka

- Allison, Graham, 1971. *Essence of Decision*, Boston: Little Brown
- Barth, Thomas J., 1996. "Administering in the Public Interest: The Facilitative Role for Public Administrators," dalam Garry L. Wamsley & James F. Wolf (eds.), *Refounding Democratic Public Administration*, London: Sage Publications, pp.168-197.
- Fox, Charles J. & Hugh T. Miller, 1995. *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, California: Sage Publications
- Habermas, Jurgen, 1971. *Knowledge and Human Interests*, Boston: Beacon Press
- Ife, Jim, 1996. *Community Development*, Melbourne: Longman.
- Klein, Bradley S., 1987. *Strategic Discourse and Its Alternatives* (Center on Violence and Human Survival Occasional Paper 3), New York: John Jay College of Criminal Justice.
- Lane, Jan-Erik, 1995. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London: Sage Publications
- Lyotard, J.F., 1984. *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*, Minneapolis: University of Minneapolis Press.
- Mas'oeed, Mochtar, 1997. *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- McSwite, O.C., 1996. "Postmodern Public Administration and Public Interest," dalam Garry L. Wamsley & James F. Wolf, *Ibid.*, pp.198-224.
- Osborne, David, dan Ted Gaebler. 1992, *Reinventing Government*, New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Rubin, Herbert J. dan Irene Rubin, 1986. *Community Organizing and Development*, Ohio: Merrill Publishing Company.
- Skocpol, Theda, 1987. "Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," dalam Peter D. Evans, D. Rueschemeyer

- dan Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone, Deborah, 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Sugiharto, Bambang I., 1996. *Postmodernisme. Tantangan Bagi Filsafat*, Yogyakarta: Kanisius.
- Uhlir, Anders, 1997. *Indonesia and the "Third Wave of Democratization": the Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*, Richmond: Curzon Press