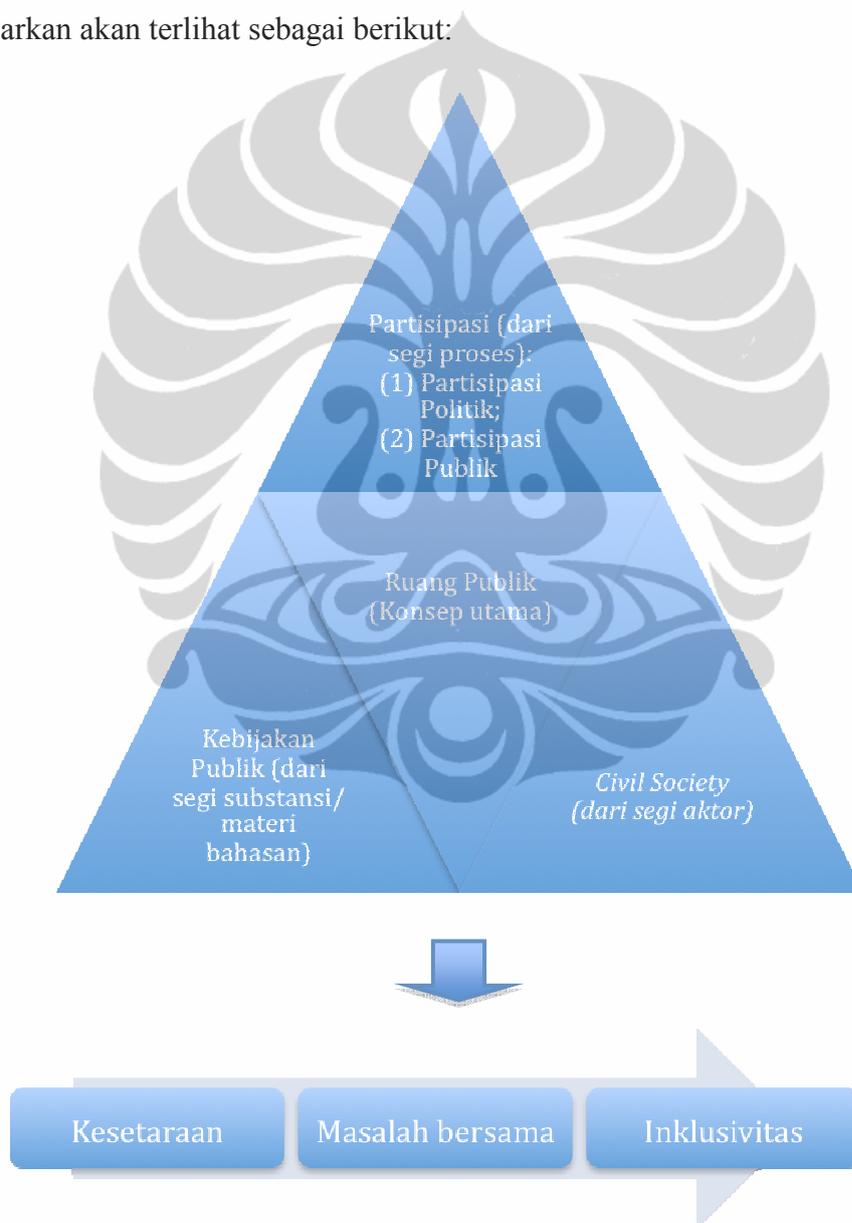


BAB II

PARTISIPASI PUBLIK DALAM RUANG PUBLIK UNTUK PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam penelitian ini, ada beberapa konsep yang akan menjadi landasan pemikiran, yaitu konsep ruang publik, konsep partisipasi politik, konsep partisipasi publik, konsep kebijakan publik, serta konsep *civil society* yang apabila digambarkan akan terlihat sebagai berikut:



Gambar 1: Kerangka Konseptual

Konsep utama yang digunakan pada penelitian ini adalah konsep ruang publik dari Habermas. Penelitian ini ingin melihat bagaimana berjalannya konsep ruang publik ini dalam tataran praktek pembuatan undang-undang di DPR. Dalam rangka menganalisis, digunakan juga konsep-konsep lain, yaitu *pertama*, konsep partisipasi politik dan konsep partisipasi publik untuk melihat proses-proses yang terjadi. Kedua konsep partisipasi ini sangat bermanfaat dalam rangka melihat sejauh mana keterlibatan publik dalam memanfaatkan ruang publik yang telah tersedia. *Kedua*, konsep kebijakan publik untuk melihat substansi yang dibahas. Proses penyusunan perundang-undangan itu sendiri tidak bisa dilepaskan dari konsep kebijakan publik. *Ketiga*, konsep *civil society* untuk melihat para aktor yang terlibat. Sebagai aktor yang berperan penting dalam pemanfaatan ruang publik, maka konsep *civil society* merupakan konsep yang penting dalam rangka melihat siapa-siapa sajakah yang telah mengambil manfaat dari adanya ruang publik. Secara keseluruhan, Konsep-konsep tersebut dirujuk dalam rangka menganalisa apakah penelitian ini memenuhi tiga prasyarat adanya ruang publik, yaitu kesetaraan, masalah bersama, dan inklusivitas.

2.1 Konteks Penelitian

Penelitian ini melihat ruang-ruang yang tersedia bagi partisipasi publik – dalam pengertian keterlibatan masyarakat – dalam proses pembuatan kebijakan publik. Secara legal formal, sebenarnya ruang partisipasi dalam proses legislasi di Indonesia telah ada sejak tahun 1966. Tata Tertib DPR RI tahun 1966 telah menyebutkan tentang adanya mekanisme *public hearing*. Istilah yang digunakan dalam Tata Tertib tersebut pun ‘*public hearing*’. Sedangkan kata-kata ‘partisipasi masyarakat’ mulai tercantum sebagai bab tersendiri dalam Tata Tertib DPR mulai tahun 1986. Secara legal formal, berlakunya Undang-undang nomor 10 tahun 2004 semakin menegaskan adanya hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan perundang-undangan. Dalam rangka penerapan Undang-undang ini dalam kerja-kerja DPR, kemudian diterjemahkan lebih operasional dalam Tata Tertib periode 2004-2009¹. Penelitian ini melihat bagaimana berjalannya ruang-

¹ Lihat Penjelasan Pasal 53 UU nomor 10/2004

ruang yang secara legal formal ada dan diakui tersebut dalam praktek-praktek penyusunan peraturan perundang-undangan di DPR.

Secara lebih rinci, berikut adalah uraian mengenai berbagai konsep yang digunakan pada penelitian. Uraian disertai dengan keterkaitan antar satu konsep dengan konsep lainnya.

2.2 Konsep Ruang Publik

Ruang publik sebagaimana merujuk pada konsep Jurgen Habermas, adalah suatu arena dalam kehidupan masyarakat dimana warga dapat berkumpul dan secara bebas bertukar pikiran dan berdiskusi mengenai berbagai masalah sosial. Pada awalnya diskusi berlangsung dengan tema seni, budaya, dan sastra. Tetapi pada perkembangannya kemudian, diskusi merambah pada kritik-kritik terhadap kebijakan pemerintah. Sampai pada akhirnya hasil-hasil diskusi tersebut mampu memberikan pengaruh pada tindakan politik². Jadi, “ruang publik” adalah arena yang sifatnya terbuka bagi seluruh warga, yang mampu menjadi ruang diskusi dalam pembentukan opini publik³.

Hasil-hasil diskusi yang dari ruang publik ini kemudian menghasilkan “opini publik”, yang berperan sebagai fungsi kontrol bagi berjalannya roda pemerintahan⁴.

Kemunculan konsep ruang publik tidak bisa dilepaskan dari sejarah masyarakat Eropa pada sekitar abad ke-19; dimana pada tiap tingkatan dalam piramida kekuasaan posisi “publik” diduduki oleh kalangan elit dan bangsawan, yang bilamana merujuk pada sistem feodal lebih sering bertindak untuk kepentingannya sendiri, mengatasnamakan masyarakat dan bukan untuk masyarakat⁵. Kondisi ini memunculkan *bourgeois public sphere* yaitu arena orang perorang (dari kelompok menengah) secara individual yang berkumpul bersama membentuk ‘publik’. Kemudian orang-orang tersebut memanfaatkan ‘ruang publik’ berupa media informasi koran, yang resmi, untuk melawan ‘kekuatan publik’, yang

² Habermas, Jurgen. (2007). *Ruang Publik: Sebuah Kajian tentang Kategorisasi Masyarakat Borjuis*. Yogyakarta: Kreasi Wacana. Hal. 44-66.

³ Habermas, Jurgen. (2000). *The Public Sphere*. in Nash, Kate (ed). *Readings in Contemporary Political Sociology*. Oxford: Blackwell Publisher. Hal. 288

⁴ *ibid*; hal. 289

⁵ *Ibid*; hal. 290

pada akhirnya mampu melahirkan debat-debat tentang kebijakan-kebijakan pemerintah yang berkuasa⁶.

Dalam konsep Habermas, aksi-aksi politik yang dihasilkan dari ruang publik merupakan aksi-aksi yang kemudian diperhatikan oleh pihak pengambil keputusan. Menurut Habermas, agar ruang publik dapat tumbuh, perlu ada prakondisi yang menyertainya. Kriteria-kriteria prakondisi tersebut⁷ adalah:

- (1) adanya kesetaraan, tanpa memandang status atau apapun juga. Kesetaraan dianggap sebagai upaya untuk mengatasi adanya perbedaan kelas pada masa itu.
- (2) adanya masalah bersama, yang menjadi objek diskusi dan menjadi sasaran diskusi. Masalah bersama ini merupakan sasaran dari perhatian kritis publik dan merupakan wilayah dari kepedulian bersama.
- (3) adanya inklusivitas; dimana semua orang memiliki hak yang sama untuk ikut berdiskusi. Inklusivitas ini mensyaratkan adanya akses yang mudah bagi setiap orang, dimana setiap orang menjadi sanggup berpartisipasi.

Bagi Habermas, ruang publik merupakan ruang masyarakat privat (*sphere of private people*) yang berkumpul bersama menjadi sebuah publik⁸.

Konsep ruang publik merupakan konsep ideal, bersifat normative. Sehingga memunculkan kritikan dari berbagai kalangan tentang kekurangan dari konsep ruang publik Habermas. Pada intinya kritikan-kritikan tersebut bisa diterjemahkan sebagai koreksi atas konsep ruang publik. Koreksi yang penting adalah koreksi dari Nancy Fraser yang mengutip Mary Ryan⁹ yang menyatakan bahwa konsep Habermas melupakan (mengeksklusi) kelompok-kelompok yang termarginalkan, seperti kelompok perempuan. Hal ini terkait dengan situasi sosial yang berkembang

⁶ Konsep Habermas ini bermula dari perhatian Habermas pada obrolan-obrolan yang terjadi di tempat-tempat seperti salon, café, dan sebagainya, yang kemudian mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Dalam budaya lokal Indonesia, dikenal konsep serupa, dimana obrolan warung kopi seringkali justru mampu menghasilkan keputusan-keputusan yang terkait kepentingan publik. Di Minang, dikenal Lapau, di Aceh, di Toraja, dan lain-lain, ada warung kopi yang merupakan tempat yang paling disukai warga untuk membicarakan berbagai masalah social. Sedikit berbeda dengan apa yang terjadi dalam masyarakat Eropa, konsep “obrolan lapau” di Indonesia seringkali menghasilkan rekomendasi-rekomendasi namun masih kurang dalam menerjemahkannya kedalam aksi-aksi yang mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan.

⁷ Habermas, Jürgen. (2007). *Ruang Publik: Sebuah Kajian tentang Kategorisasi Masyarakat Borjuis*. Yogyakarta: Kreasi Wacana. Hal. 54-57

⁸ Ibid. Hal. 41.

⁹ Fraser, Nancy. (1992). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. in Calhoun, Craig (ed). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press. Hal. 109-142

pada saat itu, dimana berdasarkan konsep Habermas, seharusnya ada kesetaraan dan inklusivitas, namun kondisi sosial Eropa saat itu justru menunjukkan tidak adanya kesetaraan dan inklusivitas. Tiadanya kesetaraan dan inklusivitas tersebut terbukti dari sulitnya kaum perempuan untuk terlibat dalam ruang publik. Bagi Fraser sebagaimana merujuk pada Ryan, kondisi tersebut merupakan eksklusi bagi kaum perempuan. Artinya, menurut Fraser dan Ryan, dengan tidak terpenuhinya prakondisi kesetaraan dan inklusivitas ini menunjukkan bahwa konsep ruang publik Habermas tidak operasional, karena tidak didukung oleh situasi dan budaya yang berlaku pada saat itu.

Dryzek menambahkan bahwa ruang publik juga merupakan arena bagi terjadi proses-proses demokratisasi, perencanaan, dan gerakan sosial; karena di arena inilah *individuals can congregate and confront the state* (tiap-tiap warga dapat menyampaikan pendapat dan bertindak sebagai kontrol pemerintah)¹⁰. Bagi Dryzek, dengan komunikasi rasional, ruang-ruang publik dapat menjadi arena untuk memberikan input sekaligus mengontrol kebijakan pemerintah¹¹. Dengan demikian, ruang publik dimaknai sebagai arena dimana ada jaminan terhadap tiap individu untuk dapat berkontribusi pendapat dan tindakan mengontrol pemerintah, yang terlihat dari adanya keterlibatan warga dalam proses-proses perencanaan maupun gerakan sosial yang dilakukan warga.

¹⁰ Dryzek, John S. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press. Hal. 220. Di halaman 37-38, Dryzek juga merujuk pada konsep-konsep ruang publik menurut beberapa pakar. Pertama, konsep dari Keane (1984; pp. 2-3) yang mendefinisikan ruang publik sebagai:

“A public sphere is brought into existence whenever two or more individuals.. assemble to interrogate both their own interactions and the wider relations of social and political power within which they are always and already embedded.

Through this autonomous association, members of public spheres consider what they are doing, settle how they will live together, and determine... how they might collectively act”.

Kedua, konsep dari Arendt (1958) yang menyatakan bahwa ruang publik saat ini telah *corrupted by pursuit of private interests* (sangat dikotori kepentingan pribadi). Ketiga, konsep dari Rodger (1985) yang senada dengan konsep Habermas, bahwa *“authentically open public sphere”*, *open* atau terbuka bahwa ada komunikasi yang rasional yang terbangun dalam proses tersebut.

¹¹ Ibid. Hal. 219.

Outhwaite¹² menyoroti tulisan dari Habermas tentang *The Structural Transformation of the Public Sphere* dengan menyebutkan bahwa ada pergeseran makna ruang publik ke arah fungsi politik. Tulisan Habermas yang dirujuk Outhwaite menyebutkan bahwa “*only such a public could, under today’s conditions, participate effectively in a process of public communication via the channels of the public spheres internal to parties and special-interest associations and on the basis of an affirmation of publicity as regards the negotiations of organizations with the state and with one another*”. Dari pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa ruang publik juga dimanfaatkan untuk komunikasi publik melalui saluran-saluran politik seperti partai maupun kelompok-kelompok tertentu – pada konteks ini adalah LSM – dalam rangka bernegosiasi dengan pemerintah maupun pihak lain. Pada konteks penelitian ini, ranah-ranah negosiasi antara organisasi (*special-interest associations*; yaitu LSM) dengan Negara memang dilakukan melalui komunikasi publik. Komunikasi publik yang dilakukan merupakan bagian dari interaksi politis antara LSM dengan Negara.

Tulisan lain dari Habermas yang disinopsiskan oleh Outhwaite¹³ mempergunakan istilah *political public sphere* untuk merujuk pada ruang-ruang dimana dibuka partisipasi dalam proses politik. Habermas mencontohkan pada proses pemilihan, petisi untuk referendum, dsb. Habermas pada tulisannya yang berjudul *Between Facts and Norms* menyatakan bahwa “*the social substratum for the realization of the system of rights consists neither in spontaneous market forces nor in the deliberate measures of the welfare state but in the currents of communication and public opinion that, emerging from civil society and the public sphere, are converted into communicative power through democratic procedures. The fostering of autonomous public spheres, an expanded citizen participation, curbs on the power of the media, and the mediation function of political parties that are not simply elements of the state are of central significance for this*”. Dengan demikian, ruang publik politik merupakan ruang-ruang dimana kalangan *civil society* dan ruang publik mampu mempergunakan komunikasi dan opini publik kedalam kekuatan komunikasi melalui prosedur demokratis.

¹² Outhwaite, William. (1996). *The Habermas Reader*. Cambridge: Polity Press. Hal. 28-31

¹³ *Ibid.* Hal. 217-220.

Merujuk pada berbagai konsep diatas, maka dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan ruang publik adalah arena dimana warga (publik) dapat melakukan pertukaran gagasan serta memberikan usulan ataupun rekomendasi terhadap kebijakan-kebijakan yang akan diputuskan oleh penguasa, yang menyangkut kepentingan publik. Meski pada dasarnya konsep Habermas merujuk pada ruang publik yang diinisiasi oleh warga, namun pada penelitian ini, ruang publik tersebut telah terinstitusionalisasi, karena telah dijamin keberadaannya melalui undang-undang.

2.3 Konsep Partisipasi Politik

Konsep partisipasi politik yang disampaikan oleh Verba dkk¹⁴ yang menyatakan bahwa “*legal acts by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions that they take*” (kegiatan legal oleh warga yang secara langsung atau tidak langsung ditujukan untuk mempengaruhi proses pemilihan aparat pemerintahan dan/atau tindakan yang akan diambil oleh pemerintah). Dengan demikian, menurut Verba dkk partisipasi politik merujuk pada kegiatan (atau aksi/*action*) yang dilakukan oleh warga dalam rangka ikut mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang memiliki makna luas; yang bisa disebut sebagai demokrasi partisipatoris. Demokrasi partisipatoris menjelaskan bagaimana alur proses mempengaruhi pengambilan keputusan dari bawah, dari warga. Proses partisipasi demokratis juga sangat dipengaruhi oleh kesempatan berpartisipasi serta adanya sistem.

Dryzek menyadari bahwa dalam proses pembuatan keputusan selalu ada kemungkinan bagi terjadinya monopoli kepentingan pribadi. Bagi Dryzek, model partisipasi politik merupakan sarana untuk mengurangi terjadinya monopoli tersebut. Model partisipasi politik dari Dryzek mensyaratkan adanya *active citizenship*, dimana warga terlibat langsung dalam tawar menawar, pertukaran, strategi, *voting*, maupun keterwakilan¹⁵.

¹⁴ Verba, Sidney, Nie, Norman H., & Kim, Jae-On. (1978). *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press. Hal. 1-5

¹⁵ Op. Cit.; hal. 119-120

Sedikit berbeda, Huntington dan Nelson¹⁶ memaknai partisipasi politik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh warga yang dirancang untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan. Bedanya, menurut Huntington dan Nelson, partisipasi ini bisa dari masing-masing individu ataupun berkelompok, terorganisir ataupun bersifat spontan, berkelanjutan ataupun sporadis, dengan cara damai ataupun kekerasan, sah ataupun illegal, serta tidak peduli apakah dapat berjalan efektif ataukah tidak. Bagi Huntington dan Nelson, cara atau strategi tidak dianggap penting, karena yang lebih dipentingkan adalah keikutsertaan dalam proses pengambilan keputusan.

Merujuk pada konsep-konsep diatas, maka pada penelitian ini, partisipasi politik dimaknai sebagaimana konsep dari Verba, dkk, yaitu kegiatan legal yang dilakukan oleh warga dalam rangka ikut terlibat dalam proses penyusunan kebijakan publik; yang dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa strategi, terutama strategi persuasi. Strategi persuasi yang dimaksud disini adalah strategi dengan mengedepankan proses yang dialogis antara kedua belah pihak, sehingga akan mengurangi munculnya resistensi dari kedua belah pihak.

2.4 Konsep Partisipasi Publik

Menurut James L. Creighton, partisipasi publik merupakan bagian dari demokrasi¹⁷. Creighton merujuk pada Pimbert & Wakeford¹⁸ yang menyatakan bahwa demokrasi tanpa partisipasi publik dan keterlibatan warga adalah konsep yang semu dan tidak berarti.

Agar tidak menjadi semu dan tidak berarti, Creighton menyatakan bahwa partisipasi publik setidaknya memiliki beberapa elemen, yaitu:

- terkait dalam keputusan administrasi, mewakili karakter lembaga, bukan individu;
- tidak saja menyampaikan informasi pada publik, melainkan

¹⁶ Huntington, Samuel P. & Nelson, Joan M. (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Harvard: Harvard University Press. hal. 4-7

¹⁷ Creighton, James L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*. San Fransisco: Jossey-Bass. Hal. 1-3

¹⁸ PLA Notes 40, p.23-28. Overview: Deliberative Democracy and Citizen Empowerment. 2001. www.iied.org/pla/pla_fs_5.pdf

ada interaksi antara lembaga pengambil keputusan dengan warga yang ingin berpartisipasi;

- ada proses yang diorganisir dalam rangka pelibatan publik;
- peserta yang terlibat memiliki posisi tawar dan pengaruh dalam keputusan yang dibuat tersebut¹⁹.

Dengan demikian, bagi Creighton, partisipasi publik merupakan keterlibatan warga (publik) dalam arena pengambilan keputusan [publik]; dimana terjadi interaksi antara warga dengan pejabat publik.

Terkait elemen-elemen partisipasi publik, Archon Fung [yang merujuk pada Pateman 1970: 22-44 & Pitikin and Shumer 1982] mempergunakan istilah *participatory democracy*. Fung menyatakan bahwa *people should have substantial and equal opportunities to participate directly in decisions that affect them*. Menurut Fung, demokrasi partisipatoris mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat yang substansial dan kesempatan yang merata bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat²⁰.

Senada dengan Dryzek yang mensyaratkan adanya *active citizenship* sebagai prasyarat partisipasi, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, ada baiknya dilihat pula kaitan antara konsep partisipasi dan konsep *citizenship*. Beberapa pakar melihat konsep *citizenship* dari beberapa sudut pandang, sudut pandang liberal, sudut pandang *communitarian*, dan sudut pandang *civic republican*. Dalam sudut pandang liberal, *citizenship is a status, which entitles individuals to a specific set of universal rights granted by the state*²¹. Dari sudut pandang *communitarian*, setiap diri akan selalu mengidentifikasi dirinya dengan komunitasnya²². Sedangkan dalam pandangan *civic republican*, *the idea that citizenship should be understood as a common civic identity, shaped by a common public culture*²³. Namun, pada intinya, konsep “publik” atau biasa diterjemahkan sebagai “masyarakat” merupakan

¹⁹ Op. Cit.; hal. 7

²⁰ Fung, Archon. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton-New Jersey: Princeton University Press. Hal. 3-5

²¹ Gaventa, John, and Jonnes, Emma. (2002). *Concept of Citizenship: A Review*. Sussex: Institute for Development Studies. Hal. 3

²² Ibid. Hal. 4

²³ Ibid. Hal. 4

konsep yang anonim sehingga pada tataran implementasi, cukup menyulitkan karena ketidakjelasan. Pendekatan *citizenship* ternyata mampu mengatasi masalah tersebut, karena pada pendekatan *citizenship* menjadi jelas subjeknya. *Citizenship* atau warga, menunjukkan kriteria yang jelas, karena warga, dapat dibuktikan melalui hak dan kewajiban sebagai warga, dimana secara formal dapat dibuktikan dengan adanya kepemilikan kartu tanda penduduk, ada kewajiban membayar pajak, dan sebagainya. Dengan demikian, pendekatan kewargaan akan lebih memudahkan implementasi konsep partisipasi. Partisipasi dalam proses-proses pembangunan bisa didukung dengan bukti kewargaan. Meski demikian, harus dibedakan antara *citizenship* dengan *nasionalism*, sebagaimana dikemukakan oleh Gaventa: *one important danger is that the language of citizenship can become associated with the language of nationalism, leading to exclusion on non-nationals*²⁴. Menurut Gaventa, harus dihindari penerjemahan *citizenship* dengan nasionalis, yang salah satunya dapat dibuktikan dari bukti kewarganegaraan, karena hal tersebut dapat mengeksklusi kelompok lain; yang sebenarnya juga terkenda dampak. Bagi Gaventa, yang paling penting dari *citizenship* ini adalah tersedia ruang-ruang bagi terjadinya dialog dan konsultasi dalam proses penyusunan kebijakan publik.

Dengan demikian, yang dimaksud dengan partisipasi publik dalam penelitian ini adalah adanya pelibatan publik dalam proses-proses pembuatan kebijakan publik, dimana pada proses tersebut terjadi adanya interaksi antara dua pihak (dalam konteks penelitian ini adalah pihak LSM sebagai salah satu elemen *civil society* dan pihak Negara yang direpresentasikan oleh DPR); dimana kedua belah pihak memiliki posisi tawar yang setara. Partisipasi publik merupakan partisipasi politik warga dalam ruang publik, dalam rangka mempengaruhi substansi dari kebijakan publik.

Pada penelitian ini, partisipasi politik dan partisipasi publik dimaknai secara khusus, karena meski kedua konsep partisipasi tersebut tampak hampir sama, namun dalam kerangka konseptual, keduanya memiliki makna yang sedikit berbeda. Partisipasi politik memiliki makna lebih pada proses politik dalam arena kebijakan publik, sedangkan partisipasi publik dimaknai lebih pada proses

²⁴ Gaventa, John, and Cornwall, Andrea. (2001). *From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy*. Sussex: Institute for Development Studies. Hal. 7

keterlibatan warga (publik) dalam kerangka kebijakan publik.

2.5 Konsep Kebijakan Publik

Merujuk pada konsep dari Professor T.H. Marshall kebijakan publik merupakan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan administrasi publik maupun kesejahteraan warga. Secara lebih jelas, Professor Marshall menggambarkan kebijakan publik sebagai “kebijakan pemerintah yang terkait dengan aksi-aksi yang harus dilakukan dalam rangka memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat, baik itu melalui pelayanan publik maupun perbaikan pendapatan masyarakat”²⁵.

Sebagai sesuatu yang bersifat publik, produk dari kebijakan publik akan mengikat banyak orang. Dengan sifatnya yang mengikat banyak orang, idealnya, suatu keputusan publik sebaiknya dibuat oleh otoritas politik, yaitu pihak-pihak yang menerima mandat dari publik.

Dengan sifat ‘publik’nya, kebijakan publik lebih fokus pada kebijakan-kebijakan yang akan meningkatkan kualitas hidup publik atau rakyat banyak. Sebagai suatu proses, kebijakan publik tidak lepas dari siklus manajemen, dimana ada tahapan perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Dengan sifat ‘publik’ itu pula, adalah merupakan hal ideal apabila dalam setiap tahapan manajemen kebijakan tersebut, dibuka ruang-ruang yang memungkinkan publik atau warga untuk ikut terlibat. Penerjemahan dari ruang-ruang tersebut dapat berupa adanya bangunan mekanisme penggalangan input dari publik dalam tahap perencanaan, ruang keterlibatan publik dalam tahapan pelaksanaan dan monitoring-evaluasi. Yang juga penting diperhatikan adalah mekanisme kontrol publik yang memungkinkan publik untuk mengajukan keberatan (banding) atas kebijakan.

Pete Alcock menyatakan bahwa kebijakan publik tidak saja merujuk pada kajian akademis, melainkan juga merujuk pada aksi-aksi yang dibuat oleh pihak pengambil keputusan. Dengan demikian, menurut Alcock, kebijakan publik adalah rangkaian proses yang mencakup kegiatan-kegiatan pembuatan keputusan yang bertujuan untuk memperbaiki tingkat kehidupan warga serta kegiatan-kegiatan kajian akademis dalam rangka memberikan landasan konsep bagi aksi yang akan

²⁵ Townsend, Peter. (1975). *Sociology and Social Policy*. Harmondsworth: Penguin Book. Hal. 2-4.

diterjemahkan dalam suatu keputusan²⁶.

Di sisi lain, Frank Fischer menyatakan bahwa tidak mudah untuk mendefinisikan apa itu kebijakan publik. Secara sederhana, Fischer merujuk pada Dye (Dye 1984:1) bahwa kebijakan adalah segala sesuatu yang diputuskan untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah²⁷. Fischer juga merujuk pada Maynard-Moody and Kelly (1993:71) yang menggambarkan bahwa proses kebijakan merupakan pertarungan antara symbol-simbol dan kategorisasi-kategorisasi yang menempatkan berbagai masalah dan solusi yang akan merekomendasikan aksi-aksi apa yang akan diambil²⁸. Fischer lebih memaknai proses terbentuknya suatu kebijakan, dimana pada proses tersebut memunculkan kesepakatan dari beragam symbol dan kategorisasi yang melatarbelakanginya.

Menurut Charles Lindblom, kebijakan publik terkait erat dengan pola relasi antara *state*, *market*, dan *civil society*. Lindblom berpendapat bahwa ketiga aktor inilah yang kemudian akan menjadi aktor utama dalam arena publik. Sehingga kebijakan publik merupakan arena yang menggambarkan keputusan-keputusan yang dihasilkan dari adanya pola relasi diantara ketiga aktor tersebut²⁹. Dengan demikian, bagi Lindblom, sebagaimana juga Fischer, lebih menitikberatkan pada proses, yaitu proses yang dihasilkan dari relasi tiga aktor *state-market-society*.

Berdasarkan uraian diatas, dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah yang terkait dengan aksi-aksi yang harus dilakukan dalam rangka memperbaiki tingkat kesejahteraan; dimana dalam proses tersebut ada relasi kuasa antara Negara, pasar, dan *civil society*.

2.6 Konsep *Civil Society* (CS)

Menurut Anthony Giddens dan Benjamin Barber sebagaimana dirujuk oleh Michael Edwards, *civil society* merupakan koreksi atas kesalahan-kesalahan yang

²⁶ Alcock, Pete., Erskine, Angus., & May, Margaret. (Second Edition). (2003). *The Student Companion to Social Policy*. Malden-USA: Blackwell Publishing. Hal. 3

²⁷ Fischer, Frank. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press. Hal. 2

²⁸ Ibid; hal. 59

²⁹ Lindblom, Charles E., & Woodhouse, Edward J. (third edition). (1992). *Policy Making Process*. Prentice Hall.

telah dilakukan oleh Negara dan pasar. Menurut Giddens dan Barber, *civil society* merupakan *missing link* dalam kesuksesan demokrasi. Menurut Edwards, *civil society* adalah produk khusus dari relasi antara Negara dengan kapitalisme, yang tumbuh secara spontan dalam rangka memediasi konflik antara kehidupan sosial dan ekonomi pasar pada masa revolusi industri³⁰. Dengan demikian, *civil society* merupakan ruang publik yang lahir seiring dengan industrialisasi pada abad ke-20. Merujuk pada sejarah, Edwards menyimpulkan bahwa *civil society* adalah bagian dari *society* (masyarakat), yang dicirikan dengan adanya norma-norma positif dan nilai-nilai yang berlaku dalam kehidupannya. Edwards juga menyimpulkan bahwa *civil society* merupakan arena atau ruang publik³¹. Sebagai ruang publik, *civil society* merupakan arena dimana kelompok-kelompok masyarakat memainkan peran penting dalam melakukan perubahan sosial³². Bagi Edward, *civil society* merupakan wujud baru ruang publik, yang muncul pada abad ke-20, yang tidak lain adalah bentuk baru ruang publik habermas yang muncul dari abad ke-19.

Hal diatas diperkuat oleh Khilnani yang menguraikan pemaknaan dari *civil society* sebagaimana merujuk pada teori Marx, bahwa *civil society* diidentifikasi sebagai “*bourgeois society*” yang lahir dari kelompok menengah dalam masyarakat. Pada konsep ini, *civil society* dalam pemahaman sebagai *bourgeois society* merupakan arena kepentingan, yang dihubungkan dengan dasar produktivitas pada *capitalist society* dan kepentingan untuk menjaga dan mengatur Negara³³. Dapat dilihat bahwa ada kesejalaran dengan konsep Habermas, bahwa *civil society* tak lain merupakan arena yang muncul dari kelompok menengah dalam masyarakat.

Dalam konsepsi Hegelian, *civil society* merupakan arena yang terpisah antara keluarga dengan Negara, yang merupakan arena relasi antar individu dan aktor ekonomi³⁴. Dalam perkembangan berikutnya, Ferdinand Tonnies dan Emile Durkheim memberikan tambahan elemen dalam definisi *civil society*. Tonnies

³⁰ Michael Edwards *Civil Society*; ; Polity; 2004; hal. 2-3

³¹ Ibid; hal. 10

³² Ibid; hal. 58-59

³³ *Civil Society: History and Possibilities*; Sudipta Kaviraj & Sunil Khilnani; Cambridge University Press; 2001; hal. 15

³⁴ *Civil Society and Development: A Critical Exploration*; Jude Howell and Jenny Pearce; Lynne Rienner Publisher; 2001; hal. 23

merujuk pada *gemeinschaft* (*community*) dan *gesellschaft* (asosiasi) sebagai bagian dari *civil society*. Durkheim tidak dapat menerima asumsi Tonnie's yang menyebutkan bahwa *gesellschaft* adalah *society*. Durkheim lebih tertarik untuk melihat perbedaan antara solidaritas sosial serta bagaimana bentuk ini memberikan perubahan dalam masyarakat yang terbelakang dan masyarakat maju. Setelah Durkheim, Talcott Parsons melengkapi konsepsi ini pada pertengahan abad ke-20; bahwa *on a form of triadic unity among civil society, the market, and the state reflects an ongoing functionalist*³⁵. Dengan kata lain, semua konsep tersebut semakin menguatkan bahwa *civil society* merupakan arena, diantara keluarga dan Negara, yang juga berarti bahwa pada arena tersebut dimungkinkan munculnya relasi-relasi antar aktor dari segitiga antara *civil society*, *state*, dan *market*.

Bagi Antonio Gramsci, *civil society was an arena in which the state attempted to persuade the exploited classes to accept the way society developed under capitalism as natural and legitimate* (adalah arena dimana Negara berupaya sekuat mungkin agar kelas-kelas yang tereksplorasi dapat menerima secara alami dan sah proses-proses pembangunan masyarakat yang merupakan produk kapitalisme)³⁶. Bagi Gramsci, *civil society* sedikit berbeda dengan ruang publik, karena pada ruang publik, inisiatif awal muncul dari kalangan masyarakat kelas menengah, sementara pada *civil society*, sebagai arena yang muncul dari kepentingan industrialisasi.

Habermas³⁷ menyatakan bahwa keberadaan masyarakat sipil (*civil society*) telah melahirkan adanya bagian spesifik, yaitu ruang publik. Ruang publik yang dimaknai disini adalah ruang sebagai tempat dimana terjadi pertukaran komoditas dan kerja social yang diatur oleh kaidah-kaidahnya sendiri. Bagi Habermas, ruang publik ini terdapat dalam diskusi-diskusi, yang bisa juga diartikan sebagai konsultasi atau duduk di ruang pengadilan (dan mejelis rakyat) ataupun dalam tindakan-tindakan bersama.

Pada intinya, konsep-konsep diatas menunjukkan bahwa, *civil society is a particular form of society – or public sphere – appreciating social diversity and*

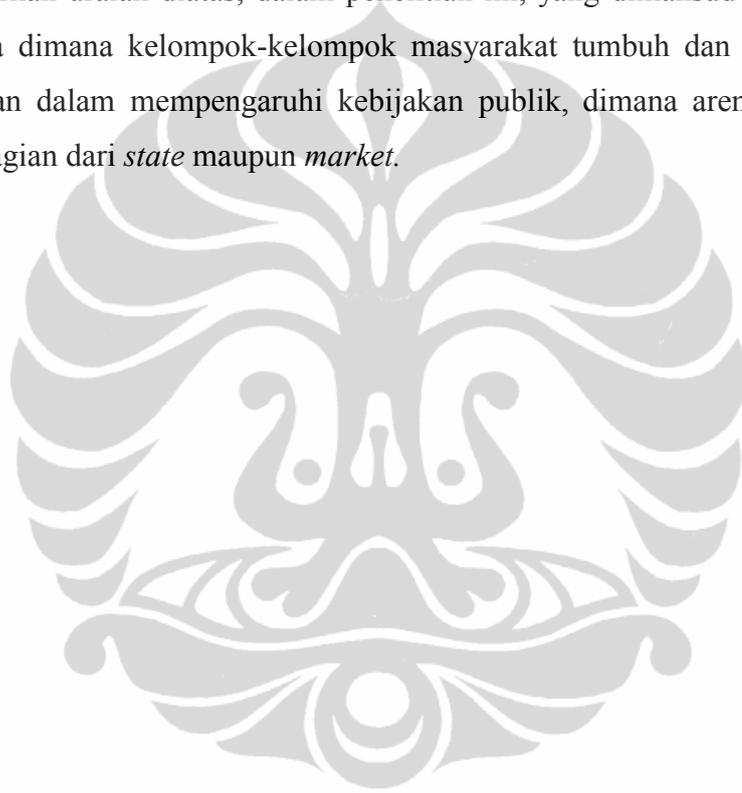
³⁵ Ibid; Hal. 24-26

³⁶ Ibid; hal. 34-35

³⁷ Habermas, Jurgen. (2007). *Ruang Publik: Sebuah Kajian tentang Kategorisasi Masyarakat Borjuis*. Yogyakarta: Kreasi Wacana. Hal. 4.

*able to limit the depredations of political power, that was born in Europe; it may, with luck, skill and imagination, spread to some other regions of the world (civil society merupakan salah satu bentuk ruang publik yang menghargai keragaman sosial dan memiliki kemampuan untuk membatasi efek negatif dari kekuatan politik; sebagai konsep yang lahir dari Eropa dan kemudian menyebar ke berbagai belahan dunia)*³⁸. Dengan demikian, *civil society* merupakan salah satu bentuk ruang publik.

Berdasarkan uraian diatas, dalam penelitian ini, yang dimaksud *civil society* adalah arena dimana kelompok-kelompok masyarakat tumbuh dan berkembang untuk berperan dalam mempengaruhi kebijakan publik, dimana arena ini bukan merupakan bagian dari *state* maupun *market*.



³⁸ Hall, John A. (1995). *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press. Hal. 25.