

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Pengantar

Peneliti memilih topik mengenai partisipasi publik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari latar belakang keterlibatan peneliti. Pada saat Undang-undang nomor 10 tahun 2004 masih dalam proses pembahasan di DPR pada periode 2002-2004, peneliti terlibat dalam koalisi yang mengadvokasi proses sampai undang-undang tersebut disahkan; yaitu KKP (Koalisi Kebijakan Publik). Latar belakang keterlibatan inilah yang mendorong peneliti untuk mengetahui seperti apakah pelaksanaan undang-undang yang memberikan jaminan hak bagi keterlibatan masyarakat pada proses penyusunan peraturan perundang-undangan ini.

Untuk penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Pilihan inipun lebih didasarkan pada pengetahuan peneliti terhadap topik penelitian. Untuk lebih memperoleh gambaran kongkrit implementasinya, pada penelitian yang dilakukan ini memilih pendekatan studi kasus. Merujuk pada Creswell, dalam penelitian studi kasus, peneliti mengkaji program secara mendalam, melalui event, kegiatan, proses, dengan satu atau lebih pihak. Pada penelitian ini, studi kasus yang dipilih dalam rangka melihat implementasi undang-undang nomor 10 tahun 2004 adalah studi kasus untuk proses pembahasan RUU keterbukaan informasi publik dan RUU pelayanan publik. Pilihan atas kedua RUU ini tidak terlepas dari pengetahuan dan sedikit keterlibatan peneliti pada proses-proses awal pembentukan koalisi untuk kedua RUU ini.

Proses penyusunan RUU keterbukaan informasi publik diawali dengan rangkaian studi mengenai tiga pilar *good governance* dimana peneliti terlibat sebagai salah seorang anggota tim penelitiannya pada tahun 1998-1999. Pada periode 1999 meski peneliti tidak lagi terlibat secara aktif, namun peneliti masih memantau dan mengetahui perkembangan pada studi yang dilakukan; yang kemudian berkembang menjadi kegiatan advokasi kebijakan. Mulai tahun 1999 itu pula terbentuk Koalisi yang pada saat itu dinamakan Koalisi FOIA (*Freedom of*

Information Act). Posisi peneliti pada saat itu lebih sebagai pemantau; dan masih tetap memperoleh perkembangan informasi dari koalisi. Pada saat Koalisi FOIA bertransformasi menjadi KUKAIP (Koalisi Untuk Kebebasan dan Akses Informasi Publik), sekitar tahun 2004-2005, peneliti tetap pada posisi sebagai pemantau. Pada periode 2004-2005 itu, pada saat peneliti sedang aktif ikut serta bergiat di KKP, kerap diadakan kerjasama antara KKP dengan KUKAIP. Proses-proses inilah yang membuat peneliti tetap mengetahui perkembangan yang terjadi pada KUKAIP. Perkembangan berikutnya, KUKAIP bertransformasi menjadi Koalisi KIP, dimana secara kebetulan, peneliti bekerja pada lembaga yang menjadi salah satu penyandang dana kegiatan Koalisi KIP. Meski sebenarnya peneliti tidak bertanggungjawab atas program kerjasama dengan Koalisi KIP, namun peneliti masih bisa memperoleh informasi dan perkembangan kerja-kerja Koalisi KIP. Posisi peneliti yang seperti ini terjadi sampai saat RUU KIP disahkan pada bulan Desember 2008.

Pengetahuan peneliti terhadap RUU Pelayanan Publik dimulai pada saat Yappika – LSM yang menjadi promotor terbentuknya Koalisi MP3 - mengadakan satu diskusi yang melibatkan berbagai LSM untuk mendiskusikan tindak lanjut kerja KKP, dimana kemudian LSM yang hadir pada saat itu bersepakat untuk mengawal proses advokasi terhadap RUU Pelayanan Publik. Peristiwa itu terjadi pada sekitar akhir tahun 2005; dimana peneliti saat itu hadir sebagai wakil salah satu LSM yang diundang. Sejak tahun 2006, peneliti tidak lagi terlibat secara aktif dalam Koalisi MP3, namun peneliti masih memperoleh informasi perkembangan kerja-kerja MP3. Posisi sebagai pemantau (yang sebenarnya *outsider*) dijalani peneliti, sampai RUU ini masuk dalam tahap timsin di tahun 2009.

Secara teoritis, pada penelitian studi kasus, ada beberapa prosedur pengumpulan data yang dilakukan pada periode waktu tertentu¹. Pada penelitian ini, pengumpulan data yang intensif dilakukan pada periode Januari-Juni 2009; dengan latar belakang pengetahuan peneliti sebagaimana digambarkan diatas.

¹ Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches; John W. Creswell; Sage Publication; 2003; hal. 15

Dengan demikian, penelitian ini pada akhirnya merupakan deskripsi hasil pengamatan dan data-data lain mengenai pemanfaatan ruang publik dalam proses penyusunan kebijakan publik serta deskripsi mengenai hal-hal yang mendorong elemen masyarakat untuk berpartisipasi memanfaatkan ruang publik tersebut. Deskripsi ini diuji dengan konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

3.2. Prosedur Pengumpulan Data

Berbekal pengetahuan peneliti dari beberapa tahun kerja-kerja kedua Koalisi, pada periode penelitian intensif (Januari-Juni 2009) ini, langkah awal kegiatan penelitian adalah melakukan kajian dokumentasi. Dokumentasi yang dilihat mulai dari konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini. Studi dokumen terhadap konsep-konsep dilakukan dalam rangka memperoleh gambaran konsep yang seperti apa yang sesuai dengan topik penelitian. Studi dokumen inilah yang pada akhirnya memberikan kesimpulan pada peneliti, bahwa konsep yang paling sesuai dengan topik penelitian ini adalah konsep ruang publik dari Habermas; dengan juga mempertimbangkan konsep-konsep partisipasi dalam rangka analisa terhadap prosesnya, konsep kebijakan publik dalam rangka analisa terhadap substansinya, serta konsep *civil society* dalam rangka analisa terhadap para aktornya.

Selain studi dokumen terhadap konsep, juga dilakukan pengumpulan dokumen-dokumen dari proses pembahasan suatu rancangan undang-undang yang dilakukan di DPR, dokumen-dokumen Koalisi (input-input yang disampaikan Koalisi pada DPR), serta dokumen penunjang lainnya. Dokumen pendukung itu bisa berupa notulensi pertemuan, maupun catatan-catatan yang dibuat oleh berbagai pihak, termasuk masukan-masukan berupa input paper yang telah disampaikan berbagai pihak kepada DPR. Penelusuran terhadap dokumen-dokumen ini memberikan pengetahuan bagi peneliti mengenai perkembangan usulan dan proses-proses negosiasi yang terjadi antara kedua Koalisi dengan DPR dan pemerintah.

Proses pengumpulan dokumen yang dirasa paling menantang adalah pada saat peneliti berupaya mengumpulkan dokumen tata tertib DPR, dari periode ke periode, sejak awal adanya parlemen. Dari proses pengumpulan dokumen Tata Tertib itu rupanya, sistem informasi dan dokumentasi DPR kurang tertata baik. Dari dokumen-dokumen Tata Tertib DPR berhasil diperoleh, ternyata ada dokumen Tata

Tertib dari sekuen waktu yang tidak ada dokumennya di DPR; yaitu sekuen dari periode 1972 sampai 1986 serta periode 1994 sampai 1997. Penelusuran terhadap dokumen-dokumen Tata Tertib DPR yang ada membuat peneliti memperoleh pengetahuan mengenai sejarah ruang partisipasi publik, terutama sejarah ruang rapat dengar pendapat umum, yang digunakan oleh DPR dari periode ke periode. Dengan mengaitkan informasi formal dari dokumen Tata Tertib itu dengan situasi factual kondisi sesuai waktu dari berlakunya Tata Tertib, peneliti juga memperoleh pengetahuan akan gambaran yang melatarbelakangi munculnya Tata Tertib tersebut.

Untuk melengkapi gambaran dari perspektif pelaku, peneliti juga melakukan pengumpulan data melalui wawancara dengan beberapa pihak terkait, yang dapat dilihat dalam bagan dibawah ini:

DPR	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota (2 orang) • Tim Ahli • Sekretariat (1 orang) • Baleg
LSM	<ul style="list-style-type: none"> • Koalisi LSM (5 orang) • Tim Pakar
kelompok lainnya	<ul style="list-style-type: none"> • masyarakat/warga • Akademisi • Wartawan

Gambar 2: Narasumber Penelitian

Wawancara yang dilakukan kepada para pihak yang terlibat dilakukan dengan berpedoman pada panduan wawancara. Panduan wawancara terdiri dari list pertanyaan-pertanyaan utama yang diajukan pada para narasumber. Sebagai pedoman, panduan ini ternyata pada pelaksanaan wawancara sanggup melahirkan beberapa pertanyaan tambahan yang memperkaya data.

Namun, terkait waktu pelaksanaan penelitian yang bertepatan dengan pelaksanaan pemilu legislative ternyata memberikan tantangan tersendiri. Beberapa

anggota DPR yang dimintai kesediaan untuk menjadi narasumber menyatakan tidak bersedia dengan beberapa alasan, seperti masih sibuk dengan penghitungan suara, tidak terpilih lagi sehingga harus menyelesaikan semua tugasnya. Ada juga rencana wawancara yang sampai awal Juni masih diagendakan. Akibatnya, pada penelitian ini, anggota DPR yang menjadi narasumber menjadi sangat terbatas. Untuk mengatasinya, peneliti mempergunakan informasi dari media publikasi sebagai bahan rujukan.

Pada penelitian ini diperoleh beberapa data, baik itu berupa dokumentasi maupun hasil wawancara dengan para narasumber. Data-data tersebut diperoleh dari berbagai institusi, termasuk institusi para narasumber. Apabila dilihat dalam bentuk matrix sesuai dengan kategorisasinya, proses pengumpulan data dapat disarikan sebagai berikut:

No.	Jenis Data	Informasi yang Diperoleh	Dari mana diperoleh
1.	Dokumentasi: Input paper Koalisi	<ul style="list-style-type: none"> • Substansi apa saja yang disampaikan oleh Koalisi pada DPR maupun pemerintah • Melihat proses persuasi yang dilakukan LSM seperti apa 	Dari Koalisi, baik itu Koalisi KIP maupun Koalisi MP3
2.	Dokumentasi: Notulensi Pertemuan Diskusi-diskusi Koalisi	<ul style="list-style-type: none"> • substansi dan usulan-usulan yang berkembang • melihat bagaimana bisa muncul kesepakatan ataupun kesepakatan 	Dari koalisi, Koalisi KIP dan Koalisi MP3
3.	Dokumentasi: Tata Tertib DPR	<ul style="list-style-type: none"> • Ruang partisipasi yang dibangun DPR dari periode ke periode 	Sekretariat DPR RI
4.	Interview: Deputi Menteri Negara PAN (RUU Pelayanan Publik)	<ul style="list-style-type: none"> • Proses penyusunan dan pembahasan RUU sejak awal • Persepsi pemerintah mengenai ruang partisipasi 	Pemerintah/eksekutif
5.	Interview: Koalisi MP3 (3 orang dari lembaga Yappika, YLBHI, dan IPW) – untuk RUU Pelayanan	<ul style="list-style-type: none"> • Proses keterlibatan LSM dalam advokasi RUU Pelayanan Publik • Persepsi LSM mengenai ruang partisipasi dalam proses penyusunan perundang- 	LSM

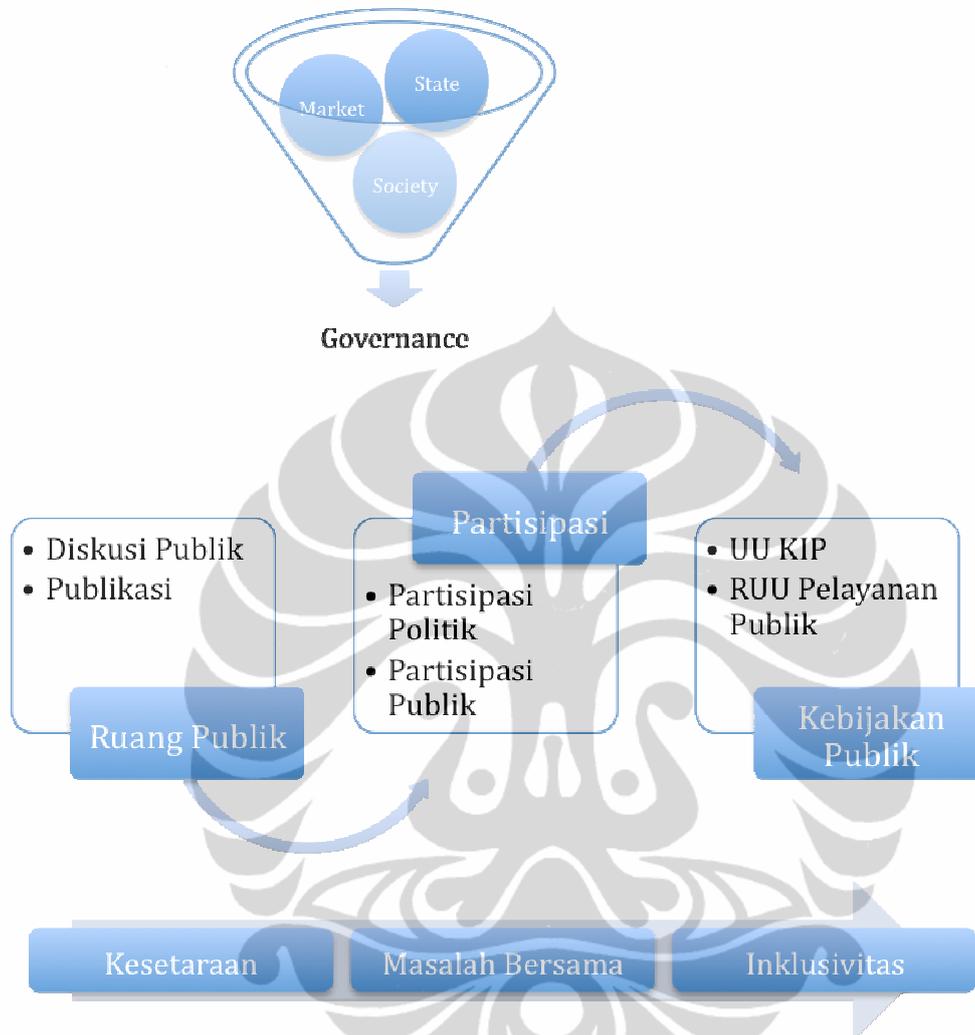
	Publik	undangan	
6.	Interview: Kepala Badan Informasi Publik, Departemen Komunikasi dan Informasi (untuk RUU KIP)	<ul style="list-style-type: none"> • Proses keterlibatan pemerintah dalam penyusunan RUU KIP • Melihat proses persuasi yang dilakukan pemerintah terhadap DPR • Persepsi pemerintah mengenai ruang partisipasi dalam proses penyusunan kebijakan 	Pemerintah/eksekutif
7.	Interview: Koalisi Keterbukaan Informasi Publik (3 orang, dari ICEL dan Yay. SET) – RUU KIP	<ul style="list-style-type: none"> • Proses keterlibatan LSM pada penyusunan RUU KIP • Proses persuasi yang dilakukan LSM selama proses berlangsung • Persepsi LSM mengenai ruang partisipasi 	LSM
8.	Interview: Anggota DPR (2 orang, dari Fraksi PKB dan Fraksi PDIP)	<ul style="list-style-type: none"> • Proses penyusunan perundang-undangan yang berlaku di DPR • Proses-proses ruang publik yang dibangun DPR • Proses-proses komunikasi politik antara anggota dengan konstituen maupun masyarakat terkait suatu substansi RUU • Proses persuasi yang terjadi 	Legislatif
9.	Interview: Sekretariat DPR	<ul style="list-style-type: none"> • Proses kerja sekretariat dalam suatu penyusunan RUU • Peran komunikasi sekretariat 	legislatif

Matriks 2: Perolehan Data

3.3. Model Analisis Data

Analisa dilakukan terhadap mekanisme partisipasi yang dilakukan oleh LSM dalam rangka pemanfaatan ruang publik yang disediakan menurut undang-undang nomor 10 tahun 2004. Kerangka besar yang menjadi dasar analisa adalah model *governance*, dimana pada model *governance* ada interaksi antara tiga aktor (*state, market, civil society*) dalam proses-proses pembuatan keputusan.

Gambaran mengenai model analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 3: Model Analisis Data

Dalam kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan pada penelitian ini, sebagaimana telah digambarkan pada bab sebelumnya, analisa dilakukan dengan melihat prosesnya (konsep partisipasi politik dan partisipasi publik), melihat substansinya (konsep kebijakan publik), serta melihat aktor-aktor yang terlibat dalam proses tersebut (konsep *civil society*).

Khusus mengenai konsep *civil society*, penelitian ini lebih mengkhuskan perhatian pada LSM; karena LSM merupakan pihak yang paling banyak memanfaatkan ruang publik yang disediakan undang-undang nomor 10 tahun 2004

tersebut. Dalam kerangka *civil society*, sebenarnya LSM hanya merupakan salah satu bentuk organisasi dari salah satu unsur *civil society* saja. Dalam menganalisa aktor ini, peneliti melihat pada latar belakang keterlibatan LSM dalam suatu proses penyusunan rancangan undang-undang. Selain analisa latar belakang, analisa juga dilakukan terhadap mekanisme komunikasi yang dibangun oleh LSM dalam rangka membuka ruang partisipasi publik yang lebih luas lagi. Peneliti juga mempergunakan analisis stakeholder dalam melihat kiprah yang dilakukan oleh para aktor; dalam hal ini DPR dan LSM.

Dengan kata lain, penelitian ini ingin melihat ruang publik; yang dilihat dari diskusi publik maupun publikasi; yang telah terbuka sesuai jaminan undang-undang kemudian diisi berdasarkan proses-proses partisipasi (partisipasi publik maupun partisipasi politik) dalam kerangka mempengaruhi proses-proses pembuatan kebijakan publik. Kebijakan publik yang dilihat pada penelitian ini adalah proses penyusunan UU Keterbukaan Informasi Publik dan RUU Pelayanan Publik. Kedua proses penyusunan RUU tersebut merupakan studi kasus yang dilihat pada penelitian ini.

Dalam analisa terhadap ruang publik, baik itu ruang publik secara formal prosedural di DPR maupun ruang publik dari sisi LSM, peneliti memanfaatkan analisa SWOT dalam melihat sejauh mana ruang publik ini ada dan berkembang. Dengan analisa SWOT diperoleh gambaran sejauh mana kelebihan, kekurangan, peluang, dan tantangan yang dihadapi DPR maupun LSM dalam rangka memanfaatkan dan mengembangkan ruang publik.

Pada penelitian ini, analisa dilakukan terhadap praktek yang terjadi dan kondisi sosial yang berkembang setelah diaplikasikannya teori ruang publik dalam proses kebijakan publik. Menurut Neuman, analisa seperti ini disebut metode *illustrative*².

3.4 Metode Verifikasi Data

² Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches; W. Lawrence Neuman; Pearson Education; 2003; hal. 451

Merujuk pada Creswell³, ada beberapa langkah yang bisa dilakukan untuk menguji akurasi hasil temuan. Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah:

- a) melakukan triangulasi sumber-sumber data yang berbeda dengan mengkaji bukti-bukti yang ditemukan
- b) mengkonfirmasi ulang kepada para narasumber penelitian demi menjamin akurasi data
- c) menyajikan data-data yang sifatnya kontra, misalnya bisa diperoleh dari pemberitaan di media, maupun dari staf ataupun anggota DPR, terkait persepsi mereka dengan adanya ruang publik, dan lain-lain
- d) mencoba melakukan refleksi mandiri dari peneliti, demi menghindari *bias* akibat latar belakang peneliti yang lama berkecimpung di dunia LSM.

Pada proses penelitian ini, proses triangulasi dilakukan dengan mengkaji hasil-hasil wawancara dari narasumber yang berbeda. Disamping itu, peneliti juga melakukan konfirmasi ulang pada para narasumber. Sedangkan refleksi mandiri selalu dilakukan oleh peneliti sendiri, dan bisa dilihat dari perkembangan revisi laporan penelitian. Pada laporan penelitian versi awal, sangat terlihat bahwa peneliti telah sangat emosional dan kurang objektif dalam melihat LSM yang terlibat dalam studi kasus pada penelitian ini. Hal tersebut tidak lepas dari latar belakang peneliti sendiri. Namun proses refleksi mandiri ini pada akhirnya memberikan kesempatan pada peneliti untuk bisa bersikap objektif.

³ Op. Cit.; hal. 195-197