

KEBIJAKAN BERBASIS ILMU PENGETAHUAN

POLICY BASED ON SCIENCE

M. Syawie dan Setyo Sumarno

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI.

Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang Jakarta Timur

E-mail: msyawie@yahoo.com dan setyosumarno@rocketmail.com

Accepted: 2 Maret 2015 Revised: 27 Maret 2015 Approved: 3 April 2015

Abstract

Policy is an important instrument in building public trust in accordance with the needs of the society. Nevertheless approach options error in formulating and developing policies can actually result in a decrease of public trust on the goverment in charge of policy. This paper uses literature study analytical methods, and aims to find out if science-based policies tend to be more striking with the needs of society and it can be accountable. The question is: how far do the government and local governments have the basic knowledge supporting the policy?. In fact, a science-based policy tends to be more straightforward and it can meet the needs of the society. It is because of the fact that science believes in the existence of the true objective which does not depend on the perspective and subjective authority.

Keywords: *policy, science, social.*

Abstrak

Kebijakan merupakan instrumen penting dalam membangun kepercayaan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun demikian kekeliruan pilihan pendekatan dalam merumuskan dan mengembangkan kebijakan justru dapat berdampak pada penurunan kepercayaan masyarakat pada pemerintah sebagai penanggung jawab kebijakan. Tulisan ini menggunakan metode analisis studi pustaka, dan bertujuan apakah dengan kebijakan yang berbasis ilmu pengetahuan cenderung akan lebih mengena dengan kebutuhan masyarakat dan dapat dipertanggungjawabkan. Pertanyaannya adalah sejauh mana pemerintah dan pemerintah daerah memiliki dasar ilmu pengetahuan yang mendukung kebijakan. Adapun kebijakan yang berbasis ilmu pengetahuan ternyata cenderung lebih mengena dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu bagaimanapun ilmu pengetahuan meyakini adanya keberan obyektif yang tidak bergantung pada perspektif dan otoritas subyektif.

Kata kunci: *kebijakan, ilmu pengetahuan, sosial.*

PENDAHULUAN

Menarik untuk dicermati pandangan Sudarsono Hardjosoekarto dalam pengukuhanannya sebagai Guru Besar Tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, di Kampus UI Depok (Media Indonesia, 26 Februari 2015). Menurutny bahwa kebijakan yang berbasis ilmu pengetahuan terutama ilmu sosiologi akan lebih mengena sesuai kebutuhan

masyarakat dan dapat dipertanggungjawabkan ketepatannya ketimbang kebijakan coba-coba tanpa basis pengetahuan. Kebijakan dan program pemerintah, juga legislasi di parlemen yang kaya akan perspektif pengetahuan memerlukan kajian akademik yang bertindak menjembatani antara dunia kampus dan dunia luar kampus. Akan sangat sulit jika pemerintah, termasuk pemerintah daerah dan legislasi di parlemen, semata-mata bertumpu

pada pengalaman sebelumnya dalam membuat kebijakan. Kebijakan seperti itu tidak efektif karena merupakan coba-coba, reaktif, dan emosional.

Teori-teori mengenai masyarakat, negara, masalah sosial, dan kebijakan sosial mempunyai saling keterkaitan. Pandangan seorang ilmuwan sosial tentang organisasi kemasyarakatan dan pembagian kekuasaan politik serta ekonomi akan mempengaruhi penjelasan yang diberikannya mengenai sifat masalah-masalah sosial dan tanggapan pemerintah yang berbentuk langkah-langkah kebijakan sosial yang dibuat (Vic George dan Paul Wilding, 1992). Adapun ciri-ciri pokok teori sosiologis yang berparadigma ketertiban, adalah penekanannya pada konsensus, stabilitas, integrasi, dan hubungan fungsional. Setiap bagian masyarakat dianggap mempunyai suatu fungsi, dalam pengertian bahwa bagian itu membantu kelancaran sistem tersebut. Oleh karenanya, apabila suatu bagian masyarakat tidak sejalan dengan bagian-bagian lainnya, maka muncul desakan ke arah pengintegrasian kembali atau persekutuan kembali bagian tersebut dengan bagian-bagian lain yang berkaitan. Dengan cara ini, stabilitas dalam masyarakat pada umumnya akan tercipta, baik stabilitas yang berdasarkan keharusan fungsional semata, maupun yang berdasarkan konsensus nilai-nilai. Menurut teori ini, individu-individu dalam masyarakat mempunyai nilai dasar yang sama sehingga memiliki kesepakatan tentang cara berperilaku dalam masyarakat, baik sebagai individu maupun sebagai anggota kelompok. Nilai-nilai dan moral yang dimiliki bersama akan menuju ke arah kesepakatan umum tentang cara berperilaku dalam masyarakat. Jadi menurut Parsons, sebagaimana dikutip Vic George dan Paul Wilding (1992), sistem nilai masyarakat, adalah perangkat penilaian *normative* yang dianut oleh para anggota suatu masyarakat

yang menetapkan, dengan acuan khas kepada masyarakat mereka sendiri, apa yang bagi mereka merupakan bentuk masyarakat yang baik. Berdasarkan kualifikasi ini, masih tetap benar untuk menyatakan bahwa nilai-nilai yang dianut bersama merupakan acuan utama bagi analisis mengenai sistem sosial sebagai suatu sistem yang empiris.

Analisis Kebijakan merupakan suatu alat baru dalam kotak ilmu-ilmu pengetahuan modern, yang dinamakan *policy sciences*, ilmu-ilmu kebijakan. *Policy sciences* ini, dan khususnya *policy analysis* bangkit dalam akhir tahun 1960-an sebagai suatu reaksi terhadap kemacetan intelektual di sekolah-sekolah Publik Administrasi di Amerika Serikat. Sekitar tahun 1950-an telah dibentuk berbagai sekolah *Public Administration* yang baik, tetapi ternyata akhirnya sekolah-sekolah itu ternyata agak terisolasi dari kehidupan dan perkembangan masyarakat Amerika Serikat, dan tidak menunjukkan kegairahan akademis yang sehat. Timbulnya sekolah-sekolah kebijakan publik (*public policy schools*) yang bersifat multidisipliner, dan mencoba memperpadukan beberapa ilmu-ilmu sosial “keras” (*hard sciences*), seperti mikro analisis di bidang ekonomi, dan *soft sciences*, seperti ilmu politik dan politik birokrasi (Asia Di Mata Soedjatmoko, 2010).

Tinjauan tentang kebijakan sosial dapat dimulai dengan membahas pengertiannya. Hiil (1997), sebagaimana dikutip Soetomo (2011) yang mengacu pada kebijakan sosial yang dilaksanakan di Inggris mendefinisikannya sebagai kebijakan yang mengandung aktifitas-aktifitas yang dapat mempengaruhi kesejahteraan. Kebijakan sosial terutama digunakan untuk mendeskripsikan peranan negara dalam hubungannya dengan kesejahteraan warganya. Sementara itu Spicker (1995) mendefinikan kebijakan sosial adalah

studi tentang pelayanan sosial dan Negara kesejahteraan. Selanjutnya juga dikatakan bahwa bidang studi kebijakan sosial ini telah tumbuh sepanjang waktu, semakin lama semakin luas. Walaupun demikian pelayanan sosial yang sejak awal menjadi bidang kajian, sampai dengan perkembangan terkini tetap menjadi bidang utama dari kebijakan sosial. Pelayanan sosial yang merupakan bidang utama dari kebijakan sosial tersebut meliputi: jaminan sosial, perumahan, pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan sosial.

Rancangan kebijakan pembangunan Asia Tenggara, ilmu sosial sering merupakan sarana negara untuk mengemukakan masalah tertentu yang berkaitan dengan kondisi sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang bisa merupakan penunjang atau kendala bagi kemajuan. Oleh karena negara teras menentukan agenda ilmu sosial, maka ilmu itu menjadi menurut istilah Kleden ilmu negara. Pada posisi ini ilmu sosial berbagi andil dengan ilmu alam. Namun ilmu sosial berbeda, mengingat konsep dan teori ilmu ini mempunyai daya melegitimasi dan mendelegitimasi dalam hubungannya dengan negara. Sejauh mana dan dengan cara bagaimana pencirian ini bertumpang tindih dengan persepsi para ilmuwan sosial Asia Tenggara terhadap peran dan posisi mereka vis-a-vis negara dan masyarakat.

PEMBAHASAN

Kebijakan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1990), kebijakan dapat diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana di pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak tentang pemerintahan atau organisasi.

Kerangka umum kebijakan pembangunan adalah melepaskan segala bentuk hambatan

sehingga sumber daya dapat mengalir ke segala wilayah secara efisien dan diharapkan dapat memecahkan atau mengurangi berbagai permasalahan sosial di setiap wilayah (Iwan Nugroho dan Rochmin Dahuri, 2004). Untuk memahami lebih jauh tentang kebijakan sosial sebagai salah satu bentuk respon terhadap masalah sosial, setidaknya-tidaknya pada level konsep perlu dilakukan pembahasan berbagai dimensi tentang kebijakan sosial itu sendiri. Dari pembahasan tersebut diharapkan akan dapat dilihat bagaimana kemampuan dari kebijakan sosial ini dalam pemecahan masalah sosial (Soetomo, 2011). Hal itu disebabkan masalah sosial merupakan kondisi yang tidak diharapkan, dengan demikian dibutuhkan upaya untuk melakukan perubahan, perbaikan atau pemecahan masalahnya. Sementara itu kebijakan sosial didambakan merupakan salah satu bentuk dari upaya tersebut.

Menurut pandangan Booth, sebagaimana dikutip Wayne Parsons (2006), problem adalah “fakta”, yang bisa diukur dan ditangani secara “ilmiah”: menganalisis sebab berarti memecahkan masalah. Varian dari gagasan problem sebagai “fakta obyektif” adalah pendekatan fungsionalis, yang memandang problem pada dasarnya adalah disfungsi “pelaksanaan fungsi” masyarakat sebagai sebuah “sistem”. *Problem* dalam pengertian ini “dapat dianalisis” dari segi asal usulnya dalam kondisi sosial. Setelah mengidentifikasi kondisi-kondisi yang menimbulkan disfungsi ini, pembuat kebijakan dapat menangani “*problem*” yang tampak maupun laten (tersembunyi).

Ada dua sumber dari pendekatan ini: Emile Durkheim dan Talcott Parsons. Durkheim memandang problem atau penyimpangan (*deviance*) sebagai sesuatu yang “fungsional” di dalam “sistem sosial”. Dari perspektif Durkheimian, *social problem* adalah sesuatu yang niscaya dan tidak terelakkan: mereka

yang menyimpang dari ekspektasi perilaku normal dapat dipakai untuk mendefinisikan apa-apa yang bisa diterima dan yang tidak yang baik atau yang buruk. Pengenalan atas penyimpangan ini dapat menimbulkan perubahan dan memperkuat gagasan tentang perilaku yang bisa diterima. Menurut Durkheim persoalannya adalah bagaimana cara menjaga agar tingkat penyimpangan itu berada dalam skala yang tidak sampai mengancam ketertiban sosial. Jadi, penyimpangan yang dikendalikan bisa bermanfaat bagi masyarakat karena bisa menjadi patokan untuk hal-hal yang dapat dianggap sebagai “normal” dan memungkinkan kita menyusun kriteria untuk hal-hal yang dianggap problem. Penyimpangan dari norma bukan berasal dari kerusakan moral, dosa, atau gangguan psikologis, tetapi merupakan bagian dari integral dari pelaksanaan fungsi masyarakat modern. *Social problem* dalam pengertian ini adalah “solusi sosial” (Wayne Parsons, 2006). Pengaruh Durkheim terhadap *analysis social problem* sebagai bentuk penyimpangan boleh dikatakan cukup besar. *Social problem* memerlukan bentuk analisis sosial yang baik, yang bisa menghasilkan kontrol efektif terhadap tingkat penyimpangan perilaku. Pengaruh Durkheim terhadap pemikiran tentang problem sosial juga sebaiknya dilihat bersamaan dengan pangaruh dari dua antropolog, Margaret Mead dan Bronislaw Malinowski. Studi mereka mengungkapkan bahwa individu adalah produk dari budaya dan masyarakatnya, bukan produk biologis atau psikologis. Aliran ilmu sosial yang mereka dirikan menekankan bahwa masyarakat harus dipahami sebagai “sistem” yang tak berubah dan mampu memelihara diri sendiri (*self-maintaning*). Problem dalam pengertian ini adalah produk dari cara sistem itu beroperasi dan cara kultur membingkai dan mengondisikan realitas bagi individu

Talcott Parsons merupakan sumber terpenting juga bagi pendekatan fungsionalis

untuk problem sosial. Parsons menganalisis masyarakat yang dianggapnya cenderung ke arah ekuilibrium: dari perspektif ini *problem social* merupakan penyesuaian dan kemungkinan “*disfungsi*” dari “sistem” sosial. Teks utama untuk pendekatan fungsionalis terhadap problem sosial adalah Merton dan Nisbet, (1961), dalam Wayne Parsons, (2006). Merton dan Nisbet memandang *problem social* memiliki dimensi subyektif dan obyektif. *Problem social* dapat dianalisis dari sudut pandang pengetahuan obyektif: *problem social*, sebagai disorganisasi sosial dan perilaku menyimpang atau penyimpangan dari norma sosial yang telah diterima dan dilembagakan.

Masalah sosial ada kecenderungan terjadi karena ada sesuatu yang “salah” dalam kehidupan sosial. Dengan demikian mendiagnosis masalah sosial berarti mencari apa dan siapa yang dianggap “bersalah” dalam realitas kehidupan sosial tersebut. Sehubungan dengan satuan sasaran pengamatannya, ada dua pendekatan dalam mendiagnosis masalah sosial: *Person Blame Approach* dan *System Blame Approach* (Eitzen, 1987, dalam Soetomo, 2011).

Kahn (1979, dalam Soetomo, 2011) menyebutkan bahwa bidang pelayanan sosial terutama difokuskan untuk memberikan bantuan kepada individu atau keluarga yang mengalami persoalan dalam melakukan penyesuaian terhadap perkembangan lingkungan sosialnya dan persoalan dalam menjalankan fungsi sosialnya. Bidang ini disebutnya sebagai pelayanan kesejahteraan sosial yang lebih fokus pada sasaran individu dan keluarga. Dalam lingkup yang lebih inklusif pelayanan sosial juga diwujudkan dalam bentuk berbagai program terutama *income maintenance* termasuk jaminan sosial, program pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan, dan ketenaga kerjaan.

Kebijakan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu pendekatan untuk menangkap isu-isu yang lebih spesifik dalam rangka merealisasikan tujuan atau sasaran pembangunan. Sementara itu, program pembangunan merupakan rumusan implementasi dari kebijakan pembangunan yang beroperasi lebih spesifik di setiap wilayah. Sebagai contoh, isu dominan yang terangkat adalah pembangunan perdesaan. Kebijakan pembangunan yang dapat dirumuskan adalah kebijakan pembangunan pertanian. Adapun program pembangunan dapat dirumuskan kedalam program intensifikasi khusus, program bimbingan masyarakat (bimas), program transmigrasi, dan program spesifik lainnya yang relevan dengan keadaan wilayah lokal (Dahuri, 2004).

Policy Analysis berpangkal tolak pada keinginan untuk mewujudkan suatu kemampuan *interdisipliner*, dan khususnya, memungkinkan diperhitungkannya unsur-unsur dan faktor-faktor sosial, politik, dan etis ternyata praktek yang dikembangkan ialah mikroanalisis ekonomi yang mencerminkan kuantifikasi yang sangat tinggi dan *sophisticated*. Dia sering memberi kesan telah mencapai suatu prisi yang sangat menarik namun sebenarnya semu. Ternyata dilihat dari segi teoritis dan metodologis, ia masih sangat lemah (baca: Asia Di Mata Soedjatmoko, 2010). Di samping itu, *policy analysis* yang diharapkan akan dapat merupakan suatu alat analisis untuk masalah-masalah makro di dalam suatu masyarakat, ternyata justru sering dipakai untuk masalah-masalah mikro. Selain itu, ternyata aspek kebijakan implementasi *policy analysis*, sering dianggap sebagai *systems analysis* ditambah *political analysis* ditambah lagi *public administration*. Ternyata metode-metode *policy analysis* yang dikembangkan di banyak lembaga-lembaga tersebut di atas, tetap kurang

peka terhadap proses politik dan terhadap realitas-realitas politik. Suatu hal yang justru bagi negara-negara yang sedang berkembang merupakan suatu kelemahan yang sangat besar. Juga di Amerika Serikat, setelah kegagalan di Vietnam dan skandal Watergate, telah timbul kesangsian terhadap asumsi-asumsi etis yang melandasi *policy analysis*, yang ternyata tidak mampu untuk menguasai aplikasi dari *policy analysis* ini. Selain itu, makin kentara bahwa analisis-analisis yang dilakukan itu sangat terikat pada kebudayaan manusia pelaku dan perancangannya. Ternyata metode ini lebih *culture specific* daripada disangka semula.

Kebijakan sosial menurut Suharto adalah seperangkat tindakan (*course of action*), kerangka kerja (*framework*) petunjuk (*guideline*), rencana (*plan*), peta (*map*) atau startegi yang dirancang untuk menterjemahkan visi politis pemerintah atau lembaga pemerintah ke dalam program dan tindakan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang kesejahteraan sosial (*social welfare*). Oleh karena urusan kesejahteraan sosial senantiasa menyangkut orang banyak, maka kebijakan sosial seringkali diidentikan dengan kebijakan publik (Suharto, 2005). Kebijakan menurut Hiil yang mengacu pada kebijakan sosial yang dilaksanakan di Inggris mendefinisikannya sebagai kebijakan yang mengandung aktifitas-aktifitas yang dapat mempengaruhi kesejahteraan. Kebijakan sosial terutama digunakan untuk mendeskripsikan peranan Negara dalam hubungannya dengan kesejahteraan warganya. Sementara itu Spicker mendefinisikan kebijakan sosial adalah studi tentang pelayanan sosial dan negara kesejahteraan (Soetomo, 2011).

Jamrozik (2001) sebagaimana dikutip Isbandi Ruminto Adi (2013) menyebutkan bahwa yang dimaksud kebijakan sosial (*social policy*) merupakan suatu mekanisme untuk mengalokasikan sumber daya masyarakat agar

masyarakat dapat mencapai hasil yang mereka inginkan, di mana di dalamnya ada keterkaitan antara objektif dan tujuan masyarakat, yang dicapai melalui cara-cara yang sesuai dengan nilai-nilai yang dominan di masyarakat tersebut, serta pada sisi berikutnya akan memperkuat nilai-nilai dominan pada masyarakat tersebut (*a mechanism for the allocation of society's resources for the purpose of achieving certain outcomes that bring to fruition the society's dominant values and corresponding objectives goals*). Di sini, Jamrozik menekankan bahwa pada intervensi melalui kebijakan sosial, pemerintah pada level tertentu juga melibatkan lembaga legislatif (sebagai pihak yang membuat kebijakan sosial) mencoba mengalokasikan berbagai sumber daya yang dimiliki masyarakat guna mencapai tujuan pembangunan baik objektif maupun tujuan jangka panjang, yang dikembangkan berdasarkan nilai-nilai yang ada di masyarakat itu sendiri. Keberhasilan dari suatu kebijakan sosial, pada sisi yang lain akan memperkuat nilai-nilai dominan pada masyarakat itu sendiri.

Hal ini sejalan apa yang dikemukakan Gil (1976) dalam Jamrozik (2001) menyatakan bahwa kebijakan sosial berfokus pada upaya membuat berbagai regulasi guna mengatur relasi sosial – agar dapat mencapai tujuan yang telah dicanangkan – melalui penerapan berbagai cara yang sesuai guna semakin memapankan nilai-nilai tertentu dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat. Di sini, peran cara yang digunakan untuk mengatur hubungan antar berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat, seperti pada kutipan Jamrozik di bagian awal tulisan ini. Oleh karena itu kebijakan sosial, pada intinya digambarkan oleh Jamrozik sebagai suatu upaya mengatur hubungan antar kelompok dalam suatu masyarakat, melalui suatu pembuatan regulasi dalam rangka meningkatkan kualitas

hidup masyarakat. Kaitan dengan hal ini dalam konteks regulasi-, maka kebijakan sosial sangat terkait dengan perundang-undangan sosial. Keterlibatan berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat, baik elite partai politik maupun elite birokrasi, tidak jarang memainkan peran penting dalam proses ini, sehingga proses performulasian regulasi ini tidak jarang melibatkan deal-deal politik tertentu.

Berkaitan dengan pendapat tersebut, sebagaimana dikutip Durkheim di bagian awal, bahwa problem sosial memerlukan analisis sosial yang baik. Hal ini relevan dengan apa yang dikemukakan Soedarsono dalam pengukuhannya sebagai guru besar bahwa kebijakan sebaiknya berbasis ilmu pengetahuan. Ia memberi contoh salah satu produk legislasi yang ia juga terlibat di dalamnya, seperti Undang-Undang 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Ia mengakui bahwa pengetahuan saat itu masih sangat terbatas baik yang terkait dengan adat, hukum adat, maupun masyarakat adat yang sangat beragam di Provinsi Papua dan saat ini di Papua Barat. Menurutnya, keputusan politik untuk menghidupkan peradaban adat sebagai hukum positif dalam peradaban di Indonesia dapat dikatakan langkah yang revolusioner. Masih diperlukan banyak lagi produksi pengetahuan terkait dengan adat, masyarakat adat dan tema-tema terkait lainnya dari seluruh disiplin ilmu. Kini pertanyaannya, sejauh mana pemerintah dan pemerintah daerah memiliki dasar ilmu pengetahuan, dan atau sebaliknya untuk mewarnai setiap kebijakan sehingga terbentuk kebijakan berbasis pengetahuan.

Akibat masih cukup banyaknya penduduk yang terperangkap kemiskinan, pembangunan manusia cenderung sulit dilakukan secara optimal. Meski misalnya, pemerintah dapat memberikan bantuan terhadap masyarakat miskin melalui Instrumen Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS) dan

Kartu Keluarga Sejahtera (KKS). Hal itu belum menjamin bahwa capaian pendidikan dan kesehatan tidak akan terdistorsi (Razali Ritonga, 2015). Upaya mengakses layanan kesehatan dan pendidikan masih ditentukan kemampuan untuk membiayai transportasi dan biaya lain ke pusat layanan serta kemampuan memenuhi kebutuhan hidup. Oleh karena itu, komitmen untuk meningkatkan pembangunan manusia perlu disertai dengan upaya menurunkan angka kemiskinan. Untuk itu, selain menjaga stabilitas harga pangan, terutama beras, pemerintah perlu terus berupaya membantu dan memberdayakan masyarakat miskin.

Dalam kaitan antara kebijakan dan 9 agenda prioritas Jakowi-JK yang dikenal dengan istilah Nawacita, menurut Sudarsono harus diwarnai dengan seluruh cabang keilmuan. Dalam mewujudkan hal itu, perlu didorong sebanyak mungkin para akademisi yang terlibat di semua cabang keilmuan, untuk turut serta membentuk arena akademik di berbagai arena sosial tersebut. Dengan demikian kebijakan yang dibuat lebih mengena dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Rutiana Dwi Wahyuningsih (2011) mengungkapkan bahwa kebijakan sosial merupakan instrumen penting dalam membangun kepercayaan publik. Namun demikian kekeliruan pilihan pendekatan dalam merumuskan dan mengembangkan kebijakan sosial justru dapat berdampak pada runtuhnya kepercayaan publik kepada pemerintah sebagai penanggung jawab utama kebijakan sosial. Ada kecenderungan bahwa kebijakan sosial yang inklusif dan demokratis, sejak dari perumusan hingga evaluasi, berkontribusi positif dalam membangun kepercayaan publik yang pada akhirnya meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Kembali ke persoalan *policy analysis*, di sini perlu ditambah catatan tentang suatu sifat yang makin lama

makin menonjol, yaitu perkembangan yang terus menerus ke arah kuantifikasi dan *micro analysis*. Kecenderungan ini sebenarnya mencerminkan suatu tendensi kuat dalam tradisi ilmu pengetahuan sosial di Amerika Serikat. Hal ini disebabkan anggapan bahwa kalimat-kalimat ilmiah film-film sosial itu baru dapat dianggap secara serius, apabila film-film itu berhasil untuk mengidentifikasi dirinya sebanyak-banyaknya. Kalau suatu lembaga tidak berlandaskan *hard sciences*, maka lembaga semacam itu kurang dianggap berat oleh para sarjana lainnya. Oleh karena itu, banyak ilmu *policy analysis* tersesat oleh proses matematisasi ilmu-ilmu sosial yang makin lama makin menjadi-jadi di Amerika Serikat dan dengan demikian justru menjadi lebih sempit (Asia di Mata Soedjatmoko, 2010). Akhirnya, perlu disadari juga bahwa seperti dengan *system analysis*, biaya untuk melakukan *policy analysis* itu sangat tinggi. Lagi pula ia memerlukan suatu data base yang luas, lengkap dan akurat.

Kalau demikian perkembangannya, timbul persoalan, apakah kita di Dunia Ketiga ini masih perlu menanggapi secara serius tentang *policy analysis*. Menurut Soedjatmoko ya masih perlu. Pertama, karena suatu prinsip umum. Semua negara di Dunia Ketiga, termasuk Indonesia, sangat perlu mengembangkan kemampuan sendiri di berbagai bidang teknologi tinggi. Diharapkan teknologi itu dengan berbagai cara dapat membantu kita untuk mempercepat pembangunan melalui pendobrakan-pendobrakan (*breakthroughs*) untuk memecahkan berbagai problem kita. Kedua, untuk mengembangkan keahlian-keahlian yang memungkinkan sarjana-sarjana kita menghadapi ahli dunia luar. Khususnya dalam situasi di mana Dunia Ketiga berhadapan dengan dunia industri dalam perjuangan ke arah suatu tata ekonomi internasional baru, sangat pentinglah bahwa di dalam perundingan-

perundingan, kita mampu menghadapi wakil-wakil negara-negara industri atas dasar kesamaan derajat intelektual dan keahlian. Juga, kemampuan itu akan memudahkan *transfer of technology* dalam proses bantuan teknis juga melalui saluran-saluran swasta.

Sejalan dengan perkembangan indikator-indikator sosial yang mencoba mengukur dan memberi gambaran tentang perubahan-perubahan di dalam suatu masyarakat, mulai dikembangkan pula *evaluation research* mengenai program-program pemerintah. Boleh dikatakan pada tahun-tahun terakhir ini pemerintah di berbagai negara, dan juga di Indonesia, mulai mengadakan suatu evaluasi dari program-programnya dengan mengharapakan jawaban-jawaban ilmiah.

Kebijakan Berbasis Ilmu Pengetahuan

Pada masa kolonial, ilmu sosial sering mengabdikan kepada kepentingan para pemegang kekuasaan kolonial. Fakta ini, belakangan pernah menggejala kembali meski dalam bentuk yang berbeda yaitu ilmuwan sosial menyesuaikan keinginan birokrasi atau penguasa. Sikap ini, jelas mengabaikan integritas keilmuannya, sehingga dapat menghambat perkembangan ilmu sosial sendiri. Perkembangan ilmu-ilmu sosial kecuali ekonomi, terlebih lagi di Negara berkembang memang tidak sepesat ilmu-ilmu alam. Keadaan ini dapat diatasi, salah satunya bila para ilmuwan sosial mampu berpikir kritis independen, apolitis, berpihak pada kebenaran, selain diperlukan suasana keterbukaan. Hal ini dimaksudkan agar mereka mampu menganalisis persoalan secara jernih, lugas, menjelaskan dan tidak spekulatif. Bila ini tercapai, maka ilmu sosial sebenarnya sudah memberikan kontribusi yang maksimal, sebab bukan tugas ilmu-ilmu sosial untuk mengusulkan jalan keluar, apalagi menyelesaikan persoalan (dalam Pengantar

Ilmu-Ilmu Sosial Di Asia Tenggara dari Partikularisme ke Universalisme, Nico Schulte Nordholt & Leontine Visser, Ed, 1997).

Seringkali kita jumpai dalam kehidupan sehari-hari ada seseorang berkomentar: "Itu kan hanya teori, tetapi kenyataan tidaklah begitu". Betulkah ada pertentangan antara teori dan kenyataan. Sesungguhnya teori tidaklah bertentangan dengan kenyataan. Justru teori bertujuan untuk menjelaskan kenyataan yang ada. Lalu, apakah yang dimaksud dengan teori sosial. Teori sosial adalah terdiri dari pernyataan-pernyataan yang bersifat abstrak dan umum yang bertujuan untuk menerangkan (bagaimana dan mengapa) beberapa aspek dari kenyataan dalam bermasyarakat baik kenyataan itu dapat diketahui secara langsung maupun tidak (Zamroni, 1992). Kerlinger (1973), sebagaimana dikutip Zamroni (1992) menyatakan teori adalah sekumpulan konsep, definisi, dan proposisi yang saling kait mengait yang menghadirkan suatu tujauan secara sistematis atas fenomena yang ada dengan menunjukkan secara spesifik hubungan-hubungan di antara variabel-variabel yang terkait dalam fenomena, dengan tujuan memberikan eksplanasi dan prediksi atas fenomena tersebut.

Asia Tenggara merupakan salah satu dari kawasan-kawasan di dunia yang sedang mengalami perubahan paling cepat. Sepanjang 30 tahun terakhir, proses modernisasi secara revolusioner telah direkayasa oleh pengatur negara (sungguhpun menurut Bre Redana hidup manusia modern adalah perjalanan dari kekecewaan ke kecewaan karena apa yang ingin dijalani dan apa yang bisa dijalani makin lebar jalannya). Rencana pembangunan nasional barangkali merupakan upaya yang paling ambisius menuju perbaikan kesejahteraan material dan sosial. Khususnya di Asia Tenggara, pembangunan nasional telah merupakan mandat politik, suatu cara untuk memecahkan urusan di gelanggang internasional, di samping sebagai

sarana yang lazim untuk transformasi ekonomi dan masyarakat di dalam negara (Robertson, dalam Nico Schulte dan Leotine Visser, 1997).

Pembangunan ialah perangsangan suatu masyarakat sehingga gerak majunya bersifat otonom, berakar pada dinamika masyarakat itu sendiri dan dapat bergerak atas kekuatannya sendiri. Demikianlah ketergantungan dari luar itu akan menjadi kemampuan untuk berdiri di atas kaki sendiri (*self-reliance*). Dalam pada itu, perlu juga kita sadari bahwa dalam suatu masyarakat yang sedang berubah dengan pesat, perubahan-perubahan yang terjadi sebagai akibat-akibat usaha pembangunan, yaitu perubahan-perubahan yang direncanakan dan perubahan-perubahan yang tidak disengaja tetapi muncul sebagai efek samping pembangunan itu, hanya merupakan sebagian dari seluruh proses perubahan sosial. Di samping perubahan-perubahan itu, juga terdapat perubahan dalam masyarakat yang hampir-hampir, walaupun tidak seluruhnya, di luar kekuasaan siapa pun juga, dan bersifat *quasi otonom* (Soedjatmoko, 2010).

Proses-proses perubahan itu diakibatkan, misalnya, karena *impact* penambahan jumlah penduduk dan perubahan komposisi serta distribusi penduduk, yang sangat pesat; karena peningkatan kecerdasan rakyat sebagai akibat proses pendidikan dan komunikasi, yang juga meningkatkan harapan-harapan dan kesadaran politiknya; karena *impact* peningkatan teknologi, komunikasi dan kebudayaan, baik di dalam tubuh masyarakat itu sendiri ataupun dari luar. Efek total perubahan yang mendalam dan pesat itu sering mengacaukan stabilitas, karena tidak semua sistem sosial secara mudah dapat menyesuaikan diri pada keadaan dan keperluan baru. Satu hal sudah jelas, yaitu bahwa pembangunan bukan meliputi bidang ekonomi semata-mata, melainkan juga memerlukan perubahan tata sosial dari bawah, sebelum dia dapat menjadi suatu gerak otonom.

Dewasa ini kita menyaksikan perkembangan yang cepat tentang studi-studi yang mempergunakan pendekatan interdisipliner, selain perkembangan teori dan metodologi. Kini tantangan ilmuwan-ilmuwan sosial dan kemuanusiaan juga sangatlah besar karena mereka menghadapi persoalan-persoalan serius dalam aspek sosial, budaya, ekonomi, dan politik khususnya dalam hubungan dengan proses demokratisasi, pemberdayaan hukum, hak asasi manusia, otonomi daerah, kemiskinan, konflik horizontal dan vertikal, dan sebagainya (Taufik Abdullah, 2006). Ilmuwan-ilmuwan sosial diharapkan dapat memberikan kontribusi yang nyata dalam pencarian solusi dari permasalahan yang kompleks.

Kompleksitas persoalan manusia akan terus berubah seiring dengan perubahan zaman. Tuntutan menjawab permasalahan kekinian dan masa depan ini melahirkan teori dan metodologi baru yang tidak dapat ditampung lagi dalam ilmu-ilmu monodisiplin (Sulistyowati Irianto, 2014). Para ilmuwan tidak bisa lagi membendung kebutuhan mempelajari dan meminjam ilmu lain untuk mencapai penjelasan yang mendekati kebenaran. Sangat mungkin seorang ahli kesehatan masyarakat mempelajari ilmu politik karena menemukan bahwa persoalan kesehatan masyarakat ternyata terletak pada kebijakan politik

Formulasi pemahaman manusia terhadap realitas diri dan dunia sosialnya melahirkan ilmu-ilmu sosial yang berguna untuk mendiskripsikan perubahan sosial, menerangkan, merumuskan permasalahan yang muncul dan pemecahannya serta memprediksikan apa yang bakal terjadi di hari depan. Latar belakang metafisik yang berbeda di antara pendukung dan penggali ilmu-ilmu sosial menyebabkan bahwa suatu teori-teori sosial belum tentu relevan untuk melihat, memahami, merumuskan, dan memecahkan masalah yang hidup di tengah masyarakat

tertentu (Soedjatmoko, Arief Budiman, dkk, 1984). Keabsahan teori-teori ilmu sosial universal nampaknya tidak mungkin, karena harapan ini mesti harus dibarengi kesamaan pemahaman para pendukung ilmu-ilmu sosial tentang hakekat manusia, kesamaan latar belakang budaya dalam konteks masalah tertentu. Di sinilah kita bisa berbicara bahwa problem relevansi ilmu-ilmu sosial yang lahir di Barat bagi pembangunan di negara-negara sedang berkembang sesungguhnya masalah epistemologi dan perbedaan latar belakang metafisik.

Pembongkaran kerangka epistemologi dan teori, jika mungkin bagi cendekiawan Indonesia bukan merupakan masalah yang gampang, karena kita harus memulai dengan terlebih dahulu pertanyaan yang mendasar tentang hakikat dan konsep manusia Indonesia yang tidak hanya sekedar merupakan keputusan politik tetapi benar-benar sebagai penemuan ilmiah yang digali dengan pemikiran bebas yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Latar belakang budaya perlu dipertegas kembali bahwa masyarakat Indonesia yang sosialis-relegius tentu tidak bisa “diperkosa” dengan cara pemasangan epistemologi positivistik-naturalis yang materialistik di dalam keseluruhan kegiatan pengembangan ilmu-ilmu sosial. Sementara itu, masalah kongkrit masyarakat Indonesia tentu tidak hanya dilihat sebagai masalah sosial, ekonomi, dan budaya semata, tetapi juga merupakan masalah agama. Artinya dalam masalah sosial-politik dan sosial ekonomi berkonteks dengan masalah keagamaan (baca: Soedjatmoko, Arief Budiman, dkk, 1984).

Menurut Kleden (1997) dalam refleksinya memusatkan perhatian pada dua pertanyaan dasar. Pertanyaan pertama, ilmu apakah yang telah dihasilkan oleh ilmuwan sosial Indonesia, dan apakah merupakan ilmu sosial; dan pertanyaan kedua, apa yang masih harus

dikerjakan. Untuk memperoleh gambaran yang jelas tentang apa yang harus dikerjakan di bidang ilmu sosial di Indonesia, ia mengajukan lima butir penting: 1) apa yang dimaksud dengan ilmu sosial merupakan pertanyaan yang teramat beraneka; 2) ilmu sosial adalah ilmu empiris, yang tidak dirancang untuk mengajukan nilai-nilai atau hal-hal ideal; 3) walaupun ilmu sosial berorientasi empiris, ia tidak bisa diperlakukan sebagai ilmu alam tentang masyarakat manusia; 4) kenyataan bahwa ilmu sosial menggarap fakta-fakta empiris tidaklah berarti bahwa ilmu itu tidak bersangkutan sama sekali dengan nilai-nilai; 5) ilmuwan sosial lebih merupakan satu masyarakat ilmiah dari pada komunitas politik.

Agaknya jauh lebih mudah bagi kita di Indonesia berbicara mengenai tindakan dari pada menyibukkan diri dengan refleksi. Di satu pihak, tindakan, tidak peduli apa pun maksudnya, berhubungan secara lebih baik dan lebih langsung dengan harapan umum terhadap pembangunan nasional. Di pihak lain, tindakan dibandingkan dengan “refleksi”, lebih dapat dijangkau observasi akal sehat kita. Oleh karena itu, tugas kita sekarang berkaitan dengan “refleksi terhadap tindakan”, sejauh hal ini dapat diobservasi menurut apa yang dilakukan atau yang tidak dilakukan para ilmuwan sosial Indonesia. Namun, karena refleksi telah menjadi bagian tugas kita, diharapkan bahwa kita membuat semacam “refleksi tentang refleksi”, sejauh yang telah dilakukan atau diabaikan oleh para ilmuwan sosial Indonesia.

Masih mengutip Kleden, tindakan sosial adalah suatu gagasan sosiologis dasar, yang menarik perhatian semua pakar besar dari Weber sampai Alfred Schutz, dari Parsons sampai Giddens atau dari Marx sampai Habermas. Jika demikian halnya, kita dihadapkan dengan pertanyaan, apakah sebenarnya yang kita pikirkan mengenai tindakan sosial dan

ilmu sosial di Indonesia. Tentu ada berbagai kemungkinan jawaban untuk pertanyaan tersebut. Kiranya akan sangat penting, serta menarik pula, untuk meneliti semua pengertian tentang aksi yang terkandung di dalam praktik ilmu sosial. Namun seraya mengingat hal ini, dengan alasan-alasan yang akan saya jelaskan kemudian, saya merasa akan lebih bermanfaat jika saya memberanikan diri hanya membahas satu pengertian saja dari tindakan.

Jika kita berbicara tentang ilmu sosial di Indonesia sekarang, kita sungguh-sungguh tidak dapat membicarakannya tanpa menghubungkannya dengan pembangunan mutakhir. Hubungan antara ilmu sosial di Indonesia dan pembangunan nasional sebagian besar disebabkan oleh kebijakan pemerintah. Di satu pihak, justru dalam era Orde Baru, pendidikan secara terencana dan sistematis bagi para ilmuwan sosial Indonesia dimungkinkan dan bahkan digalakkan. Di lain pihak, mereka yang telah menyelesaikan pendidikan pun pada kenyataannya lalu terlibat secara sungguh-sungguh dalam perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan, dan baru akhir-akhir ini saja terlibat dalam penilaian terhadap dampak-dampaknya.

Adapun menurut Dawam Rahardjo (1996) fungsi ilmu-ilmu sosial itu ada tiga. Pertama, fungsi legitimasi-delegitimasi. Ia memberikan penilaian yang otoritatif tentang apa yang salah dan benar berdasarkan pengamatan obyektif dan penalaran. Fungsi kedua berkebalikan terhadap fungsi pertama, yakni melakukan kritik atau pandangan kritis, baik dalam pijakan obyektif maupun sudut pandangan subyektif. Ketiga adalah sebagai alat rekayasa sosial, dengan tujuan untuk merubah keadaan.

Peran cendekiawan berkaitan erat dengan fungsi-fungsi di atas, yakni bagaimana cendekiawan yang bersangkutan mananggapi

fungsi ilmu pengetahuan. Seorang konsultan atau penasihat politik umpamanya, akan cenderung memakai fungsi rekayasa sosial. Sedangkan seorang “cendekiawan bebas”, akan cenderung memakai fungsi kritik ilmu. Sementara seorang sarjana, akan cenderung untuk mengikuti fungsi legitimasi-deligitimasi untuk menilai suatu realitas. Harus diakui, pada umumnya sulit bagi seorang cendekiawan atau sarjana yang secara konsisten memakai salah satu fungsi di atas. Pada satu saat, karena kedudukan dan peranannya dalam politik atau masyarakat, ia memakai pendekatan A. Di saat lain pilihannya bisa bergeser ke B atau C.

PENUTUP

Tulisan ini sebetulnya ingin memberikan penekanan, bahwa kebijakan yang berbasis ilmu pengetahuanlah yang bisa merespon kebutuhan masyarakat dan lebih mengena pada sasarannya. Oleh karena bagaimanapun ilmu pengetahuan tersebut memiliki sikap yang tidak berpihak, rasional, dan demokratis, serta cenderung meyakini adanya kebenaran obyektif yang tidak tergantung pada perspektif dan otoritas subyektif.

Dalam kesimpulan ini menarik untuk dikutip pandangan Vic George dan Paul Wilding yang menyebutkan bahwa setiap pemerintah atau negara menghadapi masalah yang sama, bagaimana menyejahterakan rakyatnya. Tetapi bagaimana tanggung jawab negara itu dipenuhi, banyak dipengaruhi oleh sistem nilai dan ideologi sosial-politiknya. Perkembangan kebijakan juga sejalan dengan pertumbuhan ilmu pengetahuan lainnya, termasuk teori pembangunan, pengembangan indikator-indikator sosial, dan peningkatan jumlah dan kualitas akademisi yang terlibat. Optimisme sosial terhadap sains tampil secara sangat luar biasa dalam pandangan para filsuf Pencerahan. Di penghujung abad ke-18, misalnya Marquis

de Condorcet (dalam F. Budi Hardiman, 1994) menulis sebuah karya monumental yang dapat dianggap sebagai manifesto “janji-janji Pencerahan Prancis”. Dalam buku itu, sang pengarang melukiskan, bahwa penyebaran kekuatan-kekuatan rasional dalam masyarakat akan membawa suatu kemajuan yang tidak sekedar berupa pertumbuhan ekonomi dan pembangunan material, namun terutama terwujudnya tujuan sejarah, yakni kesempurnaan tak terbatas umat manusia yang juga bersifat etis. Dia memprediksi, bahwa di masa depan Rasio yang terwujud dalam sains akan menghancurkan ketimpangan-ketimpangan kultural, politis, dan ekonomis di antara berbagai bangsa, menyempurnakan kemampuan manusia, mewujudkan kebahagiaan pribadi dan kesejahteraan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief Budiman, Soedjatmoko, dkk, (1984). *Krisis Ilmu-ilmu Sosial dalam Pembangunan di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: PLP2M.
- Hardiman, F. Budi. (1994). “Ilmu-ilmu Sosial Dalam Diskursus Modernisme dan Pasca-Modernisme, Ulumul Qur’an”, *Jurnal Ilmu dan Kebudayaan*, No 1. Vol V, Th 1994.
- Hardjosoeharto, Sudarsono. (2015, Februari 26). Kebijakan Harus Berbasis Ilmu Pengetahuan. *Media Indonesia*.
- Mas’oed, Mohtar. (2010). *Asia di Mata Soedjatmoko*, Jakarta: Kompas Media Nusantara
- Midgley, J. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Oxford: Sage Publication.
- Nugroho, Iwan, & Dahuri, Rochmin. (2004). *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES.
- Rahardjo, Dawam. (1996). *Melongok Ekonomi Politik Abad 21, dalam Pengantar buku Ekonomi Politik Alternatif agenda Reformasi Ab ad 21*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Razali, Ritonga. (2015). Kemiskinan dan Pembangunan Manusia. *Media Indonesia*, Maret 10.
- Soetomo. (2011). “Efektifitas Kebijakan Sosial dalam Pemecahan Msaalah Sosial”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Yogyakarta: FISIP UGM.
- Sulistyowati Irianto, (2014). “Selamat Datang Studi Multidisipliner”. *Kompas*, Februari, 25.
- Suharto, Edi. (2005a). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat*. Bandung: Refika Aditama.
- (2005b). *Analisis kebijakan publik: Panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Taufik Abdullah, Ed, (2006). *Ilmu Sosial dan Tantangan Zaman*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Vic George dan Paul Wilding. (1992). *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Wahyuningsih, Rutiana Dwi. (2011). “Membangun Kepercayaan Publik Melalui Kebijakan Sosial Inklusif”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Yogyakarta: FISIP UGM.
- Wayne, Parsons. (2006). *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Wuryandani, A. (2010). *Partisipasi Masyarakat untuk Mengembangkan Program Sanitasi Berbasis Masyarakat di Desa Sido Makmur Kecamatan Way Panji, Kabupaten Lampung Selatan*, (Tesis Magister. Program Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial, FISIP UI).
- Zamroni. (1992). *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.