

## DIMENSI KRUSIAL RUANG PUBLIK DALAM PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN YANG BERMAKNA UNTUK KEBAIKAN BERSAMA

Dadi Junaedi Iskandar  
STIA Bagasasi Bandung  
e-mail: kang.dadijunaedi@yahoo.com

### Abstrak

Dialog dan debat publik dalam proses lahirnya produk keputusan politik, atau kebijakan publik, mempunyai manfaat ganda. Pertama, dapat merefleksikan suatu proses administrasi negara yang dikelola dengan baik (*good administration*), transparan, dan terbuka. Kedua, berimplikasi positif dalam mempromosikan hal-hal yang ideal menyangkut kewarganegaraan yang baik dan demokrasi yang maju seperti partisipasi, empati, dan keadilan.

Mengapa demikian? Karena partisipasi dan keterlibatan yang penuh dari warga masyarakat tidak saja untuk melahirkan produk kebijakan publik yang “mendarat” kepada kepentingan dan kebutuhan rakyat banyak, tapi dalam pelaksanaannya pun niscaya lebih penuh dan efektif dibandingkan kebijakan yang dibuat secara tertutup tanpa debat.

**Kata Kunci:** demokrasi, ruang publik, perumusan kebijakan

### *Crucial Dimensions of Public Inclusion in the Process of Policy Formulation for the Common Good*

#### Abstract

*Dialogues and public debates in the process of political decision product, or public policy, have double benefits. First, they reflect a well-managed, transparent, and open state administration process (good administration). Second, they have positive implications in promoting ideal things concerning such good civic society and advanced democracy as participation, empathy, and justice.*

*Why is it so? Because participation and inclusive involvement of society not only bear public policy products based upon the people's needs and interests, but they are also more effective in their execution compared to the policy products formulated exclusively without debates.*

**Keywords:** democracy, public space, policy formulation

### A. PENDAHULUAN

Suatu negara yang menganut sistem politik dan pemerintahan demokrasi, niscaya menempatkan aspirasi rakyat sebagai titik sentral dalam setiap perumusan keputusan, ketetapan atau kebijakan publik untuk melahirkan *output* politik. Setiap hal yang berkaitan dengan kepentingan rakyat seharusnya dibahas dan dibicarakan secara terbuka, agar menghasilkan *output* politik yang mampu menjamin terwujudnya kebaikan bersama (*probono publico*).

Terwujudnya derajat relativitas 'kebaikan bersama' tentu tidak dapat dilepaskan dari bagaimana proses dan substansi masalah-masalah publik antara lain masalah kebutuhan dan kepentingan umum/sebagian besar masyarakat dirumuskan secara dialogis, intensif dan produktif meliputi pelbagai unsur di dalam masyarakat. Hal tersebut dilakukan dalam rangka membicarakan secara terbuka berbagai problem, aspirasi dan harapan masyarakat luas, masyarakat umum atau publik.

Pada kondisi demikian, sesungguhnya akan tercipta suatu ruang dialog untuk menampung dan

mengelola arus-arus aspirasi dan kepentingan umum yang berkembang di dalam masyarakat, sehingga tidak hanya dapat terakomodasi dengan baik melalui proses komunikasi antara rakyat dan negara sebagaimana diandaikan oleh sistem demokrasi, tetapi juga merupakan media bagi agregasi kepentingan politik yang lebih luas untuk mewujudkan kebaikan bersama dalam suatu platform politik *the best regime*.

Kaitannya dengan perumusan kebijakan, telah dikenal beberapa model. Namun khusus yang relevan dengan analisis bahasan dapatlah dimasukkan antara lain: model demokratis, model system, dan model *deliberatif*. Perumusan kebijakan melalui model demokratis dapat diartikan bahwa pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari *stakeholders*. “Pemilik hak demokratis” diikutsertakan sebanyak-banyaknya. Sedangkan model sistem menekankan kepada pendekatan tiga komponen: input, proses dan output sebagaimana tampak dalam kehidupan suatu sistem politik. Adapun model *deliberatif*, di mana proses perumusan kebijakan publik dilakukan melalui proses “musyawarah”.

Seperti dikatakan Nugroho, “peran pemerintah lebih sebagai *legalisator* daripada 'kehendak publik'. Sementara peran analisis kebijakan adalah sebagai *prosesor* proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan kebijakan publik (2008:386).

Kesalahan manusia dalam merumuskan dan menerapkan kebijakan menjadi sebuah persoalan krusial. Bagaimana pun eksekusi dari kesalahan yang sebenarnya dapat ditanggulangi melalui mekanisme demokratis tersebut dapat menjadi sebuah krisis yang nyata dan luas akibat-akibatnya. Ingat misalnya studi Bates mengenai persoalan krisis pertanian, di mana fokus perhatiannya kebijakan pemerintah, yang diduga menimbulkan distorsi pada mekanisme ekonomi.

Karena begitu banyaknya kebijakan yang jelas-jelas 'irrasional' dari sudut pandang ekonomi, eksplanasinya harus dicari pada sudut pandang politik. Mengapa kebijakan yang telah mengakibatkan munculnya banyak persoalan dan yang telah diterapkan begitu lama (ada yang sudah 30 tahun) itu terus saja dijalankan? Mengapa para pemimpin itu enggan merubahnya? (Mas'ood, 1994:159).

Harguindéguy (dalam Bevir 2007) mengatakan bahwa sebuah proses yang terdiri dari identifikasi isu-isu publik, transformasi isu-isu ini menjadi permasalahan politik melalui agenda pemerintahan dan elaborasi dari solusi-solusi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.

Dengan demikian, keberadaan ruang publik merupakan konsep kunci untuk memahami bagaimana pola komunikasi dalam matriks kekuasaan yang ada memetakan suatu hubungan yang saling imbang, dan setara di antara kelompok-kelompok partisipan. Ini berarti, bahwa kehadiran ruang publik dalam kerangka demokrasi merupakan sesuatu hal yang niscaya sebagai arena mempertemukan pelbagai aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat dalam rangka menghasilkan keputusan kebijakan yang demokratis.

Formulasi kebijakan merupakan fase penting dalam proses kebijakan karena merancang beberapa alternatif solusi atas sebuah permasalahan yang akan dilakukan oleh para pembuat kebijakan dengan melibatkan pilihan-pilihan dan juga alokasi kekuasaan atas berbagai kepentingan sosial, politik dan ekonomi. Dinamika proses formulasi kebijakan tersebut semestinya melibatkan diskusi atau pertemuan-pertemuan

yang bersifat dialogis dan hendaknya lebih sering dilakukan sehingga dapat dibuat poin-poin kompromi dan identifikasi berbagai kepentingan di dalam masyarakat.

Alexander (dalam Sidney, 2006) merekomendasikan apa yang disebut sebagai “*deliberate design stage*”, di mana para pembuat kebijakan dituntut untuk memiliki kreativitas yang tinggi dan selalu bekerja secara sistematis sehingga diasumsikan bahwa kondisi tersebut dapat memiliki efek positif terhadap perbaikan kualitas kebijakan dan *outcomes* yang lebih baik.

Mengacu pada uraian di atas, tampak secara eksplisit bahwa proses dan tujuan kebijakan publik menempatkan masyarakat (rakyat/publik) sebagai orientasi utama dari suatu kebijakan publik. Konsep tersebut masih sangat abstrak dan luas cakupannya, sehingga dalam paparan selanjutnya penulis akan memfokuskan pembahasan pada dimensi partisipasi publik, fungsi dan peranan kelembagaan politik, khususnya partai politik dalam proses formulasi kebijakan publik.

### Inskripsi Demokrasi

Terminologi “demokratia” yang diperkenalkan Herodotus sekitar 2500 tahun lalu telah menjadi “magis” yang mampu menyihir pergaulan manusia sebagai *citizen* dalam kehidupan politik negara-bangsa. Sekarang, duapuluh lima abad kemudian, demokratia itu berhasil diakui sebagai tolok ukur tak terbantah keabsahan politik bagi semua bangsa di dunia di sebagian besar bumi ini<sup>1)</sup>. Tidak berlebihan bila dewasa ini demokrasi menjadi inti dan episentrum dinamika pola orbit sosial yang memberi makna pada gejala dan matriks kekuasaan yang paralel dengan kecintaan untuk senantiasa menjunjung tinggi martabat rakyat. Terminologi demokrasi menjadi sebuah inskripsi yang auranya kemudian secara pervasif dan masif menyeruak ke dalam ruang pikir masyarakat bangsa-bangsa di jagat raya perpolitikan partisipatoris-demokratis.

Demokrasi ibarat bola salju; ia hinggap di satu tempat dan bergerak ke tempat lain: tak terbentung. Ia menyemai bulir-bulir pemikiran “untuk kebaikan rakyat banyak” dan menggelorakan makna kemerdekaan manusia di dalam lingkup kehidupan nyata. Demokrasi bersemi di sana-sini, mengalir urat nadi kehidupan politik dan kenegaraan; mengoyak kemapanan dan kejumudan formula dan tata hubungan politik yang pernah ada sebelumnya, sehingga tak ada negara atau penguasa yang tidak menyatakan negaranya

<sup>1)</sup> Lihat Franz Magnis-Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta, hal. xi.

menganut sistem demokrasi (Gaffar, 1991).

Pembicaraan tentang demokrasi, bagai puja-puji pada sang dewi yang kita cintai. Rasanya tak pernah habis-habisnya, dan tak pernah lekang, selama demokrasi sebagai sebuah ikon sosial politik senantiasa menampilkan “gincu-gincunya” yang selalu menarik: sensual, merangsang dan menggelorakan nafsu untuk memagutnya.

Demokrasi tak lain sehimpunan abstraksi yang berisi nilai-nilai dasar kehidupan yang berkorelasi pekat dengan referensi kemanusiaan yang mengaspirasikan keadilan dan rasa keadilan di dalam makna kehidupan kemanusiaan yang luhur.

Demokrasi itu pada hakikatnya bukan tujuan pada dirinya, akan tetapi merupakan sebuah sarana untuk mencapai suatu tujuan yang jauh lebih agung dan mulia, yaitu kebebasan, perkembangan manusia, dan nilai manusia (Dahl, 1992). Hal ini sejalan dengan ungkapan Niebuhr bahwa kemampuan manusia untuk berbuat adil membuat demokrasi mungkin, tetapi kecenderungan manusia untuk berbuat tidak adil membuat demokrasi perlu. Pada simpul inilah kita memaknai sendi dan semangat demokrasi. Intinya, menggamit kerinduan akan kebebasan dan kemerdekaan secara paling bermakna. Secara demikian, demokrasi bukan sekadar soal konsep idealisme-utopis atau fatamorganis, juga bukan hasil fantasi. Demokrasi, pertama dan terpenting adalah soal praksis kehidupan yang semestinya hidup-ada dalam ranah empiris.

Konfigurasi demokrasi sarat dengan nuansa “akrobatik”: mengental, mengkristal dan kadang-kadang mencair dalam dinamika kebebasan individu. Namun toleransi antara eksistensi demokrasi dan kebebasan individu jelas dan khas esensi nadanya: demokrasi adalah kebebasan individu sebagai refleksi adanya kesetaraan dan jaminan otonomi politik.

Hal ini sejalan dengan asumsi, bahwa demokrasi mengandaikan kehendak rakyat sebagai hukum yang terbaik, sekaligus yang tertinggi dalam rangka memberdaulatkan rakyat selaku fondamen utama demokrasi. Oleh sebab itu, berbicara ruang publik tidak dapat dilepaskan dari makna demokrasi yang meskipun bukan yang paling sempurna dan hanya disebut *the second worst*, sistem demokrasi adalah sistem terbaik dari pilihan yang ada.

Hal ini sejalan dengan pemaknaan demokrasi yang mengacu kepada teori demokrasi klasik Schumpeter (1942), Huntington (1995), bahwa rumusan demokrasi dikenal dengan istilah kehendak rakyat (*the will of the people*) dan kebaikan

bersama (*the common good*). Bahkan lebih dari itu, hal ini senapas dengan pendapat Gould (1993), bahwa demokrasi lebih dari sekadar sarana mencapai nilai-nilai dasar. Demokrasi merupakan bentuk kelembagaan yang terbaik dan benar, yang mengekspresikan nilai-nilai kehidupan dan kebebasan positif yang sama. Hal ini pun sejalan dengan pandangan Dahl (1992), demokrasi hakikatnya bukan tujuan pada dirinya, akan tetapi sebuah sarana untuk mencapai tujuan yang lebih agung dan mulia, yaitu kebebasan, perkembangan manusia, dan nilai manusia.

Dalam konteks tersebut dapat diintroduksi bahwa keberadaan ruang publik yang dapat memberikan wacana isu-isu nasional sangat diperlukan, sehingga proses demokrasi tidak tereduksi menjadi sekadar perbincangan para elite dan bersifat eksklusif. Sebaliknya, ruang publik merupakan bagian penting dan tak terpisahkan dalam upaya membangun demokrasi yang nyata, sehingga keberadaan rakyat (publik) merupakan faktor determinan agar kehidupan demokrasi berfungsi dengan baik (inklusivisme demokrasi).

## B. RUANG PUBLIK: RUANG DIALOG BAGI FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

Para pemegang kekuasaan (elite politik dan pemerintahan termasuk elite ekonomi), tampak kehilangan kemampuannya untuk menggunakan cara dan strategi apa lagi agar kondisi ekonomi politik Indonesia menjadi stabil. Dalam kenyataan, untuk menangani kondisi krisis ekonomi dan moneter, pemerintah malah sering terjebak merumuskannya secara parsial dan bersifat *ad hoc*.

Padahal, masukan-masukan dari banyak kalangan (publik) sangat krusial dan penting, bukan sekadar pertukaran informasi namun lebih substantif pada upaya membangun pemahaman bersama antara ke dua pihak (rakyat dan negara). Ini berarti, suatu kebijakan yang mendarat pada kebutuhan untuk kebaikan orang banyak (*probobono publico*) membutuhkan komunikasi dua arah melalui proses--meminjan istilah dari Firmanzah--*sense-of giving* dan *sense-of making* (2007:78). Secara demikian, setiap dinamika sosial dan aktivitas nalar kekuatan-kekuatan masyarakat secara kolektif merupakan 'kekuatan penyeimbang' dalam proses dialogis-dialektis formulasi kebijakan publik.

Dengan demikian, para administrator publik (perumus kebijakan) dan masyarakat harus selalu membuka diri untuk saling memahami mengenai suatu kebijakan. Pelembagaan budaya

dialog atau komunikasi dua arah sangat penting untuk mengkomunikasikan ide dan gagasan kebijakan; di sisi lain publik mempunyai “ruang”, kesempatan dan peluang yang lebar untuk memikirkan atau mengartikulasikan tuntutan, harapan, dan kehendak kolektif publik dalam suatu sistem politik.

Ini berarti, bahwa formulasi kebijakan tentang sesuatu dan banyak perkara utamanya dalam bidang ekonomi, sesungguhnya tidak terlepas dari kondisi politik, sosial dan ideologi. Beratnya muatan politis dan kepentingan kelompok-kelompok tertentu melalui suatu proses dialektis dengan pihak-pihak penguasa dalam memutuskan suatu kebijakan, mengakibatkan suatu kebijakan yang diambil tidak secara komprehensif mengatasi permasalahan publik.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Sobandi (2004:46), “...kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh elite-elite lebih bertumpu pada penempatan masyarakat Indonesia sebagai masyarakat individualis-materialis daripada masyarakat kolektivis-humanis”. Padahal pembangunan yang bersifat partisipatoris-demokratis menyatakan bahwa proses perubahan sosial yang bermakna hendaknya melibatkan dan mendorong partisipasi *civil society* dalam perumusan kebijakan publik.

Mengapa hal ini masih terjadi? Mungkin, bagi pemerintah partisipasi masih dilihat sebagai proses, bukan isi. Walaupun diakui proses yang terjadi sudah partisipatif, dalam arti melibatkan lebih banyak pihak, namun tidak berarti kebijakan yang sudah dihasilkan juga bersifat demokratis dan partisipatif (dalam arti memperhatikan kelompok paling miskin dan marjinal, yang selama ini kepentingannya sulit diakomodir dalam pembuatan kebijakan apa pun). Padahal, keterlibatan yang lebih besar dari *civil society* dalam proses kebijakan yang dihasilkan agar menjadi kebijakan yang betul-betul bijak dan berkeadilan (Sjaifudian, 2002:50).

Ekspresi kebebasan sipil rasanya semakin menguat sekaligus mengindikasikan bangkitnya kesadaran dan kebebasan sipil sebagai konsekuensi hadirnya masyarakat kritis dalam bentukan masyarakat madani di Indonesia. Dalam korelasi ini, masalah komunikasi politik termasuk pekerjaan rumah yang mendesak agar demokrasi berkembang di negeri ini. Di sisi lain, pemerintah dan administrator publik harus menghormati martabat manusia dan hak-hak asasinya, terbuka dan transparan membuka diri untuk perbedaan pendapat, kontrol dan koreksi, termasuk dalam merumuskan suatu kebijakan.

Beragam verbalisme yang merefleksikan gelegak rakyat dalam memanfaatkan “ruang publik” yang lebar dalam berekspresi secara “membabi buta” harus segera diakhiri. Bukan kekerasan, tetapi dengan cara dialog dan komunikasi; bukan dengan demonstrasi dan anarki, namun dengan mencari dan menemukan saling pengertian untuk sebuah solusi yang prima untuk kebaikan rakyat banyak.

Aktualisasi, ekspresi, dan artikulasi kepentingan jangan lagi terkontaminasi verbalitas primitif yang cenderung diakhiri dengan aksi massa yang beringas dan merusak. Hal itu jelas kontraproduktif dengan tujuan reformasi dan nilai demokrasi. Yang dibutuhkan sekarang untuk membangun kehidupan sosial-politik yang lebih baik adalah aktualisme rasionalitas politik demokrasi: membangun pengertian bersama, tanggung jawab bersama, komitmen bersama; dan juga *sharing* kekuasaan dalam rangka mengemban kekuasaan bersama.

Dinamika unsur-unsur yang terlibat dapat secara cerdas bergerak sebagai wujud produktivitas demokrasi yang terbangun di dalam suatu peradaban masyarakat modern. Artinya, semua pihak semestinya sepakat dan percaya diri, bahwa reformasi sesungguhnya membangun paham, budaya dan infrastruktur yang demokratis untuk mengakselerasi pergerakan menuju demokrasi yang maju.

Dalam kaitan ini, Nimmo (1989:43) menilai empat tipe objektif politik, yaitu: 1) Sistem politik umum negara - sejarahnya, besarnya, lokasinya, kekuasaannya, konstitusinya, dan sebagainya; 2) Cara kebijakan dibuat dan peran warga negara dalam proses kebijakan publik; 3) Jenis kebijakan yang dibuat dan bagaimana kebijakan itu mempengaruhi rakyat; dan 4) Tingkat pengaruh dan kemampuan rakyat sebagai aktivis politik.

Dalam hal ini, partisipasi masyarakat menjadi terabaikan, kebijakan yang dihasilkan menuai protes dan penolakan, karena legitimasi publik terhadap pemerintahan tidak mendapat respons yang berarti, sehingga hal ini akan mengakibatkan lunturnya kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Akhirnya, demokrasi menjadi lumpuh karena kebijakan publik seringkali sebagai produk keputusan politik aparatur birokrasi yang elitis dan oligarkis.

Dengan demikian, kebijakan dipandang menjadi milik sekelompok orang atau elite yang mengatasnamakan masyarakat untuk merealisasikan kepentingan publik. Awal dari keadaan paradoksal nilai-nilai ini, sebenarnya bermula dari penelikan kekuasaan dan

kewenangan (*power and authority*). Kekuasaan dan kewenangan memiliki dan menjadi pengaruh yang sangat efektif dalam setiap tindakan dan keputusan yang akan diambil pemerintah. Kekuasaan dan kewenangan mengambil bentuknya dalam tiga elemen, yaitu: *bargaining advantages*, *skill and will in using bargaining advantages*, dan persepsi masing-masing aktor kebijakan terhadap kedua elemen kekuasaan tersebut.

Proses dan posisi tawar (*bargaining*) yang terjadi antara aktor-aktor pembuat kebijakan, dengan menggunakan kekuasaannya dan kewenangan, dilaksanakan bukan untuk mensinkronisasi kepentingan rakyat, namun digunakan lebih sekadar untuk meraih kepentingan (*interests*) dan kekuasaan (*power*) itu sendiri. Oleh karena itu, kebijakan publik (hasil dari perdebatan panjang yang bermuatan kepentingan politik) digunakan sebagai alat efektif yang dapat menempatkan posisi aktor dalam kekuasaan konsentrik.

Hendaknya menjadi kaidah dasar, bahwa setiap pelaku dan pilihan kebijaksanaan publik seyogianya merupakan suatu agregasi kepentingan dalam mengelola tuntutan berbagai unsur-unsur yang luas dalam masyarakat. Kondisi tersebut tidak akan terwujud bilamana pemerintah tidak mempunyai kemauan kuat (*political will*) untuk segera meninggalkan orientasi *top down* dan sikap *patronizing* dalam proses penyusunan kebijaksanaan maupun perencanaan pembangunan. Ini berarti, bahwa filosofi yang tercermin dalam makna orientasi pembangunan misalnya, mekanisme demokratis (*bottom-up*) dan partisipatif, dengan melibatkan secara maksimal potensi dan aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan kebijakan publik merupakan sesuatu yang bersifat *given* sebagai suatu pilihan politik yang bijak.

Relevan dengan pemahaman tersebut di atas, Hardiman (2010:v-vi) dengan tegas mengatakan bahwa dalam era demokratisasi ini pemerintah tidak bermain sendirian di atas panggung kekuasaan. Ia harus memperhitungkan publik dan aspirasinya justru demi legitimitas kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya. Jika ingin sungguh-sungguh demokratis, suatu pemerintahan harus membangun kanal-kanal komunikasi dengan publik. Panggung komunikasi politis dan partisipasi demokratis dalam negara hukum itulah yang dalam berbagai literatur filsafat dan ilmu-ilmu sosial dewasa ini disebut 'ruang publik' (*public sphere*).

Pendapat itu sangat menarik, karena pada pengalaman sejarah kita berdemokrasi, etalase dan

konstelasi politik nasional/lokal nyaris menafikan pentingnya ruang publik sebagai ranah membicarakan masalah-masalah kepentingan bersama/umum. Bila kemudian kehidupan politik nasional bersifat sangat monolitik dan hegemonik, seperti yang terjadi selama lebih dari tiga puluh dua tahun pada masa kekuasaan politik dan pemerintahan Orde Baru, sejatinya merupakan suatu eksekusi dari rendahnya komitmen politik untuk merespons dinamika yang berkembang di ranah publik secara arif.

Membicarakan dan memajukan pemberdayaan dan penguatan ruang publik tidak dapat dilepaskan dari bagaimana membangun suatu *civil society*. *Civil society* akan terbangun dengan baik apabila pemegang kekuasaan mempunyai kemauan yang kuat sekaligus berupaya nyata dalam membuka diri membangun arena yang memberikan peluang yang lebih besar bagi aktualisasi hak-hak dasar manusia dalam berekspresi dan beraspirasi. Kemerdekaan dan kebebasan, kompetisi, pluralitas politik, egaliterisme, dan fasilitasi debat publik secara efektif merupakan aspek-aspek penting untuk selalu diketengahkan dalam semangat membangun kehidupan yang lebih baik. Suatu aspek penting dari *civil society*, kata Soetrisno (1995) adalah toleransi dari pihak pemerintah suatu negara "terhadap pikiran alternatif" yang datang dari rakyat terhadap kebijaksanaan yang diambil pemerintah.

Dalam konteks *civil society*, publik merupakan individu-individu yang memiliki otonomi moral dalam kaitan dirinya sebagai warga negara yang bebas dan berdaulat, yakni sebagai komunitas politis untuk mereproduksi ruang publik sekaligus sebagai pengemban semangat dan nilai-nilai kepublikan. Di sini, prinsip demokrasi memang menyediakan ruang dan peluang yang setara di antara unsur-unsur dan aktor-aktor demokrasi untuk saling berargumentasi, saling memberi pengertian dan penjelasan mengenai sesuatu hal yang menyangkut rakyat banyak. Prinsip otonomi moral tersebut menyediakan kesempatan yang lebar bagi setiap *citizen* untuk bertindak sedemikian rupa sehingga dengannya ia mempunyai kemampuan atau kehendak untuk mewujudkan dirinya sebagai bagian penting dari anasir yang membuat hukum umum. Hal ini relevan dengan pendapat Kant (dalam Tjahjadi, 2010:83), bahwa kehendak otonom adalah kehendak yang mau melakukan sesuatu berdasarkan hukum yang ditentukannya sendiri.

Dahl (2005:188-189) mengatakan, institusi politik yang harus ada dalam pemerintahan demokrasi perwakilan modern adalah:

- 1) *Elected officials*, yaitu adanya pemerintahan terpilih yang mengontrol semua keputusan yang diletakkan pada jabatan tersebut oleh rakyat;
- 2) *Free, fair and frequent elections*, yaitu pejabat terpilih dalam suatu pemilihan yang adil di mana pemilu diadakan;
- 3) *Freedom of expression*, semua warga mempunyai hak untuk mengekspresikan diri tanpa adanya bahaya atau hukuman termasuk mengkritisi pejabat, pemerintah dan rezim, tatanan sosial ekonomi serta ideologi;
- 4) *Access to alternatif sources of information*, warga negara mempunyai hak untuk mencari informasi alternatif dan sumber-sumber independen dari masyarakat, ahli, Koran, majalah, buku dan alat telekomunikasi lainnya;
- 5) *Associational autonomy*, untuk mendapatkan berbagai hak mereka, warga negara membentuk organisasi independen termasuk partai politik dan kelompok kepentingan; dan
- 6) *Inclusive citizenship*, tidak boleh satu warga negara yang hidup secara permanen dalam negara tersebut yang dihilangkan hak-haknya termasuk hak untuk memilih dalam pemilu yang adil, hak untuk dipilih dan hak untuk bersuara.

Beranalogi dari pemahaman tersebut, senyatanya menunjukkan bahwa secara substansial demokrasi memerlukan upaya yang nyata untuk membuka "arena politik" yang selalu memberikan peluang yang lebih besar bagi kebebasan mengetengahkan "suara hati", dan pluralisme pemikiran. Prakarsa, kreativitas, aspirasi dan pemikiran alternatif-kritis adalah jatidiri demokrasi.

Sebaliknya, jika hal itu tidak terwadahi di dalam sistem politik, tidak saja bahwa kehidupan politik semakin jauh dengan rakyat, akan tetapi pada situasi tertentu akan timbul rasa ketidakpuasan dari rakyat sebagai pengusung kedaulatan tertinggi. Oleh karena itu, dalam kerangka kepentingan nasional perbedaan pendapat dan masukan dari "bawah" harus dihormati serta ditempatkan secara terhormat dalam proses politik yang demokratis. Demikian halnya dalam formulasi kebijakan publik, semestinya ada suatu arena atau tatanan dalam tata ruang publik yang memungkinkan setiap warga negara ambil bagian dalam melakukan komunikasi dalam pengertian politis untuk mengembangkan partisipasi demokratis dalam membicarakan masalah kepentingan umum.

Sudah menjadi pandangan umum, seperti

terungkap dalam suatu keyakinan yang berkembang di dalam masyarakat bahwa setiap kebijakan publik yang dihasilkan semestinya melibatkan masyarakat (*public*) sebagai komponen dan instrumen utama, sebab setiap produk kebijakan akan mempunyai dampak di dalam kehidupan masyarakat. Oleh sebab itu, ditilik dari prosesnya, maka kebijakan publik seharusnya bekerja dalam arti disusun dan dirancang dalam suatu ruang dialog yang melibatkan rakyat sebagai unsur utama. Hal tersebut, senada dengan ungkapan Prof. H.A. Djadja Saefullah, M.A., Ph.D., dalam kata pengantarnya untuk buku yang ditulis oleh Leo Agustino<sup>2)</sup>, bahwa: "Kebijakan publik, idealnya harus berpihak kepada kepentingan publik, sehingga menjadi wahana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kenyataannya, saat ini lebih banyak kebijakan publik yang kehadirannya lebih terasa berpihak pada kekuasaan. Hal ini karena salah satunya adalah karena proses kebijakan publik selama ini masih berlangsung dalam ruang-ruang tertutup. Masyarakat hanya dapat mengakses tahapan-tahapan yang tidak bersifat krusial, sementara tahapan yang signifikan justru berlangsung melalui proses *lobby* dan negosiasi yang penuh kerahasiaan yang bersifat elitis".

Proses demokrasi dalam formulasi kebijakan publik memerlukan adanya wacana dan proses dialogis antarelemen pengambil dan pemanfaat keputusan politik dalam merumuskan suatu kebijakan. Namun dalam kenyataannya elitisme sering terjadi, sehingga faktor pengarahan-pengarahan berdasarkan prosedur juklak dan juknislah yang telah disepakati secara bulat dalam proses pembuatan suatu kebijakan. Akibatnya, tidak tumbuh secara sehat dan wajar proses institusionalisasi dan kedewasaan berargumentasi dalam perumusan kebijakan yang menghadirkan sebesar-besarnya harapan dan kepentingan rakyat.

Proses kebijakan merupakan proses politis, di mana partisipan yang terlibat bersaing untuk menyampaikan aspirasinya dalam kompetisi demokratis melalui suatu arena yang bernama 'ruang dialog', sehingga kepentingannya terakomodasi dalam *design* kebijakan yang dibuat. Dengan demikian, formulasi kebijakan merupakan fase penting dalam proses kebijakan, karena merancang beberapa alternatif solusi atas sebuah permasalahan yang akan dilakukan oleh para pembuat kebijakan dengan melibatkan pilihan-pilihan dan juga alokasi kekuasaan atas berbagai kepentingan sosial, politik dan ekonomi. Jadi, ruang

<sup>2)</sup> Leo Agustino, 2006, *Politik & Kebijakan Publik*, Puslit KP2W Lemlit Unpad dan AIPI Bandung, hal. v.

publik adalah panggung bagi gerakan-gerakan partisipasi politis dalam negara hukum demokratis, sementara para aktor gerakan-gerakan itu tidak lain adalah anggota masyarakat warga (Hardiman, 2010:10).

Sekarang dan di masa depan, birokrasi sebagai administrator publik semakin dituntut meningkatkan peran fungsionalnya dalam masyarakat. Melalui birokrasi, kepentingan masyarakat dapat dijamin pencapaiannya oleh pemerintah. Ini menunjukkan bahwa birokrasi pada dasarnya bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Ada tiga macam administrator publik sebagaimana dirumuskan oleh Goerl yang dikutip Islamy (1989) sebagai berikut: Pertama, sebagai birokrat, birokrasi mempunyai karakteristik sebagai pelaksana kebijaksanaan yang telah dirumuskan oleh superior politiknya (pembuat kebijaksanaan). Kedua, administrator publik sebagai pemain politik (*politico*), dalam artian ia berusaha bekerja untuk memuaskan kepentingan publik atas dasar nilai-nilai kemanusiaan dan selalu mempertahankan kepentingan orang tidak punya. Ketiga, sebagai profesional mempunyai kemampuan teknis (sebagai spesialis) dalam menjalankan tugas-tugasnya dan selalu berorientasi pada pemberian pelayanan yang baik pada masyarakat.

Dalam konteks ini, Albrow (1989:109) yang mencoba mendiagnosis birokrasi, membedakan tiga posisi dasar tentang fungsi-fungsi pejabat di negara demokrasi. Pertama, bahwa pejabat menuntut kekuasaan terlalu besar dan perlu dikembalikan pada fungsinya yang semula. Kedua, bahwa pejabat benar-benar memiliki kekuasaan dan tugas semakin besar dan jabatan itu harus dijalankan secara bijaksana. Ketiga, bahwa kekuasaan itu diperlukan oleh para pejabat dan yang harus dicari adalah metode-metode yang dengannya pelayanan mereka dapat disalurkan bersama-sama.

### C. DEMOKRASI, PARTISIPASI, DAN KELEMBAGAAN POLITIK

Proses demokrasi dan demokratisasi hendaknya berpijak atau berorientasi pada kesetaraan yang mencakup dan luas di antara kelompok-kelompok partisipan, untuk berpartisipasi secara produktif dalam kehidupan sosial politik. Semakin tinggi intensitas keterlibatan rakyat dalam proses politik akan semakin andal dan sehat mekanisme kehidupan politik suatu

masyarakat-bangsa. Sebaliknya, semakin sempit (kecil) kebebasan individu dalam mengekspresikan nilai-nilai ideal demokrasi, semakin kurang daya proaktif dan responsivitas masyarakat untuk berpartisipasi. Akibatnya, semakin kurang fungsional dan signifikan nilai-nilai demokrasi yang berorientasi praktik pelaksanaan<sup>3)</sup>.

Semenjak demokrasi menjadi atribut utama negara modern, lembaga perwakilan merupakan mekanisme utama untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat. Demokrasi mengaspirasikan rakyat sebagai pengusung kedaulatan tertinggi yang dihormati hak-hak asasinya. Kewenangan suatu pemerintahan terletak pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak dan aspirasi rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara. Peran mengakomodasi tuntutan dan kepentingan rakyat secara inklusif tercermin di dalam fungsi-fungsi partai politik, yang berarti melekat pula pada diri wakil rakyat<sup>4)</sup>.

Kedudukan dan peranan lembaga-lembaga sosial politik, seperti partai politik/organisasi sosial politik, organisasi kemasyarakatan (ormas), asosiasi-asosiasi, kelompok kepentingan dan kelompok penekan dll, sangat penting keberadaan dan fungsinya sebagai elemen yang mempengaruhi dan sekaligus berperan dalam setiap fase atau tahapan suatu proses kebijakan. Lembaga-lembaga sosial politik tersebut, kedudukannya sangat penting dalam sistem politik, dan salah satu yang dihasilkan oleh sistem politik adalah melahirkan kebijakan politik (*public policy*).

Hal tersebut mengandung arti, bahwa posisi dan peranan lembaga-lembaga sosial politik, dengan mengintroduksi analisis politik Putnam, yakni model stratifikasi politik, maka lembaga-lembaga sosial politik dalam suatu negara merupakan kelompok dominan yang berperan dalam merumuskan kebijakan; atau kedudukannya setidak-tidaknya sebagai kaum yang berpengaruh yang dapat mempengaruhi lahirnya suatu kebijakan.

Di dalam aktivitasnya, lembaga-lembaga sosial politik, dapat terlibat dalam tahap politisasi suatu permasalahan (penyusunan agenda) dan perumusan atau pengesahan tujuan dan program. Lembaga-lembaga sosial politik tersebut dapat bersaing untuk mendapatkan perhatian pemerintah. Beberapa aktivitas mereka antara lain dapat menyampaikan aspirasi kepada lembaga

<sup>3)</sup> Kata Pengantar Prof. Dr. H.A. Kartiwa, Drs., S.H., M.S., untuk buku karya Dr Johny Lumolos berjudul: "Penguatan Kapasitas DPRD di Era Demokrasi", Bandung: Lepsindo, 2013, hal. v.

<sup>4)</sup> Johny Lumolos, 2013, "Penguatan Kapasitas DPRD di Era Demokrasi", Bandung: Lepsindo, hal. 2.

politik formal seperti kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mengegolkan harapan dan tuntutan. Selain itu, lembaga-lembaga sosial politik dapat melakukan berbagai upaya untuk menggalang kesatuan pendapat dan koalisi di antara berbagai individu, atau kelompok yang mempunyai pandangan yang berbeda. Pada tahap ini terjadi diskusi dan perdebatan dalam rangka tawar menawar dan kompromi untuk melahirkan kesepakatan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pembuatan kebijakan terjadi dalam sebuah konteks spesifik, ditandai dengan institusi dan ide-ide yang berbeda. Arena dan wahana kelembagaan, apakah itu parlemen, lembaga peradilan, eksekutif, dan lain-lain, memiliki aturan, norma, dan prosedur yang dapat mempengaruhi pilihan dan strategi yang diambil para aktor. Ditambah lagi, pembuatan kebijakan terjadi pada saat waktu tertentu, ditandai dengan dominasi ide-ide tertentu yang berkait dengan isu kebijakan, kelompok sasaran, peran pemerintah yang diharapkan, dan lain-lain. Ide-ide ini akan mempengaruhi argumen para aktor yang terlibat berkait dengan solusi-solusi tertentu, persepsi mereka dan juga preferensi mereka ketika memilih alternatif kebijakan.

Seperti diketahui, bahwa pembangunan demokrasi sebagai bagian integral dari pembangunan politik di Indonesia merupakan "proses yang sedang menjadi", dan proses tersebut tidak pernah berakhir (*never ending process*). Alih-alih, demokrasi dan pembangunan politik dalam suatu negara-bangsa, tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Keduanya menunjuk ikhwal cara hidup yang bermakna untuk mengagungkan makna rakyat di dalam matriks kekuasaan yang ada. Di sini, makna pembangunan politik dapat diartikan "pergerakan menuju demokrasi". Artinya, format pembangunan politik dalam kerangka demokrasi adalah memajukan demokratisasi. Ini relevan dengan *The Webster's New International Dictionary*, demokratisasi diartikan sebagai "the act or process of making or becoming democratic".

Almond dan Verba (1984:20) mengungkapkan bahwa kebudayaan politik menjelma menjadi frekuensi berbagai jenis orientasi kognitif, afektif dan evaluatif terhadap sistem politik secara umum. Almond dan Verba (1984:27-31) membedakan tiga bentuk kebudayaan politik, yaitu:

1) Kebudayaan subyek-parokial: suatu tipe kebudayaan politik dimana sebagian besar penduduk menolak tuntutan-tuntutan eksklusif masyarakat kesukuan atau desa atau otoritas feodal dan telah mengembangkan kesetiaan terhadap sistem politik yang lebih kompleks

dan struktur-struktur pemerintahan pusat yang bersifat khusus;

- 2) Kebudayaan subyek-partisipan: cara bagaimana proses peralihan dari kebudayaan parokial menuju kebudayaan subyek dilakukan pasti akan mempengaruhi cara bagaimana proses peralihan dari budaya subyek menuju budaya partisipan langsung;
- 3) Kebudayaan parokial-partisipan: norma-norma struktural yang telah diperkenalkan biasanya bersifat partisipan; demi keselarasan mereka menuntut suatu kultur partisipan sehingga persoalan yang perlu ditanggulangi ialah mengembangkan orientasi *input* dan *output* secara simultan.

Sedangkan Kantaprawira (2004:25) mengemukakan bahwa budaya politik adalah: "Pola tingkah laku dari individu dan orientasinya terhadap kehidupan politik yang diberikan oleh anggota dari suatu sistem politik sebenarnya bahwa istilah kebudayaan politik tertentu adalah inheren, melekat terhadap setiap masyarakat yang terdiri dari individu-individu yang berada baik pada sistem politik tradisional, transisional maupun modern".

Terdapat kaitan erat antara antara sosial-ekonomi, elite dan budaya politik, seperti diuraikan oleh Liddle dan Mujani (2000:135). Dikatakan lebih lanjut, dalam kaitan kapan elite mampu memilih dan menciptakan rezim demokrasi tidak bisa dijelaskan dengan dari hubungan-hubungan antara elite itu sendiri, tapi harus dijelaskan melalui faktor-faktor di luar elite: sosial-ekonomi atau kultur politik.

Lebih jauh dikatakan, bahwa konsep *civic culture* sebagai kultur politik demokratis sebenarnya sudah kuno, dikembangkan Almond dan Verba (1963) yang pada dasarnya sama dengan perspektif Tocqueville dalam menjelaskan demokrasi di Amerika, yang akar filosofinya ditarik dari Rousseau. Selanjutnya menurut Putnam yang mereaktualisasi konsep tersebut mengatakan bahwa yang menentukan perkembangan demokrasi di sebuah negara, setidaknya dalam kasus Italia, adalah *civic culture*, atau *civic community* (Liddle dan Mujani, 2000:138).

Apa yang dimaksud *civic culture* pada dasarnya adalah sikap dan tindakan yang terlembagakan yang dibangun atas dasar nilai-nilai yang menekankan pentingnya hak partisipasi warga untuk mengambil keputusan-keputusan yang berkaitan dengan berbagai aspek kepentingan publik. Partisipasi ini dibangun atas dasar *egalitarianisme* atau hubungan timbal balik secara horisontal sesama warga; atas *pluralisme* di mana perbedaan faham, kepercayaan dan kepentingan

sesama warga diterima sebagai kenyataan hidup yang harus dihargai, dan karena itu toleransi sosial-politik memberi ciri krusial terhadap *civic community* ini; rasa saling percaya (*trust*) dan solider sesama warga (Putnam, 1994). Di sini *civic culture* mengandung elemen komunitarianisme yang kental di samping penghargaan terhadap hak-hak individu.

Demokrasi berkaitan erat dengan kebebasan individu, sehingga secara keseluruhan toleransi antara eksistensi demokrasi dan kebebasan individu sangat tinggi. Komponen esensial dari demokrasi adalah kebebasan individu. Dalam pengertian tertentu kebebasan merupakan kesetaraan yang khas dari demokrasi. Komunikasi dialogis atau korespondensi politik antara tataran politik formal dan politik real makin menunjukkan kedemokratisan sistem politik kita.

Membicarakan budaya politik Indonesia periode kontemporer, bukan hanya perlu tapi juga penting dan mendesak dalam rangka demokratisasi dan melakukan rekulturalisasi politik yang dapat mendukung terwujudnya demokrasi empiris. Memang, ada banyak hal yang krusial untuk didiskusikan sehubungan dengan gambaran budaya politik kita sekarang. Perbincangan budaya politik Indonesia kini, menjadi semakin menarik, justru karena signifikansinya dengan *trend* reformasi, demokratisasi, transparansi dan keterbukaan politik.

Dengan kata lain, isu-isu sentral tersebut sangat terkait dengan soal pemerdekaan, dan pemberdayaan rakyat (masyarakat madani). Jelasnya, pengembangan demokratisasi dan keterbukaan yang berintikan HAM hanya akan bermakna apabila budaya politik rakyat semakin hari semakin menuju kematangannya.

Karena itu, menganalisis budaya politik Indonesia, tampaknya perlu kearifan menyilangkan analisis teori-teori barat (termasuk teori dari Almond dan Verba), dengan sosok dan entitas ke-Indonesiaan. Sehingga teori-teori barat tersebut memiliki derajat kontekstual; yang pekat dengan komunitas politik Indonesia. Artinya, harus ada akulturasi nilai-nilai Barat dengan entitas lokal, sehingga analisis budaya politik Indonesia tidak kehilangan substansinya.

Hubungan yang demokratis antara suprastruktur dan infrastruktur memacu proses demokratisasi antara infrastruktur. Sebaliknya, proses demokratisasi dalam infrastruktur, dalam masyarakat, akan memperkokoh demokrasi antara supra dan infra (Oetama, 2001:41). Hal tersebut merupakan cermin kematangan budaya politik demokrasi. Kematangan budaya politik

sebagaimana dirumuskan Ake (1967), yaitu suatu keadaan di mana budaya politik suatu masyarakat berada dalam suatu tahap atau tingkat, merupakan prakondisi yang memungkinkannya berfungsi dengan baik.

Terdapat beberapa ciri dari 'kebudayaan politik' Indonesia, yang sekarang terus berada dalam proses penyempurnaannya. Ciri-ciri tersebut menurut Magenda (dalam Hadad, ed., 1981:29-37) adalah:

- 1) *Pluralisme politik*. Karena latar belakang kebudayaan, adat, dan suku yang bermacam-macam, maka 'kebudayaan politik' Indonesia terbentuk dari berbagai macam 'kebudayaan politik' lokal;
- 2) *Geo-politik yang bersifat menyebar*. Dengan geo-politik yang berbentuk kepulauan, hanya ada dua negara terkemuka yang seperti Indonesia yakni Inggris dan Jepang. Tapi kedua negara tersebut homogen secara kultural.... Geo-politik ini membuat kesatuan sebagai suatu suku sangat kuat ikatannya, khususnya di luar Jawa.
- 3) *Tingkat konsensus yang sangat rendah*. Ciri ini erat hubungannya dengan banyaknya pembelahan yang ada dalam masyarakat Indonesia.
- 4) *Teori pemerintahan yang bersifat kolektif*. Dengan sifat 'kebudayaan politik' ini, maka sebanyak mungkin pembelahan-pembelahan yang ada di damaikan.
- 5) *Peralihan generasi dalam momentum politik yang penting*. Sudah tiga kali dalam sejarah kontemporer Indonesia, pemuda dan mahasiswa memainkan peranan menentukan dalam perubahan politik;
- 6) *Peranan yang khas dari ABRI (kini TNI-pen.) dalam politik*. Ciri ini memang khas Indonesia, walaupun ada pula negara-negara lain di mana tentara yang ikut revolusi memainkan peranan besar;
- 7) *Adanya 'kantong-kantong' politik atas klas*. Masuknya kapitalisme sebagai suatu sistem ekonomi tidaklah sama untuk berbagai daerah di Indonesia;
- 8) *Kuatnya peranan 'kelompok penekan' dan 'kelompok kepentingan'*. Sudah sejak zaman kemerdekaan 'kelompok penekan' berperan dalam politik Indonesia;
- 9) *Komitmen yang tinggi kepada asas keadilan sosial*. Masalah keadilan sosial dan tuntutan ke arah itu merupakan bagian inheren dari 'kebudayaan politik' Indonesia.

Dalam kaitan ini, Anderson sebagaimana dikutip Winarno (2011:139) antara lain mengatakan, "...budaya politik akan mendapat

perhatian karena budaya politik memegang peranan penting dalam proses kebijakan publik maupun dalam proses-proses yang lain. Selain budaya politik, kondisi sosial ekonomi juga berpengaruh terhadap perumusan kebijakan publik”.

Dalam perspektif lebih operasional, Powell Jr (dalam Gaffar, 1991:153) mengemukakan tentang indikator kehidupan politik yang demokratis, yaitu:

- 1) Legitimasi pemerintah didasarkan pada klaim bahwa pemerintah tersebut mewakili keinginan rakyatnya. Artinya, klaim pemerintah untuk patuh pada aturan hukum didasarkan pada penekanan bahwa apa yang dilakukannya merupakan kehendak rakyat;
- 2) Pengaturan yang mengorganisasikan perundingan (*bargaining*) untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilihan umum yang kompetitif. Pemimpin dipilih dengan interval yang teratur, dan pemilih dapat memilih di antara beberapa alternatif calon. Dalam prakteknya, paling tidak terdapat dua partai politik yang mempunyai kesempatan untuk menang sehingga pilihan tersebut benar-benar bermakna;
- 3) Sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam proses pemilihan baik sebagai pemilih maupun sebagai calon untuk menduduki jabatan penting;
- 4) Penduduk memilih secara rahasia dan tanpa dipaksa;
- 5) Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berbicara, berkumpul, berorganisasi dan kebebasan pers. Baik partai politik yang lama maupun yang baru dapat berusaha untuk memperoleh dukungan.

Semua itu merupakan inti indikator demokrasi empiris, yakni demokrasi dalam praktek pelaksanaan kehidupan politik sehari-hari, yang berarti dapat dipahami pula sebagai *political performance*. Inti indikator demokrasi empiris seperti pemahaman di atas, adalah bahwa demokrasi berkaitan erat dengan “*pertanggungjawaban (accountability), kompetisi, keterlibatan, dan tinggi rendahnya kadar untuk menikmati hak-hak dasar, seperti berekspresi, hak untuk berserikat, berkumpul dan sebagainya*” (Gaffar, 1991:153).

Dengan kata lain, bahwa dalam suatu negara demokrasi berlaku suatu asumsi, bahwa semakin tinggi keterlibatan rakyat dalam proses politik akan semakin sehat, wajar dan bermakna mekanisme dan nilai-nilai kehidupan demokrasi. Sebaliknya, semakin sempit dan tertutup kebebasan individu dalam berpartisipasi, maka semakin tidak

fungsional kebermaknaan demokrasi dalam praktik pelaksanaan.

Dalam kaitan ini, Dahl (1992) mengatakan bahwa negara demokrasi yang maju adalah suatu negara yang dinamakannya MDP (*modern, dynamic, pluralist*). Tujuan utama yang diupayakan negara demokrasi yang maju adalah memusatkan perhatian pada mencari cara-cara untuk mengurangi sumber-sumber ketidaksamaan daripada untuk melaksanakan persamaan itu dalam masyarakat, dengan jalan lebih meluaskan tersebarnya sumber-sumber daya ekonomi, posisi dan kesempatan, menyebarkan pengetahuan, informasi dan keterampilan.

Suatu demokrasi yang maju mengasumsikan bahwa seluruh kehidupan sosial politik mesti memenuhi kriteria rekayasa modern, baik dalam cara berpikir, bersikap maupun bertindak. Dinamika sosial-politik masyarakat yang semakin hari semakin tinggi dan kontribusinya semakin nyata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara jelas memerlukan kemampuan sistem politik dan para aktornya bersikap semakin terbuka dan responsif. Bagaimana pun, kemajemukan secara eksistensial merupakan sesuatu yang *given*, sekaligus esensi dari ciri demokrasi. Keberadaannya memberi energi bagi lahirnya pemikiran unggul untuk memajukan kehidupan demokrasi.

Relevan dengan pemahaman Dahl, Gould (1993) bahwa demokrasi lebih dari sekadar mencapai nilai-nilai dasar. Demokrasi merupakan bentuk pelembagaan yang terbaik dan benar, yang mengakselerasikan kehidupan dan kebebasan yang sama. Dengan demikian, demokrasi adalah sarana yang wahana berbagai arus, aspirasi dan aktivitas rakyat yang keberadaannya ditopang oleh sistem kelembagaan dan manajemen politik yang senantiasa menjunjung tinggi kesederajatan nilai-nilai kemanusiaan, termasuk terakomodasinya hak-hak dasar manusia yang fundamental.

#### D. REFORMASI: MEMBANGUN GOOD GOVERNANCE MELALUI PENGUATAN RUANG PUBLIK

Memang di era reformasi dewasa ini, pemberdayaan masyarakat dalam sosial politik, hukum ekonomi dan budaya merupakan *conditio sine qua-non* yang tidak terelakkan. Suatu pemberdayaan rakyat akan berhasil bila di negara ini tercipta suatu “ruang publik” yang membuka peluang bagi hadir dan tumbuh suburnya kreativitas rakyat.

Ruang publik, atau ruang dialog yang dibuka lebar oleh negara selama ini sangat

memungkinkan orang (masyarakat) berekspresi untuk menyatakan diri dan suara hati nuraninya. Dalam hal ini kita melihat betapa sering orang mengaktualisasikan kebebasan tersebut, baik berseikat, berorganisasi, maupun berkumpul untuk menyatakan pendapatnya. Dari sisi itu kita melihat, betapa besar efek yang ditimbulkan oleh gerakan reformasi. Hal ini terbukti, rakyat beramai-ramai membangun organisasi-organisasi kemasyarakatan, bahkan partai politik sekali pun, yang di masa Orde Baru jelas sangat tidak memungkinkan.

Partisipasi yang produktif merupakan faktor dominan yang dapat memberi sumbangsih besar dalam proses dan siklus kebijakan publik sebagai rencana dan program pembangunan. Publik (rakyat) yang semakin aktif dan berperan optimal dalam pengambilan keputusan bersama (pengambilan kebijakan publik) dapat membangun tingkat signifikansi peningkatan kepedulian yang rasional dari rakyat terhadap program kebijakan pembangunan.

Dalam negara yang demokratis, kebijakan publik yang dibuat mencerminkan aspirasi masyarakat. Sedangkan di negara yang belum demokratis, terjadi distorsi yang menghambat penyaluran aspirasi masyarakat kepada pembuat kebijakan. Oleh karena itu, perumusan kebijakan publik yang berlangsung secara demokratis, sangat tergantung dari ada tidaknya "ruang publik", atau "ruang dialog" dalam proses pembuatan suatu kebijakan.

Hal tersebut berlangsung melalui adanya proses *lobby* dan negosiasi, atau tawar-menawar secara politik (*bargaining*) yang bersifat terbuka, untuk pada akhirnya diperoleh suatu kompromi yang bersifat "final dan dianggap merepresentasikan berbagai kepentingan masyarakat secara umum". Dengan demikian, proses kebijakan merupakan proses politis, di mana para partisipan (individu-individu atau kelompok-kelompok di dalam masyarakat) yang terlibat, bersaing untuk 'memenangkan' kompetisi sehingga kepentingannya terakomodasi dalam *design* kebijakan yang dibuat.

Komunikasi tatap muka dan aktivitas berdialog dalam suatu "ruang publik" merupakan wahana yang penting dalam kehidupan demokrasi, guna menjembatani dan menghindari adanya penyumbatan aspirasi dari bawah, sekaligus sebagai arena dialogis untuk membangun kemampuan dan pemberdayaan masyarakat dalam segala segi kehidupan. "Ruang publik" merupakan pintu utama untuk membuka peluang bagi hadir dan tumbuh suburnya kreativitas rakyat. Ruang publik, atau ruang dialog yang dibuka lebar

oleh negara selama ini sangat memungkinkan orang (masyarakat) berekspresi untuk menyatakan diri dan suara hati nuraninya.

Dengan kata lain, bahwa sudah waktunya pemerintah menekankan dan mengutamakan adanya demokratisasi dan bukan menekankan peranan hirarki atas dalam proses perumusan kebijakan. Di dalamnya, bagaimana melakukan deregulasi dan memerankan kembali birokrasi yang di masa lalu seakan-akan menjadi aktor tunggal dalam proses perumusan, pelaksanaan dan bahkan pengawasan kebijakan pemerintah. Hal tersebut, sejalan dengan yang dikemukakan Darwin (1996) demokratisasi birokrasi dengan cara mengembangkan desentralisasi yang substantif dan pemberdayaan publik secara sungguh-sungguh adalah satu hal yang mendesak yang perlu dilakukan dalam rangka menciptakan birokrasi yang *accountable*, *responsible*, dan *responsive*.

Akhirnya, dapat dikemukakan argumen bahwa perwujudan pemerintah yang bersih, penciptaan aparatur birokrasi yang kompeten, efisien, efektif dan terpercaya, tidak terlepas dari transparansi sistem birokrasi dan terciptanya demokratisasi politik yang semakin bermakna, melalui implementasi model deliberatif, yakni model pengambilan keputusan kolektif yang didahului dengan proses diskusi yang serius menimbang alasan-alasan yang mendukung atau menentang, sehingga dapat meningkatkan kualitas keputusan yang diambil.

Kalau praksis perpolitikan seperti itu tetap diselenggarakan, ia akan berhadapan dengan kekuatan masyarakat yang semakin kritis terhadap tatanan politik yang dianggap sudah tidak mampu mengakomodasi tuntutan partisipasi dan aspirasi rakyat. Jadi, *platform* politik nasional di era demokratisasi dan otonomi seharusnya makin memberi peluang lahirnya prakarsa kreatif-kritis dari bawah, agar terhindar tegangan antara birokrasi dengan masyarakat yang semakin merindukan kebebasan, keterbukaan, kedaulatan dan kemandirian politik.

Kalau kita bicara soal pembentukan *civil society* (baca: masyarakat mandiri) sebenarnya bicara soal proses emansipasi politik atau proses penyamaan kesempatan warga negara dalam pelibatan politik, pelibatan ekonomi, perlakuan hukum dan lain-lain. Mengapa? Karena *masyarakat mandiri* sering digambarkan sebagai masyarakat yang dibentuk oleh masyarakat itu sendiri, tidak dibentuk oleh negara. Ruang kebebasan merupakan tempat terwujudnya *civil society*, yang merupakan ruang penengah antara kekuasaan (pemerintah) dan rakyat umum. Jadi cukup jelas, bahwa *civil*

*society* senantiasa bercirikan kebebasan serta keterlepasan dari pembatasan-pembatasan dari kekuasaan (Madjid, 2000:142).

Pembentukan masyarakat sipil/masyarakat kewargaan (*civil society*) hendaknya mendukung proses demokrasi yang semakin maju dan modern. Titik tumpunya secara substansial meminjam istilah Azra (2000:416) ada pada bagaimana menciptakan demokrasi keadaban (*civilitized democracy*), dan meminjam kerangka Hefner sebagai keadaban demokratis (*democratic civility*). Karena itu, kata Azra, keadaban demokratis (*democratic civility*) yang ditawarkan Hefner, dan demokrasi keadaban (*civilitized democracy*) yang dia tambahkan bagi kerangka Hefner, hanya mungkin tercipta dalam Negara modern yang berfungsi secara efektif (hal. 422-423)

Indonesia sebagai negara yang menganut paham demokrasi, yang menempatkan aspirasi rakyat sebagai titik sentral setiap keputusan, ketetapan atau kebijaksanaan publik (*output politik*) seharusnya dibahas dan dibicarakan secara terbuka, agar menghasilkan *output politik* yang bermakna, yaitu untuk kebaikan bersama (*probono publico*). Elite politik harus menyadari sepenuhnya bahwa kehendak rakyat merupakan hukum yang terbaik, bukanlah basa-basi atau kata-kata pemanis bibir.

Dalam alam demokrasi, prinsip demokrasi memang menyediakan peluang untuk saling berargumentasi, saling memberi pengertian dan penjelasan mengenai sesuatu hal yang menyangkut rakyat banyak. Karena itu harus ada upaya yang nyata untuk membuka "arena politik" yang memberikan peluang yang lebih besar bagi kebebasan mengetengahkan "suara hati", dan pluralisme pemikiran. Prakarsa, kreativitas, aspirasi dan pemikiran alternatif-kritis adalah jatidiri demokrasi. Jika hal itu tidak terwadahi di dalam sistem politik, bukan saja kehidupan politik semakin jauh dengan rakyat, akan tetapi pada situasi tertentu akan timbul rasa ketidakpuasan. Oleh karena itu, dalam kerangka kepentingan nasional perbedaan pendapat dan masukan dari "bawah" harus dihormati serta ditempatkan secara terhormat dalam proses politik yang demokratis.

Ranah kehidupan bernegara yang demokratis, menempatkan rakyat sebagai pengusung kedaulatan tertinggi pada sebuah negara-bangsa (*nation-state*). Karena itu, dalam perspektif negara yang berpaham demokrasi, rakyat seharusnya diposisikan atau ditempatkan sebagai manusia bebas (*citizen*), sementara negara/pemerintah yang terdefiniskan dalam elite politik dan birokrasi harus senantiasa berada, dan bersedia berada di bawah kontrol masyarakat. Hal ini menjadi prakondisi yang

kondusif untuk mewujudkan masyarakat mandiri.

Masyarakat mandiri memfungsikan diri sebagai alat kedaulatan; individu-individu di dalamnya merupakan pelaku yang bebas dan sederajat dalam berbagai matra kehidupan untuk tercapainya kesejahteraan jasmani dan pelegaian rohani. Tidak ada campur tangan negara yang menyangkut hak-hak asasi, apalagi memaksa. Sebaliknya, negara lebih banyak berperan sebagai fasilitator dan katalisator untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

Konstelasi politik di Indonesia mengalami perubahan dan pergeseran secara sangat bermakna; dari rezim otoriter dan monolitik ke rezim demokrasi. Dalam perkembangan awal-awal reformasi pun hingga dewasa ini, dampaknya sangat terasa mewarnai peta perpolitikan, baik di level nasional maupun pada tataran lokal/daerah. Sekalipun dalam kenyataannya fase euphoria politik tersebut mengalami liberalisasi secara massif, bahkan terinterupsi oleh pelbagai fenomena politik yang diluar prediksi dari disain skenario demokrasi yang sehat: cenderung kebablasan.

Seperti dikatakan Fatah (2004:259), jatuhnya daulat raja tak pernah serta merta melahirkan daulat rakyat tapi kerap kali terinterupsi daulat massa. Dalam bahasa-susah Ilmu Politik: kebangkrutan rezim otoritarian tak pernah serta merta melahirkan transisi menuju demokrasi melainkan diselingi fase liberalisasi, sebuah fase di mana transisi masih tak jelas arahnya, entah menuju ke mana. Namun satu hal yang niscaya bahwa era reformasi yang didengungkan media Mei 1998, bagaimana pun merupakan masa pembelajaran politik bagi seluruh masyarakat sebagai elemen politik utama (*civil society*).

Set-up politik dan disain perpolitikan Indonesia di era Orde Baru misalnya, formulasi perpolitikan terpetakan ke dalam dua kutub, yakni antara "yang memerintah" dan "yang diperintah"; antara "kelas elite" dan "kelas bawah"; antara yang mempunyai kemampuan sumber daya "dominatif" dan yang "subordinatif". Keadaan ini membawa implikasi yang signifikan, yakni lemahnya partisipasi rakyat dalam berbagai matra kehidupan, karena terdapat jurang yang tajam antara elit dan massa. Secara real-faktual, para elite sedemikian "powerful" sedangkan masa rakyat terlihat sangat "powerless" (tuna kuasa).

Pun demikian, betapapun kuatnya, betapapun tertibnya administrasi dan betapapun efisiennya birokrasi, kata Adam Malik, semua tak akan mempan, selagi ada jarak antara yang "di



dalam" dengan yang "di luar", antara yang memerintah dan yang diperintah (Hadad, Ed., 1981).

Dalam konteks ini pendapat Organsky (terjemahan Simamora, 1983) kiranya relevan bahwa adanya jurang yang amat besar antara yang memerintah dan yang diperintah menyebabkan minimnya tingkat partisipasi politik para warga negara, walaupun secara politik masyarakat umum adalah subyek politik. Sejalan dengan hal tersebut, Weiner seperti ditukil Kusumowidagdo (1986) terdapat beberapa kondisi yang dapat menimbulkan krisis partisipasi yakni: 1) Jika elite pemerintahan menganggap dirinya saja yang berhak memerintah, oleh karena itu menolak tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok sosial politik untuk berperan serta dalam pemerintahan; 2) Jika organisasi-organisasi yang dibentuk kelompok-kelompok masyarakat untuk menyalurkan kepentingan mereka dianggap tidak sah oleh pemerintah; 3) Cara-cara yang digunakan kelompok masyarakat dianggap tidak sah oleh elite pemerintahan; 4) Jika jenis tuntutan yang dikemukakan kelompok-kelompok masyarakat dianggap tidak sah oleh pemerintah. Sementara itu, Almond & Powell Jr, mengemukakan, banyak bukti menunjukkan, bahwa peningkatan daya penetrasi dan sentralisasi birokrasi tidak pernah diikuti oleh kesetiaan dan kerelaan masyarakat pada suatu sistem politik.

Dewasa ini, kebangkitan gerakan moral yang menginginkan adanya suatu suasana partisipatoris-demokratis merupakan perwujudan bahwa demokrasi memang menuntut perluasan spektrum keterlibatan rakyat, sebagai faktor penting dalam penerapan demokrasi yang bersifat empiris. Tanda-tanda ke arah terbentuknya masyarakat madani (*civil society*) di negeri ini, kiranya sudah mulai dirasakan eksistensinya, seiring dengan angin reformasi yang bertiup kencang.

Pada simpul inilah sesungguhnya kita menemukan hakikat demokrasi, sebab tanpa mau memedulikan kepentingan rakyat banyak, maka sebenarnya kita tengah membangun demokrasi secara maya. Oleh karena kita tak menghendaki hal itu berlangsung, maka tak ada alternatif yang paling signifikan yang bisa kita kembangkan, kecuali berpihak kepada kepentingan rakyat banyak.

Dinamika politik demokratis dan partisipatif dari arus bawah yang kritis-pluralis, akan memberi akses yang berarti kepada penciptaan situasi dan kondisi yang signifikan terhadap sistem politik yang demokratis. Proses "mandirisasi" akan segera terbentuk bilamana keagungan nilai-nilai

demokrasi dipegang teguh dan terimplementasikan dalam dinamika aktivitas hidup warga negara. Misalnya saja, menjunjung tinggi kebebasan dan keadaban mengemukakan pendapat, terbentuk perkumpulan pers yang kritis dan otonom, serta sejauh mana parpol dan parlemen berkembang sebagai lembaga penyalur aspirasi dan kekuatan kontrol yang efektif. Kriteria-kriteria politik itu, bila terus berkembang, berbudaya dan melembaga akan menjadi landasan politik terciptanya masyarakat madani.

Jadi, dalam rangka mengembangkan proses "mandirisasi", sebagai bagian penting dari demokrasi politik yang modern dan maju, egalitarianisme politik dan *political efficacy*, dalam struktur dan kultur politik bangsa Indonesia, perlu terus dikembangkan. Dengan egalitarianisme politik berarti memberi keleluasaan kepada warga negara untuk melangsungkan wacana politiknya secara bebas tanpa tekanan. Sementara itu atmosfer politik yang bebas dari tekanan merupakan aset psikologis untuk memberi harga diri dan *political efficacy*. Mas'oed (1988) mengemukakan bahwa *political efficacy* dan harga diri adalah dua unsur, bukan hanya bagi budaya politik yang aktif dan kritis, tapi patuh pada aturan.

Karena itu pemahaman demokrasi dalam perspektif "mandirisasi", seharusnya tidak terformulasi dalam gerakan-gerakan parsial seperti demonstrasi atau unjuk rasa, tetapi lebih pada advokasi untuk secara terarah mempertemukan berbagai kepentingan dalam bentuk kompromi yang dapat membentuk *civil society*.

Pada konteks itulah, pendidikan *civil society* perlu dikembangkan yang menurut Buchori meliputi tiga hal: 1) adalah pendidikan yang mengenai kebebasan untuk memperoleh informasi, untuk menyatakan pendapat, untuk berorganisasi; 2) pendidikan mengenai keharusan adanya kebebasan dari penganiayaan dan teror, dan 3) persamaan mengenai kesamaan warga negara di mata hukum.

Reformasi telah membawa dampak yang signifikan terhadap proses transformasi sosial, budaya, ekonomi, dan politik di dalam masyarakat. Reformasi membawa perubahan prinsip dan semangat berpolitik, yakni semangat untuk membangun paham, budaya, dan infrastruktur yang demokratis. Intinya bahwa semangat dan tujuan reformasi itu adalah menggugat dan mengkritik politik kekuasaan masa lalu sekaligus mencegah kembalinya kekuasaan, wewenang, dan kesempatan disalahgunakan oleh *power that be*, oleh pemerintahan, kekuasaan, pejabat, atau oleh mereka yang memegang kekuasaan dan wewenang publik.

Reformasi berkomitmen terhadap demokrasi, rasa keadilan, asas hukum, martabat manusia, egalitarianisme, hak-hak sipil, dan politik rakyat dan warga negara, pemisahan kekuasaan, supremasi sipil, *civil society*, *civil liberties*, kebebasan berpendapat dan berserikat serta berkumpul. Reformasi itu memberi ruang publik yang luas bagi berlangsungnya wacana dan olah demokrasi. Melalui reformasi, kita menjaga dan memelihara komitmen demokrasi, tata kerja, serta semangat dan tata nilainya. Reformasi memang memberi “warna” yang berarti terhadap bangkitnya kesadaran umum (publik) secara cukup luas.

Reformasi dalam perspektif perpolitikan mengarah pada peneguhan visi bahwa politik harus berformulasi dan bekerja pada dua sisi, yakni dimensi ideal dan aspiratif dalam merespons setiap arah, gejala dan kecenderungan serta realitas politik ke depan. Melalui gerakan reformasi, demokrasi yang kualitatif seharusnya semakin bisa diselenggarakan dalam seluruh tatanan sosial yang ada, dan dapat menyentuh berbagai matra kehidupan manusiawi. Karena itu, melalui reformasi, kita membuat garis batas (demarkasi) yang tegas antara “masa lalu” dan “masa kini” sambil melihat prospek masa yang akan datang.

Bila semua unsur dalam masyarakat, partai politik, elite berkuasa, dan masyarakat madani, gagal dalam menghayati demokrasi, baik dari segi substansi, tata kerja dan juga tata nilainya, maka makna reformasi telah melenceng dari tujuannya yang mendasar sebagai sebuah paradigma sosial baru bagi pencerahan politik kemanusiaan. Akhirnya, kita akan kembali kepada suasana dan konfigurasi kehidupan sosial politik yang sarat dengan pertarungan, atau politik *plintat-plintut*, yakni sebuah wacana perpolitikan yang sekadar mencari dan memperebutkan kekuasaan, kedudukan dan jabatan.

Elite bertanggung jawab untuk melanjutkan proses demokrasi, setelah rakyat banyak melaksanakan bagiannya secara cerdas dan partisipatif. Reformasi yang pro-hak-hak asasi manusia dan reformasi propemerintahan yang tidak korup merupakan tema sentral reformasi total (komprehensif) yang perlu diwujudkan dalam kehidupan sekarang dan di masa datang. Di sini, semua elemen, atau kaum reformis wajib mengawasi sikap dan perilaku elite politik yang mengambil alih tanggung jawab melanjutkan proses demokrasi. Kita tidak mau *platform* reformasi semakin hari makin mengalami iritasi nilai dan mengalami deviasi, apalagi sampai tersuruk ke *platform* pribadi seperti terjadi pada banyak fenomena yang menuansakan hal itu

belakangan ini.

Dalam konteks *good governance*, misalnya, bahwa dalam konsep *good governance* membutuhkan partisipasi luas dalam membuat pilihan-pilihan publik seperti kebijakan dan peraturan, termasuk dalam pelaksanaan dan pengawasannya. Partisipasi yang luas dalam konteks perwujudan *good governance* adalah untuk mendengarkan suara rakyat (publik) dalam suatu format politik debat publik yang partisipatif dan produktif guna membicarakan masalah-masalah kepentingan umum. Debat publik itu, mau tidak mau, harus melibatkan tak hanya institusi-institusi dalam struktur pemerintahan, tapi juga lembaga-lembaga swadaya masyarakat, pers, perguruan tinggi dan komponen-komponen masyarakat kritis lain yang bertanggung jawab dan mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat.

Konsep *good governance* sendiri terkandung unsur utama yang terdiri dari akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan aturan hukum. Ada pun karakteristik *good governance*, sebagaimana dikemukakan Mustofadidjaja (2001), yang harus menjadi acuan dalam mengarahkan kebijakan dalam sistem pemerintahan yaitu:

- 1) Kepastian hukum, keterbukaan, profesional dan memiliki akuntabilitas;
- 2) Menghormati hak-hak azasi manusia;
- 3) Dapat meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan mengutamakan pelayanan prima kepada masyarakat tanpa diskriminasi;
- 4) Mampu mengakomodasi kontrol sosial masyarakat;
- 5) Partisipasi, dan desentralisasi; dan
- 6) Berkembangnya sistem *checks and balances*.

Akuntabilitas artinya kewajiban bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkannya baik yang dilakukan oleh sektor pemerintah maupun sektor swasta dalam mewujudkan masyarakat madani. Dalam mewujudkan akuntabilitas baik sektor publik maupun sektor privat perlu dilakukan dengan menata ulang, baik dataran sistem pemerintahan secara keseluruhan maupun sistem pertanggungjawaban, terutama pertanggungjawaban kepada masyarakat yang menumbuhkan-kembangkan budaya akuntabilitas dalam menjalankan tugas, fungsi dan peran yang diembannya. Unsur tersebut dianggap sebagai inti dari *good governance*, walaupun dalam mewujudkannya membutuhkan unsur-unsur lainnya.

Sebagai pemilik pemerintahan, rakyat mempunyai hak untuk mengetahui apa yang telah, sedang dan akan dilakukan pemerintah. Dengan

demikian tuntutan pemerintahan yang transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun di daerah menjadi tuntutan yang tidak bisa dipungkiri. Rakyat semestinya dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijaksanaan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Dengan kata lain, hal-hal yang menyangkut masalah publik (rakyat) seharusnya selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum, sehingga tidak menimbulkan kesenjangan persepsi dan salah pengertian sebagai akibat dari ketertutupan informasi untuk publik.

Keterbukaan di sini mengacu kepada keterbukaan kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan dan pemerintah menerima secara positif terhadap tuntutan dan tanggapan serta kritikan yang konstruktif. Pemerintah terbuka untuk memberikan informasi yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian terhadap jalannya pemerintahan.

## E. PENUTUP

Proses sistem politik demokratis yang bersifat deliberatif menghadirkan pola hubungan kemitraan antara rakyat dan negara secara saling imbang. Tiga pilar yang mencerminkan hubungan segitiga antara *civil society* dengan state baik di lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif serta sektor swasta perlu senantiasa dijaga keberlangsungannya dalam menopang masyarakat mandiri. Terciptanya ruang publik, ruang dialog di antara berbagai unsur-unsur yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik tergantung dari derajat kualitas elemen *civil society* dalam membangun proses pelebagaan demokrasi yang maju.

Elemen *civil society* ada yang mampu menunjukkan otonomi, posisi politik yang aktif, konstruktif dan produktif tidak akan pernah menampilkan warna sikap antipati dan konfrontatif terhadap lembaga pemerintahan. Sebaliknya, mereka akan meleburkan diri dalam suatu sikap kritis-moderat dalam memandang dan mengelola suatu kebijakan publik. Jalinan kerangka hubungan yang sinergi antara pemerintah dan *civil society* dalam format politik demokrasi tidak lain dimaksudkan untuk secara bersama-sama berupaya membangun kerangka demokrasi empiris berdasarkan paham, budaya dan infrastruktur yang demokratis.

Dengan saling menghormati posisi dan peran antara *civil society* dan pemerintah sebagai

dua entitas atau domain berbeda, maka diharapkan dapat terbangun hubungan kemitraan (bukan dikotomik) peranan di antara keduanya. Masing-masing saling mendukung dan memperkuat upaya pemberdayaan sosial politik masyarakat, sehingga otonomi dan sikap kritis *civil society* sebagai lembaga kontrol sosial politik semakin berperan optimal dalam arus demokratisasi dan proses kebijakan publik yang tepat, transparan dan akuntabel.

Secara demikian, kerangka pelebagaan yang menjamin sinergi hubungan antara pemerintah dengan *civil society* perlu dibangun berkala dan terbuka. Proses pelebagaan itu dapat diberlakukan, baik melalui mekanisme formal maupun model semacam forum dialog dan konsultasi informal yang bersifat independen, produktif dan dialogis-kritis antara unsur-unsur pemerintahan lokal dengan perwakilan elemen-elemen yang mampu merepresentasikan *civil society*.

Melalui pendekatan sistem politik, proses pembuatan kebijakan publik tidak dipandang secara terbatas dan sempit sebagai hasil *output* dari suatu proses teknis-birokratis dan administratif yang diartikulasi dan diintegrasikan dalam suatu proses yang berlangsung dalam sistem politik sehingga melahirkan kebijakan publik sebagai *output*. Sebab, dalam ranah suatu sistem politik yang demokratis dan terbuka, maka proses pembuatan kebijakan publik tidak berlangsung dalam ruang-ruang hampa, tertutup dan netral melainkan senantiasa dipengaruhi oleh berbagai faktor yang ada di luarnya, seperti faktor politik, sosial, budaya, ekonomi dan sebagainya.

## REFERENSI

- Agustino, Leo, 2006. *Politik & Kebijakan Publik*, Puslit KP2W Lemlit Unpad dan AIPI Bandung.
- Albrow, Martin, 1989. *Birokrasi* (alih bahasa Rusli Karim dan Totok Daryanto), Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Alfian, Nazaruddin Sjamsuddin (Penyunting), 1991, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Almond, Gabriel A, dan Verba, Sidney, 1990. *Budaya Politik: Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Apter, David E, 1988. *Pengantar Analisa Politik* (diterjemahkan oleh Setiawan Abadi), Jakarta: LP3ES.
- Dahl, Robert A, 1985. *Dilema Demokrasi Pluralis, antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahaan Sahat Simamora, Jakarta: Rajawali Press.
- , 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*,

- terjemahan A. Rahman Zainudin, jilid I dan II, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Darwin, Muhadjir, 1996. *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Fimanzah, 2007, *Marketing Politik: Antara Pemahaman dan Realitas*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Gould, Carol C., 1993. *Demokrasi Ditinjau Kembali, judul asli: Rethinking Democracy*, penerjemah Samodra Wibawa, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Hadad, Ismid (Ed.), 1981, *Kebudayaan Politik dan Keadilan Sosial*, Jakarta: LP3ES.
- Hardiman, F Budi (ed.), 2010. *Ruang Publik: Melacak 'Partisipasi Demokratis', dari Polis sampai Cyberspace*, Jakarta: Kanisius.
- , 2009. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Hicks, Herbert G dan Gullet G Ray, 1996. *Organisasi: Teori dan Tingkah Laku* (terjemahan G. Kartasapoetra dan A.G. Kartasapoetra), Jakarta: Bumi Aksara.
- Huntington, Samuel P, 1995. *Gelombang Demokrasi Ketiga* (Terjemahan dari judul asli The Third Wave Democratization) Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- , 1997. *The Clash of Civilization: Remaking of Word Order*, New York, Touchston Book.
- Iskandar, Dadi J, 2006. *Birokrasi Indonesia Kontemporer*, Jatinangor: Alqaprint.
- Islamy, M. Irfan, 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Kantaprawira, Rusadi, 2004. *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Jakarta: Sinar Baru Algensindo.
- Leksono, Ninok, 2000, *Indonesia Abad XXI di Tengah Kepungan Perubahan Global*, Jakarta : Penerbit Harian Kompas.
- Liddle, R. William & Saiful Mujani, "Islam Kultur Politik dan Demokrasi" dalam Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1. No. 1, Mei-Agustus 2000.
- Lumolos, Johny, 2013. *Penguatan Kapasitas DPRD di Era Demokrasi*, Bandung: Lepsindo.
- Mas'oed, Mohtar, 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mustopadidjaja, 1992. *Studi Kebijaksanaan, Perkembangan dan Penerapannya dalam Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- , 1999. *Manajemen Proses Kebijakan*, Jakarta: LANRI.
- , 2000. *Paradigma Model, Strategi dan Policy*, Bahan Ceramah, Jakarta: LANRI.
- Nugroho, Riant, 2008. *Public Policy*, Jakarta: PT Elex media Komputindo.
- Oetama, Jacob, 2001, "Suara Nurani" (Tajuk Rencana Pilihan 1991-2001), Jakarta Penerbit Buku Kompas.
- Organsky, JFR, 1983. "Tahap-tahap Pembangunan Politik" dalam Beberapa Aspek Pembangunan Politik, sebuah Bunga Rampai, Sahat Simamora, Jakarta: Rajawali Press.
- Patah, Eep Saepuloh, 2004. *Mencintai Indonesia dengan Amal*, Jakarta: Penerbit Republika.
- Suseno, SJ Franz Magnis, 1997. *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Winarno, Budi, 2011. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Yogyakarta: CAPS.