

BAB II

TINJAUAN TEORI

II.1 Kajian Pustaka

Untuk menerangkan posisi penelitian ini, berikut peneliti menjelaskan beberapa hasil penelitian sebelumnya yang relevan dengan penelitian ini.

Penelitian Yuwono (2016) berjudul *Local Good Governance Sustainability: Roles of Civil Society in Surakarta City, Indonesia*, menunjukkan di antara elemen penting prinsip *good governane* yakni pemerintah, sektor swasta dan civil society, faktor civil society sangat penting dalam memberikan pengawasan terhadap sistem pemerintah dan swasta. Selanjutnya menurut Yuwono, kerjasama serta koordinasi di antara ke-tiga elemen tersebut dapat memberikan arah dalam mencapai tata kelola pemerintahan yang baik di Kota Surakarta.

Organisasi masyarakat sipil berperan dalam kegiatan advokasi kebijakan pemerintah seperti dalam penyusunan APBD. Hal tersebut diketengahkan oleh Setiawan (2011) dalam penelitian

berjudul *Peran Civil society Sebagai Pressure Group Dalam Perumusan Kebijakan Publik (Studi Pada Malang Corruption Watch (MCW))*. Hasil penelitiannya menunjukkan, bahwa ada intervensi organisasi masyarakat sipil dalam kebijakan penganggaran di Kabupaten Malang melalui pemantauan pada pelaksanaan mekanisme formal pengaspirasian, baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, maupun DPRD. Mekanisme formal yang dimaksud adalah Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara), dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Mekanisme yang dipantau yaitu; mengenai pelaksanaannya, pihak-pihak yang dilibatkan, serta tentang mekanisme forum pelaksanaannya. Usaha-usaha yang dimaksud sebagai peran masyarakat sipil adalah: pemantuan APBD, mendesakkan (*pressure*) aspirasi masyarakat dan pendidikan dan pemberdayaan masyarakat.

Sementara itu, penelitian Mulyawan berjudul *Penguatan Civic Governance Melalui Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyelenggaraan Pemerintahan (Studi Eksploratif di Kabupaten Bandung)* (2012), menggambarkan bahwa pembangunan

partisipatif yang diprogramkan pemerintahan daerah merupakan pendekatan yang ditetapkan dalam upaya mencapai tujuan. Artinya, bahwa masyarakat sipil di Kabupaten Bandung, mempunyai kesempatan yang luas untuk berperan aktif dalam keseluruhan proses pembangunan, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga pengawasan sampai dengan menerima dan memelihara hasil-hasil pembangunan.

Sedangkan menurut penelitian Ulya berjudul *Peran NU dan Muhammadiyah Dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik di Kudus* (2014), bahwa dalam memperjuangkan isu-isu kebijakan yang dilakukan organisasi masyarakat sipil seperti NU dan Muhammadiyah di Kabupaten Kudus, dilakukan melalui forum yang disediakan pemerintah. Tetapi karena kehadiran NU dan Muhammadiyah lebih sering dianggap formalitas sehingga kurang berhasil mempengaruhi isu yang diangkat. Selain itu, NU dan Muhammadiyah berusaha melalui jalur kultural-informal yakni melalui kader atau simpatisannya yang kebetulan menduduki posisi strategis dalam eksekutif atau legislatif.

NGO sangat berperan dalam upaya melakukan intervensi kebijakan serta pengawalan kebijakan pemerintah daerah. Namun demikian, NGO seringkali mendapati berbagai kendala. Demikian menurut penelitian Jolosangoro berjudul *Peran LSM Pattiro Semarang Mendorong Dinas Pendidikan Kota Semarang untuk Mewujudkan Keterbukaan Informasi Publik* (2011). Penelitian ini mengungkap bahwa sekalipun peran organisasi masyarakat sipil atau NGO sangat berperan dalam mendorong Keterbukaan Informasi Publik di Kota Semarang khususnya mengenai transparansi kebijakan serta keterbukaan informasi publik, namun mengalami kendala internal serta eksternal. Kendala internal berupa kuantitas dan kualitas SDM organisasi masyarakat sipil yang tidak memadai sehingga mengalami hambatan dalam merealisasikan visi serta program-programnya. Sedangkan kendala eksternal yakni lemahnya kualitas SDM dan komitmen elite dalam memahami persoalan-persoalan publik.

Beda halnya dengan penelitian Prasetia berjudul *Peran Lembaga Swadaya Masyarakat Investigation Corruption Transparan Independen (ICTI) dalam Pemberantasan Korupsi*

Pada Instansi Pemerintahan Kota Tanjungpinang (2015), mengungkap bahwa lembaga swadaya masyarakat dalam mendorong pencegahan dan pemberantasan korupsi di Kota Tanjung Pinang berperan baik meskipun masih ada praktek KKN di pemerintahan daerah. Organisasi masyarakat sipil telah menyiapkan akses-akses untuk masyarakat untuk mengetahui jalannya pemerintahan sehingga dapat bersama mengawasinya. Namun, menurut masyarakat, organisasi masyarakat sipil belum mampu menggerakkan kesadaran publik tentang bahaya korupsi meskipun sudah memanfaatkan teknologi informasi, sehingga dibutuhkan akses lain yang lebih menyentuh seluruh lapisan masyarakat.

Terdapat perbedaan landasan gerakan serta orientasi ideologi antara LSM dan Ormas khususnya dalam menyikapi isu pengarusutamaan gender sebagaimana digambarkan oleh hasil penelitian Martharia dengan judul *Role Of Non Government Organisation (NGO) dan Community Based Organisation (CBO) Dalam Penguatan Pengarusutamaan Gender (Studi Pada LSM Damar dan Ormas Aisyiyah Bandar Lampung)*(2014). Dengan

mengambil lokus penelitian di Bandar Lampung, menunjukkan bahwa LSM Damar dalam memperjuangkan kesetaraan gender menggunakan tahapan-tahapan pendidikan kritis, sementara Ormas Asyiyah melalui penguatan pendidikan *mubalighot* dan dakwah. Landasan perjuangan LSM Damar dan Ormas Aisyiyah juga memiliki perbedaan, dimana LSM Damar berlandaskan nilai-nilai anti diskriminasi, independen, non-partisan, pluralisme, keadilan, dan kesetaraan (feminisme radikal). Sedangkan Ormas Aisyiyah perjuangannya berlandaskan AL-quran dan As-sunnah (mengarah kepada Feminisme Profetik).

Sementara penelitian yang dilakukan oleh Nata Praja berjudul *Distorsi Peran Lembaga Swadaya Masyarakat Dalam Perspektif Civil society di Kabupaten Grobogan (2009)*, menjelaskan bahwa dalam konsep civil society, kondisi masyarakat di lokasi penelitian sangat jauh dari prinsip kemandirian. Independensi masyarakat terhadap pemerintah, yang merupakan prinsip utama dalam membangun civil society tidak terlihat. Pemerintah daerah masih memegang kontrol penuh dalam kehidupan politik. Sementara masyarakat hanya sebagai

penonton atau bahkan dalam kasus tertentu sebagai obyek eksploitasi.

Sementara Munadi dalam penelitiannya *Community Participation In The Public Policy Making In Education Sector In Surakarta Municipalit* (2008), lebih banyak menyorot mekanisme partisipasi masyarakat Kota Surakarta, khususnya NGO dalam pengambilan kebijakan publik bidang pendidikan mencakup dua strategi, yaitu langsung dan tidak langsung. Langsung berupa tatap muka dengan anggota DPRD (DPRD menemui *stakeholder* maupun *public hearing* yang dilaksanakan oleh DPRD) dan tidak langsung melalui media cetak dan elektronik. Dominasi pemerintah terlihat jelas dalam perumusan kebijakan, sementara dalam implementasi kebijakan banyak terjadi manipulasi yang merugikan masyarakat.

Peran NGO Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) Kota Semarang dalam rangka mendorong kemandirian perempuan masih belum menonjol dikarenakan kurang aktifnya KPI mensosialisaikan kegiatannya, terutama pada bidang politik. Hasil penelitian ini dikemukakan oleh Candra Sitorus dengan

judul *Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) dalam Pemberdayaan Politik Perempuan di Kota Semarang* (2013). Kurang berkembangnya KPI wilayah Semarang, menurutnya, juga dikarenakan banyaknya perempuan Kota Semarang yang tidak peduli dan tidak ingin bergabung ke KPI.

Berdasarkan tinjauan literatur di atas maka dapat disimpulkan yaitu telah banyak peneliti sebelumnya yang meneliti tentang hubungan saling mempengaruhi antara civil society dengan pemerintahan daerah. Meskipun pada praktiknya, keberadaan masyarakat sipil masih sangat lemah dalam melaksanakan fungsinya sebagai kontrol dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini disebabkan karena tidak semua yang diperjuangkan civil society dapat mempengaruhi kebijakan pemerintahan daerah. Bahkan, seringkali yang terjadi adalah sebaliknya yaitu civil society makin tergantung dengan pemerintahan daerah dalam hal penganggaran serta program-program pemerintah daerah.

Sementara dari segi pendekatan teoretik, sebagian besar peneliti menggunakan teori civil society secara normatif yaitu hanya menyajikan teori-teori yang berhubungan dengan kesetaraan relasi negara dengan civil society. Teori-teori yang digunakan lebih banyak menggugat kewajiban negara untuk membuka diri terhadap arus demokratisasi dimana civil society mesti diberikan tempat dalam aktualisasi yang lebih luas dalam mempengaruhi kebijakan.

Oleh karena itu terdapat celah teoretik yang bisa digunakan (*theoretical gave*) untuk mengkaji lebih jauh peran civil society menyangkut alternatif-alternatif model relasi antara civil society dengan negara dalam hal ini pemerintah lokal yakni teori pola hubungan politik antara civil society dengan negara serta teori kelompok kepentingan dan kelompok penekan.

Tabel II.1
Kajian Pustaka

Nama	Judul/Tahun	Kesimpulan/Temuan
Teguh Yuwono	<i>Local Good Governance Sustainability: Roles of Civil society in Surakarta City, Indonesia/2016</i>	Elemen penting prinsip <i>good governane</i> yakni pemerintah, sektor swasta dan <i>civil society</i> , faktor <i>civil society</i> sangat penting dalam memberikan kontrol atau pengawasan terhadap sistem pemerintah dan swasta. Memastikan kerjasama serta koordinasi di antara ketiga elemen tersebut dapat memberikan arah dalam mencapai pemerintah daerah yang baik di Kota Surakarta.
Rahman Mulyawan	<i>Penguatan Civic Governance Melalui Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyelenggaraan Pemerintahan (Studi Eksploratif di Kabupaten Bandung) /2012</i>	Pembangunan partisipatif memang telah diprogramkan Pemda, pendekatan yang ditetapkan dalam upaya mencapai sehingga CSO di Kabupaten Bandung mempunyai kesempatan yang sangat luas untuk berperan aktif dalam keseluruhan proses pembangunan.
Muhammad Asaduzzaman	<i>Relations between Non-Governmental Organization (NGOs) and Government in Bangladesh</i>	NGO menjadi aktor kunci pemerintahan di Bangladesh. Tidak ada satupun pemerintah maupun partai politik yang dapat mematikan peran NGO. Hubungan yang baik antara NGO dan pemerintah tidak akan stabil jika NGO tidak independen.
Ulya	<i>Peran NU dan Muhammadiyah Dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik di Kudus/2014</i>	Dalam memperjuangkan isu kebijakan NU dan Muhammadiyah melalui forum yang disediakan pemerintah. Namun peran serta NU dan Muhammadiyah lebih dianggap formalitas sehingga kurang berhasil memengaruhi kebijakan. Maka, NU dan Muhammadiyah menggunakan jalur kultural-informal melalui kader/simpatissannya yang menduduki posisi strategis di eksekutif /legislatif.

Sandy Jolosangoro	<i>Peran LSM PATIRO Semarang Mendorong Dinas Pendidikan Kota Semarang untuk Mewujudkan Keterbukaan Informasi Publik /2011</i>	Peran NGO di Kota Semarang berperan dalam mendorong kebijakan serta keterbukaan informasi publik. Namun terdapat kendala internal serta eksternal NGO. Kendala internal, kuantitas/kualitas SDM CSO tidak memadai sehingga mengalami hambatan dalam merealisasikan visi serta program-programnya. Kendala eksternal, lemahnya kualitas SDM dan komitmen elite dalam memahami persoalan.
Prasetya	<i>Peran Lembaga Swadaya Masyarakat Investigation Corruption Transparan Independen (ICTI) dalam Pemberantasan Korupsi Pada Instansi Pemerintahan Kota Tanjungpinang /2015</i>	Agenda NGO/CSO dalam pencegahan/pemberantasan korupsi di Kota Tanjung Pinang berperan baik meskipun masih ada praktek KKN di pemerintah daerah. NGO/CSO menyiapkan akses untuk masyarakat agar mengetahui jalannya pemerintahan, sehingga dapat bersama mengawasinya. Namun, NGO belum mampu menggerakkan kesadaran publik tentang bahaya korupsi meskipun sudah memanfaatkan teknologi informasi, sehingga dibutuhkan akses lain yang lebih menyentuh seluruh lapisan masyarakat.
Martharia Putri U.T	<i>Role Of Non Government Organisation (NGO) dan Community Based Organisation (CBO) Dalam Penguatan Pengarusutamaan Gender (Studi Pada LSM Damar Dan Ormas Aisyiyah Bandar Lampung)/2014</i>	LSM Damar dalam perjuangan kesetaraan gender menggunakan tahapan pendidikan kritis, sementara Ormas Aisyiyah melalui penguatan pendidikan <i>mubalighot</i> dan dakwah. Landasan perjuangan juga berbeda, LSM Damar berlandaskan nilai anti diskriminasi, independen, non-partisan, pluralisme, keadilan, dan kesetaraan (Feminisme radikal) sedangkan Ormas Aisyiyah berlandaskan Al-Quran dan As-sunnah (mengarah kepada Femi-nisme Profetik).
Eka Prasetya Jaya	<i>Peran Civil society Sebagai Pressure Group Dalam</i>	Intervensi CSO dalam kebijakan penganggaran di Kabupaten Malang melalui pemantauan pada pelaksanaan mekanisme formal pengaspirasian, baik

	<i>Perumusan Kebijakan Publik (Studi Pada Malang Corruption Watch (MCW)/2011)</i>	yang dilakukan oleh pemerintah daerah, maupun DPRD.
Ageng Nata Praja	<i>Distorsi Peran Lembaga Swadaya Masyarakat Dalam Perspektif Civil society di Kabupaten Grobogan /2009</i>	Independensi masyarakat terhadap pemerintah, yang merupakan prinsip utama dalam membangun <i>civil society</i> tidak terlihat. Pemerintah daerah masih memegang kontrol penuh dalam kehidupan politik, sementara masyarakat hanya sebagai penonton atau bahkan dalam kasus tertentu sebagai obyek eksploitasi. Dominasi pemerintah terlihat jelas dalam perumusan kebijakan, sementara dalam implementasi kebijakan banyak terjadi manipulasi yang merugikan masyarakat
Muhammad Munadi	<i>Community Participation in The Public Policy Making In Education Sector in Surakarta Municipality/2008</i>	Ada dua strategi masyarakat dan NGO dalam berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan publik bidang pendidikan, yaitu langsung dan tidak langsung. Langsung berupa tatap muka dengan anggota DPRD (baik DPRD menemui <i>stakeholder</i> maupun <i>public hearing</i> yang dilaksanakan oleh DPRD) dan tidak langsung melalui media cetak elektronik dan media cetak.
Candra Sitorus	<i>Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) Kota Semarang Dalam Pemberdayaan Politik Perempuan di Kota Semarang /2013</i>	Peran NGO KPI Kota Semarang untuk membuat kemandirian perempuan masih belum bisa menonjol dikarenakan kurang aktifnya KPI mensosialisaikan kegiatannya, terutama pada bidang politik. Kurang berkembangnya KPI wilayah Semarang juga dikarenakan banyaknya perempuan kota semarang yang tidak peduli dan tidak ingin bergabung ke KPI.

II.2 Kerangka Teori

II.2.1 Civil Society

Istilah *civil society* pertama kali diperkenalkan oleh Ferguson, pemikir Skotlandia, yang semenjak itu menjadi perbincangan dalam diskursus politik saat masyarakat mengalami perubahan sosial untuk mencari rumusan masyarakat yang ideal, mempunyai pola hubungan seimbang dengan negara (Yusron, 2009:16).

Istilah *civil society* pertama kali dipakai di Eropa pada abad ke-18, sebagai terjemahan dari bahasa Latin *societas* dan *civilis* yang untuk beberapa bahasa pada waktu itu diartikan sebagai *state* dan *political society* atau seluruh kenyataan yang menyangkut politik (Suwondo, 2005). Locke menerjemahkan *civil society* sebagai *civil government*, sementara Kant menerjemahkannya sebagai *burgerliche gesellschaft* dan Rousseau menerjemahkannya sebagai *e'tat civil* (Outhwaite dan Bottomore, 1999:142-146 dalam Suwondo, 2005:11)

Hegel dan pemikir abad pencerahan memahami *civil society* sebagai pembangunan yang membawa dampak positif.

Civil society sebagai ruang bagi relasi-relasi pasar, yang diatur oleh hukum sipil yang menjembatani antara keluarga dan negara serta dipergunakan oleh warga sebagai ruang untuk mencapai pemuasan kepentingan individu dan kelompok (Alagaffa, 2004).

Sedangkan Marx memahami civil society sebagai arena alienasi dan eksploitasi yang untuk mengatasinya tidak ada jalan kecuali melalui revolusi (Budiman, 1990). Sambil tetap mempertahankan konsep civil society sebagai *buengerliche gesellschaft*, Marx mereduksinya dalam konteks hubungan produksi kapitalis, sehingga civil society adalah kelas borjuis itu sendiri (Alagaffa, 2004).

Cohen dan Arato (1992) sebagaimana dikutip oleh Hadi (2010) mendefinisikan masyarakat sipil sebagai wilayah interaksi sosial yang di dalamnya mencakup semua kelompok sosial paling akrab (khususnya keluarga), asosiasi (terutama yang bersifat sukarela), gerakan kemasyarakatan dan berbagai wadah komunikasi publik lainnya yang diciptakan melalui

bentuk-bentuk pengaturan dan mobilisasi diri secara independen baik dalam hal kelembagaan maupun kegiatan.

Gramsci dalam Otho (2010) mendefinisikan negara sebagai masyarakat politik ditambah masyarakat sipil “*the state should be understood not only as the apparatus of the government, but also the private apparatus of Civil Society*” (negara tidak harus dipahami hanya sebagai lembaga pemerintahan, tetapi juga sebagai lembaga masyarakat sipil).

Sebaliknya civil society merupakan sebuah ranah masyarakat yang terpisah dengan ranah negara karena dalam peran dan fungsinya yang lebih bebas dan merdeka dari intervensi negara. Civil society adalah kelompok masyarakat yang memiliki kemandirian yang tegas terhadap berbagai kepentingan kekuasaan (Perdana, 2009).

Selanjutnya teori civil society dibagi menjadi dua bagian yakni *the Bottom-Up Theory* dan *the Top-Down Theory of Civil Society*. *The Bottom-Up Theory* ((Tocqueville *et.al* dalam Riley dan Fernandez, 2014:435) adalah sebagai berikut:

“...most contemporary theories of civil society understand it as a realm of organizations that allows

citizens to both pressure the state and solve common problems without its intervention. Civil societies develop under two conditions. First there must be either a legally defined, or de facto, space in which people can associate to pursue their common interests without the threat of repression. Within this political context bottom-up theories generally hold that voluntary organizations develop for either cultural or economic reasons

Teori masyarakat sipil di atas dipahami sebagai ranah yang memungkinkan warga menghadapi tekanan negara dan memecahkan masalah umum tanpa intervensi. Masyarakat sipil berkembang di bawah dua kondisi. Secara hukum dan *de facto*, terdapat ruang di mana orang dapat mengejar kepentingan bersama mereka tanpa ancaman represi. Dalam konteks teori *the-bottom-up* ini bahwa organisasi sukarela mengembangkan diri, baik untuk alasan budaya atau ekonomi. Dari perspektif ini maka masyarakat sipil merupakan hasil gabungan dari bidang hukum antara publik dan ruang privat, dan proses-proses sosial yang mendorong warga negara untuk mengatur diri.

Sedangkan *The Top-Down Theory of Civil Society* menegaskan, bahwa:

“Sharply opposed to this bottom-up theory of civil society is a top-down approach that argues that civil societies can be created “from above” through specific political projects. There are at least three major political and intellectual strands advocating the topdown approach: Leninism or Bolshevism, fascism, and theories of political development”(Tocqueville et.al dalam Riley dan Fernandez, 2014:437).

Teori tersebut secara tajam menentang teori *bottom-up* yang menegaskan bahwa masyarakat sipil dapat dibuat atau dikendalikan "dari atas" melalui proyek-proyek politik tertentu. Setidaknya ada tiga arus pemahaman utama baik secara politik dan intelektual yang menganjurkan pendekatan *top-down*: Leninisme atau Bolshevisme, fasisme, dan teori-teori pembangunan politik.

Sementara Muller (2006) menggambarkan civil society sebagai asosiasi bebas, tidak berada di bawah pengawasan kekuasaan negara, masyarakat sipil hanya ada dalam struktur masyarakat secara keseluruhan dan mengkoordinasikan tindakanya melalui asosiasi yang bebas dari pengawasan negara yang dinyatakan dalam pernyataan berikut:

“...In a minimal sense, civil society exists where there are free associations, not under tutelage of state power. In a stronger sense, civil society only exists

where society as a whole can structure itself and coordinate its action through such associations which are free of state tutelage....”

Sementara Hobes dan Locke menyamakan civil society dengan negara dengan berpendapat bahwa masyarakat memerlukan suatu entitas baru yaitu civil society atau negara yang dapat meredam konflik sehingga warga masyarakat tidak saling menghancurkan atau agar kebebasan dan hak milik masyarakat terlindungi (dalam Hikam, 1999:128-129).

Gramsci (1976) dalam Santoso *et.al* (2016: 77) memperkenalkan tradisi baru yaitu masyarakat sipil tidak berada pada “momen” struktur melainkan superstruktur. Menurutnya, superstruktur dibagi menjadi dua bagian. *Pertama*, masyarakat sipil didefinisikan sebagai kumpulan organisme yang lazim disebut “privat” dan “masyarakat politik” atau “negara”. *Kedua*, tingkatan ini berkesesuaian dengan fungsi hegemoni yang dilaksanakan kelompok dominan di seluruh masyarakat dan juga “dominasi langsung” yang diekspresikan melalui negara dan pemerintahan “yuridis”.

Yusron (2009:18) menjelaskan sejumlah pandangan tentang perbedaan konsep tentang civil society, sebagai berikut:

Di Indonesia konsep civil society dipahami dengan perspektif yang berbeda-beda. Paling tidak, ada tiga perspektif, yaitu Hegelian, Gramscian dan Tocquevillian. Mereka yang bermazhab Hegelian menekankan pentingnya kelas menengah dan pemberdayaan di sektor ekonomi. Mereka yang bermazhab Gramscian dalam melihat *civil society* menekankan tentang peran penting masyarakat sipil untuk menghadapi hegemoni negara. Mereka yang bermazhab Tocquevillian dalam melihat *civil society* menekankan pentingnya penguatan organisasi-organisasi independen dan penerapan budaya sivistik untuk membangun jiwa demokrasi.

Berikut penjabaran teori civil society arus utama yang dirangkum pada tabel berikut:

Tabel II.2
Teori Arus Utama Civil Society

Nama	Pemikiran
Cicero	<i>Civilis societas</i> merupakan masyarakat politik yang memiliki kode hukum sebagai dasar pengaturan hukum. Pengertian ini erat kaitannya dengan konsep warga Romawi yang hidup di kota-kota yang memiliki kode hukum (<i>ius civile</i>), sebagai ciri masyarakat beradab dibanding dengan warga di luar Romawi yang dianggap belum beradab
Jhon Locke	Mendefinisikan <i>civil society</i> sebagai masyarakat politik. Ia dihadapkan dengan otoritas paternal atau keadaan alami (<i>state of nature</i>) masyarakat yang damai, penuh kebajikan, saling melindungi, penuh kebebasan, tidak ada rasa takut dan penuh kesetaraan. Keadaan itu berubah setelah manusia menemukan system moneter dan uang.
Jean-Jaques	Sumbangnyanya atas konsep <i>civil society</i> , adalah karena

Rousseau	pendapatnya tentang kontrak sosial (<i>social contract</i>)-masyarakat terwujud akibat kontrak sosial. Ia juga punya konsep keadaan alamiah-manusia didorong untuk cinta pada diri sendiri yang membuatnya selalu berusaha menjaga keselamatan dirinya dan naluri untuk memuaskan keinginan-keinginan manusiawinya. Manusia pada dasarnya memiliki kebaikan-kebaikan alamiah (<i>natural goodness</i>), maka bila terjadi perang, itu bukan fenomena alamiah, melainkan fenomena sosial.
Hegel	<i>Civil society</i> adalah bagian dari tatanan politik secara keseluruhan. Bagian dari tatanan politik lain adalah negara (<i>state</i>). <i>Civil society</i> yang dimaksud adalah perkumpulan merdeka antara seseorang yang membentuk <i>burgerliche gesellschaft</i> (<i>bourgeois society</i>). Bagi Hegel, negara adalah perwujudan “jiwa mutlak” (<i>absolute idea</i>) yang bersifat unik karena memiliki logika, system berpikir dan berperilaku tersendiri yang berbeda dengan lembaga politik lain (<i>civil society</i>).
Antonio Gramsci	Memisahkan <i>civil society</i> di satu sisi dan negara di sisi lain. <i>Civil society</i> melawan hegemoni negara. Ia mendefinisikan <i>civil society</i> sebagai kumpulan organisme yang disebut “ <i>privat</i> ” dengan masyarakat politik yang disebut Negara. Wilayah-wilayah institusi privat itu, antara lain gereja, serikat-serikat pekerja dan dagang, serta lembaga pendidikan.
Alexis de”Tocqueville	<i>Civil society</i> dapat didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain, kesukarelaan (<i>voluntary</i>), keswasembadaan (<i>self-generating</i>), dan keswadayaan (<i>self supporting</i>), kemandirian yang tinggi berhadapan dengan Negara, dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya.
Adam Ferguson	<i>Civil society</i> dipandang sebagai negara, digambarkan sebagai bentuk tatanan politik yang melindungi dan mengadabkan pekerjaan-pekerjaan manusia, seperti seni, budaya dan spirit publiknya, peraturan-peraturan pemerintah, <i>rule of law</i> , dan kekuatan militer
Thomas Paine	<i>Civil society</i> dimulai dari merebaknya tradisi individualisme di Amerika Serikat, di mana saat itu muncul pemikiran bahwa negara merupakan lembaga impersonal.
Ernest Gellner	<i>Civil society</i> adalah “masyarakat yang terdiri atas institusi non-pemerintah yang otonom dan cukup kuat untuk mengimbangi negara”.

Sumber: Alfian (2005).

Menurut Hikam (1999) bahwa konsepsi Tocqueville dan Gramsci menjadi rujukan utama para aktivis dan pakar dalam diskursus civil society mutakhir. Kemudian diperkaya oleh berbagai pemikiran teoritik seperti Hannah Arendt dan Habermas yang menyumbangkan pemikiran tentang ruang publik bebas (*free public sphere*) dan kewarganegaraan (*citizenship*).

Sementara Wiratmo (2000:19-20) mengembangkan konsepsi *civil society* menjadi masyarakat adab yang diartikan sebagai tidak hanya memberikan posisi warganegara yang lebih mandiri terhadap negara, bukan hanya demokrasi yang menekankan hak-hak individual dan supremasi hukum tapi terutama menekankan pada pembenahan moral hubungan antar warga negara itu sendiri dan nilai-nilai kerukunan yang menghasilkan kepedulian terhadap semua warga negara dan nasib bangsa (sikap komunitarian).

Dari pemaparan di atas, terlihat paling tidak, ada dua pengertian *civil society*. *Pertama*, *civil society* sebagai institusi atau kelompok-kelompok masyarakat yang terorganisir secara

swadaya, sukarela, dan mandiri. *Kedua*, dalam pengertian sebagai tatanan nilai-nilai dalam suatu masyarakat yang meliputi; keterikatan dan kepatuhan terhadap norma dan hukum, toleransi dan penghargaan terhadap pluralisme, solidaritas dan egalitarianisme, kebebasan, partisipasi serta kemandirian. Meski *civil society* memiliki banyak terminologi, namun pada dasarnya merupakan suatu *space* atau ruang yang terletak antara negara di satu pihak dan masyarakat di pihak lain dan dalam ruang tersebut terdapat asosiasi warga masyarakat yang bersifat sukarela dan terbangun sebuah jaringan hubungan di antara asosiasi tersebut (Basista, 2011).

Oleh karena itu *civil society* dapat dikatakan sebagai suatu bentuk hubungan (interaksi) antara masyarakat baik berkelompok (kelompok sosial) maupun secara individu dengan negara namun sifatnya independen terhadap negara atau yang disebut sebagai hubungan egaliter (Gaffar, 2004).

Sementara menurut Raharjo dalam Nasiwan, *civil society* diartikan sebagai suatu ruang partisipasi masyarakat dalam perkumpulan-perkumpulan sukarela (*voluntary*

association) seperti golongan berdasarkan profesi, kaum buruh, tani, gereja, atau perkumpulan atas dasar keagamaan sehingga terbentuk masyarakat etis, progresif untuk membangun perdaban yang unggul (2010: 159).

Dipertegas kembali Puspitosari (2012:46) merujuk pada pendapat Tocqueville bahwa latar belakang dari munculnya Ornop/NGO seharusnya berbasis pada ciri-ciri seperti; a) Kesukarelaan (*Voluntary*); Keswasembadaan (*self-generating*); c) Kesewadayaan (*self support*), d) Punya kemandirian yang tinggi ketika berhadapan dengan negara, dan e); keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh negaranya.

Secara operasional masyarakat sipil yang dimaksud mencakup institusi-institusi non-pemerintah yang berada di masyarakat yang mewujudkan diri melalui organisasi, perkumpulan atau pengelompokan sosial dan politik yang berusaha untuk membangun kemandirian seperti organisasi sosial dan keagamaan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), paguyuban, kelompok-kelompok kepentingan, dan sebagainya

yang juga bisa mengambil jarak dan menunjukkan otonomi terhadap negara (Hadi, 2010).

Ditegaskan kembali oleh Kurniawan dan Puspitosari (2012:47) bahwa di Indonesia selain NGO atau Ornop dan LSM, kekuatan masyarakat sipil juga banyak ditopang oleh organisasi kemasyarakatan (ormas). Bahkan ormas menjadi salah satu elemen dalam peta kekuatan masyarakat sipil. Selain itu, dalam peta kekuatan sosial di Indonesia ormas menempati posisi penting di antara interaksi partai politik, legislatif maupun eksekutif.

Sementara Putnam (1993) seperti dikutip oleh Nordholt dan Schiller (2009: 436) mendefinisikan masyarakat sipil sebagai seluruh sektor sukarela bukan demi keuntungan, ia mengesampingkan keluarga, bisnis-bisnis dan organisasi-organisasi yang tujuan utamanya adalah memenangkan suara pemilu dan memilih para politikus.

Dipertajam kembali oleh Schiller (2009:436) bahwa masyarakat sipil adalah konsep yang ambigu. Hal ini mengacu pada sedikitnya dua situasi dan kondisi yang berlainan.

Kondisi pertama, lembaga-lembaga sosial yang kuat dan mempunyai akar yang mendalam dalam masyarakat mampu melawan kontrol rezim-rezim otoriter. Dalam kasus kedua, ada jaringan organisasi-organisasi sosial yang dapat memberikan model atau memberikan sivilitas, kerjasama dan toleransi serta menciptakan hubungan-hubungan antara seksi-seksi masyarakat yang mendorong partisipasi, *civic trust*, dan kerjasama ini kadang-kadang disebut modal sosial.

Cicero menamakannya dengan *societas civilis*. Selanjutnya, Thomas Aquinas mengembangkannya dengan memadukan konsep tersebut dengan masalah kekuasaan (*sovereign*) untuk menggambarkan kerajaan, kota dan bentuk korporasi lainnya sebagai kesatuan yang terorganisir yang disebutnya dengan *societas civilis res publica* (Kean *et.al* dalam Hikam, 1999).

Namun, civil society masih belum mampu mengontrol dan mengatasi konflik internalnya. Civil society cenderung melumpuhkan dirinya sendiri (*a self crippling entity*). Karena itu civil society membutuhkan negara sebagai identitas

penjelmaan ide universal untuk melindungi civil society lewat kontrol hukum, administrasi dan politik. Dengan demikian, posisi negara berada di atas civil society (Chandoke dan Hikam, 1999).

Civil society adalah suatu masyarakat yang dipenuhi nilai-nilai keadaban (*civilty*), dengan ciri-ciri: egalitarianisme, penghargaan terhadap orang berdasarkan prestasi, keterbukaan partisipasi seluruh anggota masyarakat secara aktif, kepatuhan terhadap norma dan hukum, toleransi, pluralisme, musyawarah dan penegakan hukum dan keadilan (Madjid, 1996:51-55).

Tentang pentingnya aspek kultural ini, Chandhoke dalam Rahmat (2003:17) mengilustrasikannya dengan menjelaskan bagaimana mungkin membangun suatu negara yang demokratis, jika masyarakatnya (*civil society*) sendiri tidak demokratis.

Dengan demikian, *civil society* memiliki muatan visi etis yang berkepentingan memelihara kohesi sosial dan menghindari jebakan titik ekstrim. Keterjebakan titik ekstrim

tertentu, misalnya, kebebasan tanpa batas, justru dapat melahirkan anarkisme dan *chaos* (Rahmat, 2003).

Tabel berikut menjelaskan contoh peran dan fungsi spesifik *civil society*:

Tabel II.3
Fungsi dan Peran Civil Society

LEVEL/ARENA DAN FUNGSI	CONTOH PERAN SPESIFIK
<p><i>INDIVIDUAL/GROUP:</i> Sosialisasi (penerapan melintasi arena dan tahapantahapan berbeda dari pembangunan politik)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Membangun skill politik • Mempromosikan partisipasi politik • Mengedukasi demokrasi atau sistem politik yang lain • Membangun identitas • Mendesiminasi informasi • Membangun kepercayaan dan nilai-nilai kebijakan sipil
<p><i>CIVIL SOCIETY</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Membentuk dan memperkuat otonomi ruang publik non-negara • Membangun dan meregulasi pemerintahan sendiri dalam <i>civil society</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institusionalisasi sistem individual dan hak-hak kelompok dan hak-hak untuk memediasi antara <i>civil society</i> dengan negara dan <i>civil society</i> engan pasar. • Membangun institusi di non-negara, agenda, dan aneka sumberdaya. • Menemukan dan memecahkan problem dalam masyarakat pada umumnya, memperluas domain pemerintahan non-negara pada level lokal dan nasional. • Membatasi kekuasaan dan

<ul style="list-style-type: none"> • Membangun model komunikatif dari tindakan rasional 	<p>intervensi negara ke dalam kehidupan <i>private</i>, sosial dan ekonomi warga negara.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membangun struktur dalam mengartikulasikan, agregasi dan representasi kepentingan-kepentingan publik. <p>Memperkuat fondasi-fondasi normatif bagi tindakan komunikatif.</p>
<p>STATE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intermediasi • Akuntabilitas • Pelayanan 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong fungsi dan kebijakan negara melalui : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Agregasi dan representasi kepentingan ✓ Membentuk opini publik ✓ Advokasi perubahan kebijakan • Peran meningkatkan transparansi, akuntabilitas, fungsi-fungsi efektif bagi agensi-agensinya negara. • Suplemen negara dalam pembangunan ekonomi dan pelayanan terutama di area pedesaan.
<p>SISTEM POLITIK (POLITICAL SYSTEM) REFORMASI DAN PEMELIHARAAN SISTEM</p>	<p>Peran pemeliharaan dan reformasi sistem mencakup:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melegitimasi sistem dengan menaturalisasi norma-norma yang diasosiasikan dengannya dan memelihara keseimbangan kekuasaan. • Memperkuat partisipasi di dalam dan men-<i>support</i> sistem.

	<ul style="list-style-type: none"> • Mempromosikan fungsi sistem yang efektif. • Mendorong reformasi dan pembangunan sistem
PERUBAHAN SISTEM <i>(SYSTEM CHANGE)</i>	<p>Mempromosikan perubahan sistem melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melakukan resistensi legitimasi domestik dan internasional bagi sistem politik dan pemerintahan <i>incumbent</i>. • Mengkonstruksi visi, norma-norma dan institusi-institusi alternatif. • Memobilisasi dukungan domestik dan internasional untuk sistem dan elit alternatif.

Sumber: Amal, (2012).

Nordholt dalam Suwondo (2005) juga merangkum civil society ke dalam empat aspek utama yaitu: *pertama*, adanya pertanggungjawaban negara. *Kedua*, keterbukaan atau transparansi. *Ketiga*, pengakuan terhadap hak asasi manusia. *Keempat*, inklusivitas.

Pendapat lainnya menyorot civil society dapat menjadi kelompok kepentingan yang dapat memengaruhi kebijakan negara. Berikut beberapa teori yang menjelaskan tentang

kelompok kepentingan. Sebagaimana Tusjinaka (2011) menegaskan bahwa:

“Interest groups plausibly include all intermediary bodies that from the substance of state and society. The mobilize in election, influence the representative proces, provide people with various opportunités for participation, disseminate various kinds of information, exert influence on policy making and implementation, and attempt to have favorable information and opinion reflected in deciosion making”.

Definisi kelompok kepentingan di atas menjelaskan bahwa secara rasional kelompok kepentingan mencakup semua badan perantara yang menengahi posisi substansi negara dan masyarakat. Kelompok kepentingan dapat memainkan perannya memobilisasi kepentingan tertentu melalui pemilu, mempengaruhi proses perwakilan, menyediakan orang-orang dengan berbagai peluang untuk berpartisipasi, menyebarkan berbagai macam informasi, memberikan pengaruh pada pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, dan berusaha untuk memiliki informasi atau opini yang menguntungkan yang tercermin dalam pengambilan keputusan.

Sementara menurut Gilens dan Benjamin (2006)

kelompok kepentingan adalah:

“As to empirical evidence concerning interest groups, it is well established that organized groups regularly lobby and fraternize with public officials, move through revolving doors between public and private employment, provide self-serving information to officials, draft legislation, and spend a great deal of money on election campaigns”.

Teori tersebut di atas menekankan fakta empiris peran kelompok kepentingan sebagai kelompok terorganisir dalam melakukan lobi dan berinteraksi dengan pejabat publik, bergerak melalui berbagai saluran sebagai pekerja publik atau swasta, memberikan informasi untuk pemerintah, mengajukan rancangan undang-undang serta mempengaruhi keputusan dalam mempergunakan sumberdaya uang dalam kegiatan kampanye pemilu.

Sementara pendapat lainnya menekankan pentingnya kelompok kepentingan sebagai turunan demokrasi berbasis pluralisme, di mana kelompok ini bersaing untuk memberikan efek stabilisasi pada pemerintah dalam dunia politik yang berubah sebagaimana dinyatakan berikut berikut:

“Bases his theory on pluralism where interest groups are central participants in policy making, particularly as society and government “decentralization, complexity, disequilibrium, disruption, and specialization” occur and interest groups form and expand.). As government changes, competing interest groups provide a stabilizing effect on government, or “continuity in a changing political world”. Competition between groups decreases the likelihood of domination by elites within the system, as groups act as proxies for individual interests” (Godwin, 2006).

Kelompok kepentingan (*interest group*) adalah setiap organisasi yang berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah tanpa berkehendak memperoleh jabatan publik. Kecuali dalam keadaan luar biasa, kelompok kepentingan tidak berusaha menguasai pengelolaan pemerintahan secara langsung. Sekalipun mungkin pemimpin-pemimpin atau anggotanya memenangkan kedudukan-kedudukan politik berdasarkan pemilihan umum, kelompok kepentingan itu sendiri tidak dipandang sebagai organisasi yang menguasai pemerintahan (Wright, 2003).

Sifat-sifat kelompok kepentingan menurut Rahman (2007:85) adalah sebagai berikut:

1. Independen, artinya bahwa dalam menjalankan visi, misi, tujuan, program, sasaran dan lain-lainnya dilakukan secara bebas dengan tanpa ada intervensi pihak lain.
2. Netral, artinya bahwa dalam menjalankan eksistensinya, tidak tergantung pada pihak lain.
3. Kritis, artinya bahwa dalam menjalankan eksistensinya dilakukan dengan berdasarkan pada data, fakta dan analisis yang mendalam yang dilakukan dengan metode teknik analisis yang sah.
4. Mandiri, artinya bahwa dalam menjalankan eksistensinya dilakukan dengan konsep dari, oleh dan untuk masyarakat itu sendiri yang ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat luas.

Sedangkan Heywood (2013:435) menegaskan

kelompok kepentingan adalah sebuah asosiasi terorganisir yang bertujuan untuk memengaruhi kebijakan-kebijakan atau aksi-aksi dari pemerintahan. Menurut Heywood kelompok-kelompok kepentingan berbeda dengan partai politik dalam hal-hal berikut:

1. Mereka berusaha memberikan pengaruh dari luar daripada memenangkan atau menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan
2. Mereka secara khas memiliki sebuah fokus yang sempit, dimana mereka biasanya berfokus pada sebuah tujuan yang spesifik atau kepentingan-kepentingan dari sebuah kelompok tertentu
3. Mereka jarang memiliki ciri-ciri programatik atau ideologis yang luas umumnya terlihat pada partai-partai politik. Kelompok kepentingan dibedakan

dari gerakan-gerakan sosial oleh drajat organisasi formal mereka yang lebih besar.

Berdasarkan definisi kelompok kepentingan serta perbedaannya dengan partai politik, berikut ini model-model kelompok kepentingan, sebagai berikut:

1. Model Pluralis. Model ini memberikan gambaran paling positif tentang politik kelompok. Mereka menekankan kemampuan dari kelompok-kelompok untuk membela individu dari pengaruh pemerintah dan mempromosikan kepekaan demokratis. Tema inti dari pluralisme adalah bahwa kekuasaan politik terbagi-bagi dan tersebar secara luas.
2. Model Korporatis. Model ini berbeda dari pluralisme dimana mereka berusaha untuk menelusuri implikasi-implikasi dari hubungan-hubungan yang lebih erat yang telah berkembang di masyarakat-masyarakat industri antara kelompok-kelompok dan negara. Korporatisme adalah sebuah teori sosial yang menekankan posisi istimewa yang dimiliki kelompok-kelompok tertentu dalam hubungannya dengan pemerintah, yang memungkinkan mereka untuk memengaruhi rumusan dan pelaksanaan kebijakan publik.
3. Model Kanan Baru. Model ini menunjukkan antipati terhadap kelompok-kelompok kepentingan berasal, secara ideologis, dari individualis yang terletak di jantung dari ekonomi neoliberal. Kelompok sosial dan badan-badan kolektif dari segala jenisnya karena itu dipandang dengan penuh kecurigaan (Heywood, 2013:439-444)

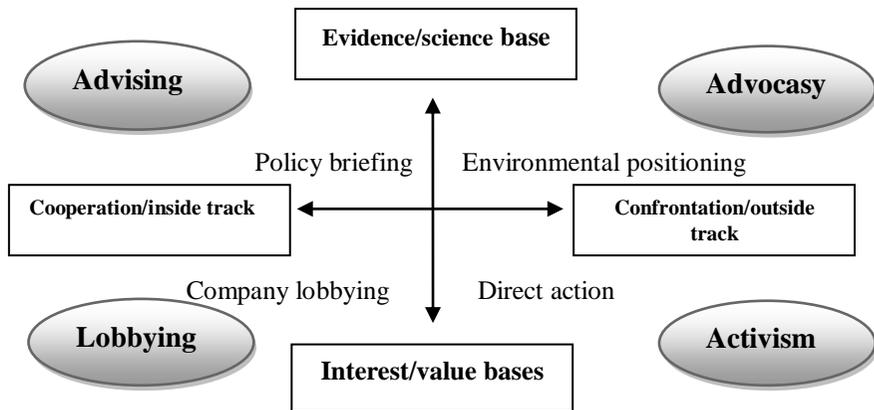
Sementara itu, perbedaan kelompok kepentingan

dengan partai politik menurut Pamungkas (2011:7):

1. Kelompok kepentingan merupakan suatu organisasi yang terdiri dari sekelompok individu yang mempunyai kepentingan-kepentingan, tujuan-tujuan, keinginan-keinginan yang sama; dan mereka bekerjasama untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah demi tercapainya kepentingan-kepentingan, tujuan-tujuan dan keinginannya. Letak perbedaan antara kelompok kepentingan dengan partai politik adalah pada bagaimana cara kekuasaan diperlakukan.
2. Kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah tanpa berkehendak memperoleh jabatan politik. Sedangkan partai politik secara terang-terangan memang bertujuan untuk memperoleh dan menguasai jabatan-jabatan publik melalui pemilu. Walaupun kelompok kepentingan mendapatkan porsi dalam kekuasaan tidak menunjukkan bahwa kelompok kepentingan itu berorientasi kekuasaan.

Gambar di bawah ini menjelaskan tentang strategi *civil society* sebagai kelompok kepentingan dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Gambar II.1
Starategi Masyarakat Sipil dalam Mempengaruhi Kebijakan



Sumber: Daniel Start and Ingie Hovland 2004

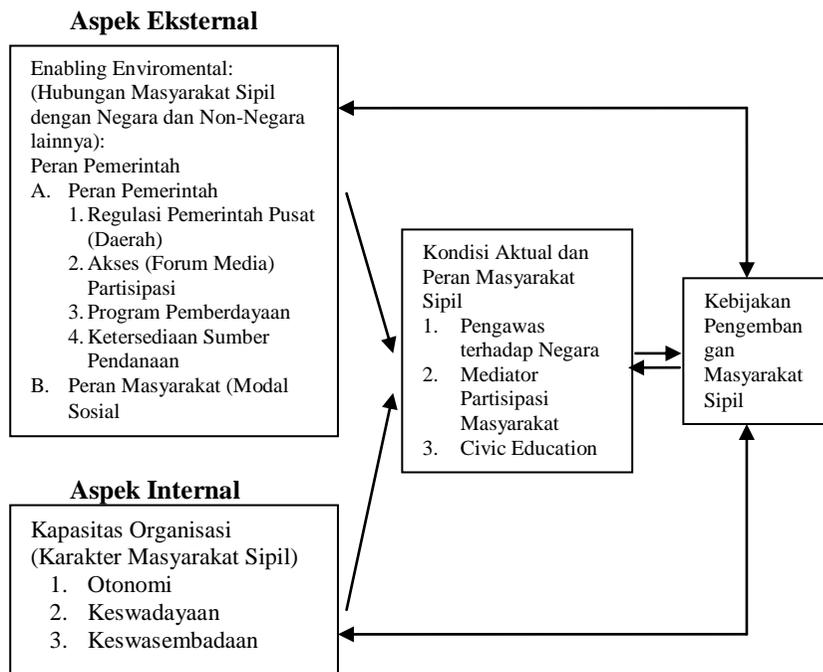
Gambar di atas menjelaskan bahwa, strategi masyarakat sipil dalam mempengaruhi kebijakan dengan sejumlah instrumen yaitu: *advising*, *advocasi*, *lobbying* dan *activism*. Masing-masing instrumen ini memiliki karakter gerakan yang berbeda-beda. Namun, dapat dilakukan sesuai dengan situasi dan pilihan-pilihan yang dikehendaki. Masing-masing instrumen dan pilihan-pilihan gerakan tersebut menjadi penentu warna hubungan masyarakat sipil dengan pemerintah.

II. 2.2 Pola Hubungan Politik *Civil Society* dan Pemerintah

Lokal

Untuk menjelaskan pola interaksi antara *civil society* sebagai pihak internal dengan pemerintah lokal (daerah) sebagai pihak eksternal dapat diketahui melalui skema berikut:

Gambar II.2
Pola Hubungan Civil Society dan Pemerintah Daerah



Sumber: Ontohadi (2010)

Gambar di atas menerangkan bahwa interaksi antara *civil society* dengan pemerintah lokal senantiasa terjadi.

Meskipun *civil society* karakteristik secara internal: otonomi, keswadayaan dan keswasembadaan, namun saat mengaktualisasikan perannya sebagai pengawas serta advokasi terhadap kebijakan negara, mediator partisipasi serta memberikan *civic education*, masyarakat sipil senantiasa berinteraksi dengan kepentingan negara atau pemerintah lokal. Melalui penguasaan sumber daya politik serta agenda pemerintah sebagai pihak eksternal, maka sebenarnya pemerintah ikut mengatur keberadaan *civil society*. Kecuali itu, dua entitas tersebut hakikatnya memiliki kepentingan serupa yakni orientasi mengenai pengembangan masyarakat sipil.

Sementara Sunhyuk sebagaimana dikutip oleh Nurmandi, et al. (2015:135) menegaskan bahwa:

“..... local civil society can serve as a Tocquevillian big school of civic education inculcating citizens with democratic values and leadership skills; heighten the quality of public services by pressuring local administrations to enhance transparency and efficiency.....”.

Sunhyuk menegaskan bahwa, *civil society* di ranah lokal dapat berperan memberikan pendidikan kewargaan

melalui penanaman nilai demokrasi dan keterampilan kepemimpinan; mempertinggi kualitas pelayanan publik dengan menekan pemerintah lokal dalam meningkatkan transparansi dan efisiensi.

Civil society mensyaratkan adanya organisasi sosial politik yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi. Organisasi sosial politik tersebut harus memiliki kemandirian menyangkut derajat rekrutmen yang mereka miliki ataukah derajat aktivitas yang memungkinkan mereka mengisi *space* yang tersedia diantara negara dan rakyat (Suharko, 2005).

Selain organisasi sosial dan politik yang mandiri, dalam *civil society* dipersyaratkan adanya *public sphere* atau ruang yang cukup agar masyarakat dapat dengan leluasa melakukan aktivitas sosial, politik dan ekonominya tanpa didominasi oleh sekelompok kecil orang.

Di dalam *public sphere* ini warga masyarakat memiliki akses yang luas kepada lembaga-lembaga, baik lembaga negara seperti birokrasi, lembaga perwakilan dan peradilan, maupun lembaga non-negara seperti partai politik dan

kelompok kepentingan. Dalam *public sphere* ini pula terjadi diskursus yang intensif tentang segala hal yang terjadi dalam negara sehingga pemerintah dan lembaga-lembaga negara memiliki tingkat akuntabilitas yang cukup tinggi. Di samping itu kebijakan publik juga melibatkan masyarakat yang luas melalui diskusi-diskusi publik yang intensif (Wahab, 2007).

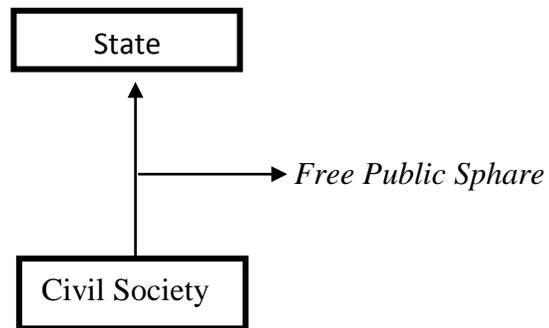
Pentingnya ruang publik sebagai saluran komunikasi warga dalam sistem demokrasi ditegaskan oleh Faisal (2007) dengan suatu pernyataan bahwa:

Demokrasi deliberatif menjustifikasi dan menolak asumsi dasar bahwa demokrasi tidak lebih dari sekadar proses dalam pemilihan umum karena dalam pembuatan kebijakan publik setelah pemilu, harus melalui serangkaian komunikasi yang berorientasi pada kesetaraan dialog daripada selesai setelah perhitungan suara. Posisi tawar publik lebih besar daripada suara mereka dalam pemilu meskipun tidak begitu saja mengesampingkan hasil perolehan yang sah dalam pemilu. Usaha ini bertujuan untuk membatasi munculnya kepentingan mayoritas yang mendominasi kebijakan yang menguntungkannya.

Hadirnya *public sphere* yang bebas ini, pada gilirannya, bisa memberikan dorongan positif ke arah demokrasi. Gambaran kehadiran elemen ini dalam interaksi

negara (*state*) dan *civil society* adalah sebagaimana terlihat dalam skema berikut ini:

Gambar II. 3
Model Ruang Publik Hubungan Negara dan Civil Society

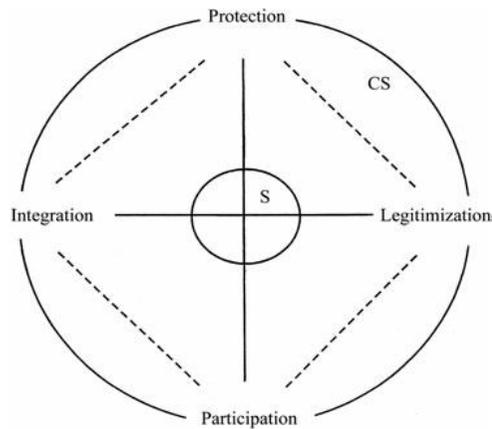


Sumber: Sujatmiko (2009)

Gambar tersebut di atas menjelaskan bahwa dalam *free public sphere* tersebut pemerintah dapat berinteraksi dan memberi respon kepada aktivitas NGO melalui berbagai pola, mulai dari kooperatif sampai kontrol dengan derajat yang bervariasi.

Muller (2006) menggambarkan pola hubungan *civil society* dengan negara sebagai berikut:

Gambar II.4 Pola Hubungan Civil Society dengan Negara



Sumber: Muller (2006)

Gambar di atas menunjukkan lingkaran luar mewakili seluruh masyarakat sipil dan lingkaran kecil di sekitar pusat mewakili negara dan bidang kekuasaan politik yaitu lingkup pengendalian informasi dan pengawasan sosial. Ujung atas dari sumbu vertikal adalah pelindung atau fungsi defensif, yang merupakan analogi dari konsep 'kebebasan negatif' berbicara tentang politik emansipatoris. Fungsi ini terutama berkaitan dengan ketentuan jaminan hukum, mengamankan ruang otonomi sipil, dan pembebasan dari ketidaksetaraan.

Pada ujung sumbu vertikal bawah adalah fungsi partisipatif yang, sebaliknya sesuai dengan konsep “kebebasan positif”. Dimensi ini berkonsentrasi pada keseluruhan kualitas lingkungan sosial yang menampilkan peluang untuk politik realisasi diri dan kehidupan sipil terpenuhi dan puas. Kedua nilai membentuk konten dari dinamika pergeseran dalam hubungan antara masyarakat sipil dan negara (Muller, 2006).

Bagaimana bentuk sebenarnya hubungan antara NGO dan pemerintah? James V. Ryker dalam Gafar (2006: 20) mengungkapkan dengan baik mengenai masalah ini. Menurutnya ada lima model hubungan antara NGO dengan pemerintah yang pernah dipraktikkan di berbagai negara.

1. *Autonomous/Benign Neglect*. Dalam konteks hubungan yang seperti ini, pemerintah tidak menganggap NGO sebagai ancaman, karena itu membiarkan NGO bekerja secara independen atau mandiri. Pemerintah dapat saja memilih posisi “lepas tangan” terhadap apa yang dilakukan oleh NGO. Dengan demikian, NGO dapat menikmati kemandirian mereka dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari tanpa adanya intervensi pemerintah.
2. *Facilitation/Promotion*. Pemerintah menganggap kegiatan NGO sebagai sesuatu syarat yang bersifat komplementer. Pemerintahlah yang menyiapkan suasana yang mendukung bagi NGO untuk beroperasi. Tidak jarang pula, pemerintah

mendukung dengan menyediakan fasilitas dana, peraturan dan pengakuan hukum, dan hal-hal administratif yang lain. dalam menyediakan dukungan finansial, pemerintah memilih dua cara, yaitu memberikan secara langsung “*matching grants*” atau memberikan keringan pajak. Dukungan yang bersifat organisasional diberikan pemerintah dengan memberikan pengakuan yang lebih besar atas legitimasi NGO. Sementara itu, dukungan yang berupa administratif diwujudkan dengan menciptakan forum bagi pemerintah dan NGO dalam berbagai tingkat, guna membahas secara intensif berbagai persoalan yang merupakan kepedulian bersama.

3. *Collaburation/Promotion.* Pemerintah menganggap bahwa bekerjasama dengan dengan kalangan NGO merupakan sesuatu yang menguntungkan. Karena, dengan bekerjasama, semua potensi disatukan guna mencapai tujuan bersama. Di samping itu, kalangan NGO dapat menyediakan kemampuan dan kecakapan yang tidak dimiliki pemerintah. Kerjasama dapat dilakukan dalam bentuk dukungan non finansial, misalnya dengan melakukan pelatihan. Sebaliknya, pemerintah menyediakan jaringan dukungan kegiatan bagi NGO. Yang terakhir, kerjasama dapat berbentuk forum bersama yang melibatkan kalangan NGO dan pemerintah, guna membahas hal-hal yang menjadi kepedulian bersama
4. *Cooptation/Absorption.* Pemerintah mencoba menjangkau dan mengarahkan kegiatan NGO dengan mengatur segala aktivitas mereka. Untuk itu, kalangan NGO harus memenuhi ketentuan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Tabel berikut memaparkan empat dimensi orientasi yang dapat menjadi faktor penentu pola hubungan politik

antara NGO dengan pemerintah/negara, dan strategi NGO dalam masing-masing dimensi tersebut, serta posisi pemerintah/negara ketika berhadapan dengan NGO.

Tabel II. 4
Dimensi Hubungan Politik Civil Society dan Pemerintah Lokal

Dimensi Ruang Politik	Strategi NGO vis-avis Pemerintah/Negara	Strategi Pemerintah/Negara vis-avis NGO
Orientasi isu	Mempengaruhi agenda pembangunan, mengeritik dan mengajukan alternatif kebijakan	Menetapkan agenda dan prioritas pembangunan, dan memonitor alternatif apa yang dapat diterima
Finansial	Memobilisasi dukungan dana, sehingga menjadi mandiri dan terlepas dari campur tangan dan pengawasan pemerintah	Membantu sumber keuangan NGO, mengatur dan menyetujui penggunaannya untuk pembangunan
Organisasional	Menjaga kemandirian, menghindari campur tangan pemerintah dalam urusan administasi, pembuatan keputusan, dan pelaksanaan di lapangan	Membantu proses administrasi NGO, mengatur kegiatan mereka dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan
Kebijakan	Mempengaruhi dialog dalam pembentukan kebijakan dengan melakukan advokasi, guna meningkatkan kualitas lingkungan pembuatan kebijakan	Membantu kebijakan, dialog, mengatur akses ke pembuatan keputusan, dan memelihara kontrol atas lingkungan pembuatan kebijakan.

Sumber: Gafar (2006).

Tabel di atas menggambarkan tentang empat dimensi yang dapat mempengaruhi hubungan politik civil society dengan pemerintah. Dimensi orientasi isu diartikan NGO mempengaruhi agenda pembangunan, mengeritik dan mengajukan alternatif kebijakan.

Dimensi finansial menjelaskan tentang langkah-langkah NGO dalam memobilisasi dukungan dana, sehingga menjadi mandiri dan terlepas dari campur tangan dan pengawasan pemerintah. Dimensi kebijakan artinya dalam melaksanakan peran sebagai agen penyeimbang kekuasaan pemerintahan NGO senantiasa mempengaruhi dialog dalam pembentukan kebijakan dengan melakukan advokasi, guna meningkatkan kualitas lingkungan pembuatan kebijakan. Sementara pada dimensi organisasionak NGO berupaya menjaga kemandirian, menghindari campur tangan pemerintah dalam urusan administasi, pembuatan keputusan, dan pelaksanaan di lapangan.

II.2.1 Orientasi Isu

Isu terjadi ketika sebuah masalah menjadi terfokus pada satu pertanyaan khusus yang bisa mengarahkan pada pertikaian dan beberapa jenis resolusi. Pengertian Isu adalah suatu pertanyaan tentang fakta, nilai, atau kebijakan yang dapat diperdebatkan. Jadi dari makna isu menjurus kepada adanya suatu masalah dalam suatu organisasi, lembaga, kelompok yang membutuhkan penanganan (Purwanto, 2013)

Definisi sederhana lainnya menurut Regester dan Larkin (2007:23) bahwa sebuah isu yang timbul ke permukaan adalah suatu kondisi atau peristiwa, baik didalam maupun diluar organisasi, yang jika dibiarkan akan menjadi efek yang signifikan pada fungsi atau kinerja organisasi tersebut atau pada target-trget organisasi tersebut dimasa mendatang.

Selanjutnya Purwanto (2013) isu bisa meliputi masalah, perubahan, peristiwa, situasi, kebijakan atau nilai yang tengah berlangsung dalam kehidupan masyarakat. Munculnya sebuah isu dapat disebabkan oleh:

1. Ketidakpuasan sekelompok masyarakat.

2. Terjadinya peristiwa dramatis.
3. Perubahan sosial.
4. Kurang optimalnya kekuatan pemimpin.

Dari penjelasan diatas, terlihatlah bahwa pengertian isu menjurus pada adanya masalah dalam suatu perusahaan atau organisasi yang membutuhkan penanganan. Terdapat beberapa kesamaan makna bahwa setiap perusahaan tidak pernah mengharapkan munculnya isu. Ketika isu mulai muncul dalam sebuah perusahaan atau organisasi, maka dapat dipastikan terjadi kesenjangan perusahaan dengan publiknya. Saat ini area manajemen isu telah menjadi luas dan sangat penting bagi perusahaan atau organisasi, khususnya pada bidang *public relations*.

Secara umum menurut Gaunt and Ollenburger (1995) bahwa isu dapat diklasifikasikan ke dalam dua jenis. Ini berdasarkan sumber isu, yaitu:

1. Isu-isu internal: yaitu isu-isu yang bersumber dari internal organisasi. Biasanya hanya diketahui oleh pihak manajemen dan anggota organisasi.

2. Isu-isu eksternal: yaitu mencakup peristiwa-peristiwa atau fakta-fakta yang berkembang di luar organisasi yang berpengaruh langsung maupun tidak langsung pada aktivitas organisasi.

Menurut Afdhal (2008:117) ada empat jenis isu berdasarkan orientasinya, yaitu:

(1) isu-isu universal, yaitu isu-isu yang mempengaruhi banyak orang secara langsung, bersifat umum, dan berpotensi mempengaruhi secara personal, sifatnya lebih *imminent*. (2) isu-isu advokasi, yaitu isu-isu yang tidak mempengaruhi sebanyak orang seperti pada isu universal. Isu ini muncul karena disebarkan kelompok tertentu yang mengaku representasi kepentingan publik. Isu ini bersifat potensial. (3) isu-isu selektif, yaitu isu-isu yang hanya mempengaruhi kelompok tertentu. Bisa saja isu yang muncul berkaitan dengan kepentingan orang banyak, tetapi hanya pihak tertentu saja yang terpengaruh oleh isu tersebut dan lebih memperhatikan isi ini. (4) isu-isu praktis, yaitu isu-isu yang hanya melibatkan atau berkembang diantara para pakar.

Isu dapat dideskripsikan menjadi dua aspek jenis, yaitu: Pertama, aspek dampaknya. Ada dua jenis isu, yaitu *defensive* dan *offensive issues*. *Defensive issues* adalah isu-isu yang membuat cenderung memunculkan ancaman terhadap organisasi, karenanya organisasi harus mempertahankan diri

agar tidak mengalami kerugian reputasi. *Offensive issues* adalah isu-isu yang dapat digunakan untuk meningkatkan reputasi perusahaan (Kriyantono, 2012:158).

Artinya dalam konteks hubungan antara civil society dan pemerintah lokal, orientasi isu bagi civil society dapat berupa kegiatan mempengaruhi agenda pembangunan, mengeritik dan mengajukan alternatif kebijakan. Sedangkan bagi pemerintah lokal, orientasi isu berupa menetapkan agenda dan prioritas pembangunan, dan memonitor alternatif apa yang dapat diterima.

Tipisnya perbedaan antara isu dan krisis sangatlah penting bagi seorang public relations untuk memahami tahap perkembangan isu itu. Crabel & Vibbert sebagaimana dikutip Krisyanto (2012:159) mengatakan bahwa isu sering berubah menjadi krisis melalui beberapa tahap, yaitu:

1. Tahap Origin (*Potential Stage*): pada tahap ini, seseorang atau kelompok mengekspresikan perhatiannya pada isu dan member opini. Ini adalah tahap penting yang menentukan apakah isu dapat

dimanajemen dengan baik atau tidak. Public relations harus proaktif untuk memonitor lingkungannya. Menurut Register dan Larkin, pada tahap ini, isu-isu belum menjadi perhatian pakar dan public secara luas, meskipun beberapa pakar sudah mulai menyadarinya. Kecenderungan yang terjadi harus diidentifikasi sejak awal.

2. Tahap *Mediation dan Amplification (immiment stage/emerging)*: pada tahap ini, isu berkembang karena isu-isu tersebut telah mempunyai dukungan public yaitu ada kelompok-kelompok yang lain saling mendukung dan memberikan perhatian pada isu-isu tersebut. Tahap ini disebut juga tahap “emerging” (perkembangan). Mediasi bermakna bahwa orang-orang atau kelompok yang mempunyai pandangan sama saling bertukar pikiran sehingga membuat isu mulai meluas (amplifikasi). Pada tahap ini, tekanan-tekanan sudah mulai dirasakan organisasi untuk menerima isu.

3. Tahap *Organization (current stage dan critical stage)*: disebut tahap organisasi karena pada tahap ini publik sudah mulai mengorganisasikan diri dan membentuk jaringan-jaringan. Menurut Hainsworth tahap ini dapat dikatakan sebagai tahap krisis. Masing-masing pihak berupaya mempengaruhi pengambil kebijakan untuk semakin terlibat, sebagai penengah/pemecah masalah yang lebih memihak pada kelompok tertentu.
4. Tahap *Resolution (dormant stage)*: pada tahap ini, pada dasarnya organisasi dapat mengatasi isu dengan baik, sehingga isu diasumsikan telah berakhir sampai seseorang memunculkan kembali dengan pemikiran dan persoalan baru atau muncul isu baru yang ternyata mempunyai keterkaitan dengan isu sebelumnya atau pada waktu peringatan saat isu mulai muncul pertama kali.

II.2.2 Finansial

Selanjutnya pengertian finansial oleh Ridwan dan Inge (2010:23) adalah ilmu sekaligus seni pengelolaan uang yang berpengaruh pada kehidupan individu maupun organisasi. Dalam pengertian ini finansial berkaitan dengan proses, instrumen, pasar, serta lembaga apapun yang terlibat di dalam perpindahan atau transfer, uang, baik antar perorangan maupun pemerintah.

Selain sebagai ilmu dan seni sebagaimana Ridwan dan Inge (2009:56), finansial juga berarti sebagai manajemen keuangan dan aset. Keuangan juga dapat mengacu pada perhitungan serta pengaturan resiko sebuah proyek. Keuangan berkaitan dengan bagaimana mempelajari individu, organisasi, atau bisnis dalam usaha peningkatan, pengalokasian, maupun penggunaan sumber daya moneter dalam rentang waktu tertentu, serta perhitungan saat proyek mereka sedang berjalan.

Maka, bagi *civil society* masalah pemenuhan finansial adalah upaya memobilisasi dukungan pendanaan, sehingga menjadi mandiri dan terlepas dari campur tangan dan

pengawasan pemerintah. Sementara bagi pemerintah dalam konteks tertentu membantu sumber keuangan NGO, mengatur dan menyetujui penggunaannya untuk pembangunan.

II.2.3 Organisasional

Organisasi adalah suatu sistem, mempunyai struktur dan perencanaan yang dilakukan dengan penuh kesadaran, di dalamnya orang-orang bekerja dan berhubungan satu dengan lain dengan suatu pola yang terkoordinasi, kooperatif, dan dorongan-dorongan guna mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan (Beach, 1980; Champoux, 2003).

Teori sistem memandang organisasi sebagai kaitan bermacam-macam komponen yang saling tergantung satu sama lain dalam mencapai tujuan organisasi. Setiap bagian mempunyai peranan masing-masing dan berhubungan dengan bagian-bagian lain dan karena itu koordinasi penting dalam teori ini. Konsep-konsep organisasional dengan pendekatan sistem akan dijelaskan di bawah ini (Champoux, 2003:45) sebagai berikut:

a. Organisasi sebagai suatu sistem sosial

Pendekatan sistem sosial terhadap tingkah laku organisasi adalah suatu perspektif yang komprehensif, multidimensional, dan deskriptif mengenai organisasi. Teori sistem berkembang sebagai suatu alat untuk menguraikan sifat-sifat dan pola-pola yang menjadikan organisasi terjadi. Teori Sistem memberikan suatu model deskripsi yang sangat kuat mengenai proses organisasi. Suatu aplikasi logis dari pemikiran sistem adalah dalam mendeskripsikan pengembangan, struktur dan pemeliharaan organisasi manusia. Teori Klasik dan hubungan manusia, adalah sangat sederhana dan belum bersifat deskriptif, gagal menguraikan keanekaragaman sifat-sifat yang ada dalam organisasi.

b. Teori Sistem Umum Organisasi

Organisasi sebagai suatu set bagian-bagian yang kompleks yang saling berhubungan dan berinteraksi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan yang selalu berubah agar dapat mencapai tujuannya. Semua organisasi adalah

sistem. Tiap sistem mengambil sumber atau input dari lingkungan kemudian memprosesnya dan mengeluarkan output terhadap lingkungannya. Output dari sistem tidak pernah sama dengan input. Organisasi melakukan sesuatu untuk memproses input, menciptakan output yang membantu mencapai tujuan organisasi.

c. Keterbukaan Relatif dari Sistem

Lingkungan sistem memainkan peranan yang besar terhadap kedua fungsi sistem yang memberikan suatu sistem materi mentah yang akan diproses dan menciptakan pasaran dan penyaluran bagi output sistem. Lingkungan disekeliling sistem mempengaruhi tujuan dan aktivitas sistem, tapi sistem berusaha untuk hidup, bahkan melalui tuntutan lingkungan yang menantang kehidupannya.

d. Menekankan Kepada Integrasi Fungsi

Ada empat implikasi penting dari teori sistem ini untuk analisis organisasi dan komunikasi organisasi.

1. *Interdependence*, semua bagian organisasi saling berhubungan satu dengan lainnya.
2. *Keterbukaan*, organisasi harus hati-hati terhadap perubahan lingkungan, karena lingkungan dapat menghambat aktivitas organisasi, anggota organisasi harus berkomunikasi secara aktif dengan wakil organisasi yang relevan didalam kedua lingkungan sistem untuk menetapkan hakikat hambatan yang mempengaruhi aktivitas organisasi.
3. *Bentuk analisis* menegaskan banyak tingkat organisasi dalam suatu organisasi. Untuk memahami organisasi kita harus menginterpretasikan pekerjaan dalam sistem (mikrofis) dan saling berhubungan organisasi dengan lingkungannya (makrofis).
4. *Penyesuaian dan pembaharuan organisasi*. Organisasi tidaklah merupakan

kesatuan yang bersifat statis. Organisasi haruslah fleksibel dan dapat menerima secara terus-menerus pembaharuan untuk menghadapi hambatan perubahan dari lingkungan sistem.

Jadi secara organisasional *civil society* secara integratif merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu negara. Civil society bersifat interdefedensi dengani komponen lainnya namun tetap menjaga kemandiriannya serta menghindari campur tangan pemerintah dalam urusan administrasi, pembuatan keputusan dan pelaksanaan di lapangan. Sementara bagi pemerintah kepada civil society membantu proses administrasi civil society, membantu kegiatan mereka dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan.

Sejalan dengan di atas, sejumlah pakar mengemukakan faktor-faktor yang memengaruhi hubungan civil socety dengan pemerintah lokal, sebagai berikut:

Secara umum faktor-faktor utama yang mempengaruhi hubungan NGO-pemerintah Fisher (1997:54-55) adalah:

1. Faktor Struktural dan Kebijakan

Rezim politik yang demokratis biasanya lebih mendukung kegiatan NGO ketimbang rezim politik otoriter. Selain itu, negara yang demokratis menghindari kebijakan represif terhadap NGO. Kebebasan berserikat dan kebebasan pers memperkuat peran NGO dalam mengurangi potensi represi.

2. Faktor Pemerintah

Seperti dinyatakan Bratton (1989) sikap pemerintah terhadap NGO didasarkan pada pertimbangan politik. Oleh karena itu Bratton menyimpulkan, "di setiap negara besarnya ruang yang disediakan untuk NGO terutama didasarkan atas pertimbangan politik, bukan atas kalkulasi kontribusi NGO bagi pembangunan sosial dan ekonomi.

3. Faktor NGO

Seperti ditunjukkan oleh Ferrington dan Bebbington (1993) asal-usul kelembagaan dari NGO dan

motivasi di balik pembentukan awalnya juga berpengaruh besar terhadap identitas NGO. NGO dapat muncul di dalam konteks ekonomi dan politik yang berbeda-beda dan individu bisa bergabung atau membentuknya dengan motivasi yang berbeda pula. Hal itu menimbulkan sikap yang berbeda-beda terhadap pemerintah.

4. Strategi Aktor

Sifat hubungan NGO dan Pemerintah bukan sekedar produk dari dinamika institusional tetapi juga hasil dari strategi aktor kedua sektor tersebut. Dibalik kebijakan resmi pemerintah dan strategi-strategi NGO, ada pula aktor-aktor yang berusaha mengembangkan pandangan dan strategi untuk mempengaruhi hubungan NGO-Pemerintah. Seperti dinyatakan Ferrington dan Bebbington (1993:56) dalam praktiknya suatu hubungan kolaboratif NGO-Pemerintah dapat berasal dari kontak individu atau kontak informal di tingkat lapangan dan profesional.

5. Faktor Donor

Seiring dengan usaha mempromosikan *good governance* yang tengah berlangsung di negara berkembang, para agen donor internasional merupakan kekuatan yang penting dan kuat dalam menentukan dinamika hubungan NGO-Pemerintah. Hal ini sebagian dikarenakan adanya persyaratan dari pihak donor.

II.2.4 Kebijakan

Sementara konsep kebijakan menurut Chander dan Plano (2001:34) adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pengertian menurut Chander dan Plano dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah dalam hal ini pemerintah mendayagunakan

berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik.

Menurut Anderson sebagaimana dikutip Winarno (2012:96) menjelaskan bahwa perumusan kebijakan (*policy formulation*) menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Ia merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus.

Menurut Richard Rose (1997:23) kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan ini dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik, karena melalui hal tersebut akan terjadi perdebatan

antara yang setuju dan tidak setuju terhadap suatu hasil kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Suradinata (1993:19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan negara atau pemerintah adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan - badan atau lembaga dan pejabat pemerintah. Kebijakan negara dalam pelaksanaannya meliputi beberapa aspek, berpedoman pada ketentuan yang berlaku, berorientasi pada kepentingan umum dan masa depan, serta strategi pemecahan masalah yang terbaik.

Kebijakan adalah intervensi pemerintah (dan publik) untuk mencari cara penyelesaian dari permasalahan dan mencapai tujuan pembangunan yang dicita-citakan. Definisi kebijakan beragam beberapa di antaranya menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan apapun yang dipilih pemerintah yang perlu untuk dilakukan (Dya, 1984). Kebijakan adalah jalan atau cara bagi lembaga yang berperan sebagai pemegang kewenangan publik (dalam hal ini pemerintah) untuk mengatasi suatu permasalahan atau

sekelompok permasalahan yang saling berhubungan (Pal, 1992).

Berdasarkan defenisi di atas kebijakan disini diartikan sebagai cara atau tindakan pemerintah untuk pengelolaan dan mengatasi persoalan pembangunan tertentu dalam mencapai tujuan bersama yang diinginkan dengan mengeluarkan berbagai keputusan, strategi, perencanaan, program maupun implementasinya di tingkat lapangan dengan menggunakan instrument tertentu.

Sedangkan kebijakan publik merujuk Edwards dan Sharkansky (dalam Islamy, 1988:20) adalah “...*what the government choose to do or not to do. It is the goals or purpose of government programs'* (pilihan-pilihan apa saja (baik itu yang dilaksanakan atau tidak) yang digunakan pemerintah untuk mencapai sasaran atau tujuan dari program pemerintah).

Kebijakan merupakan suatu unsur yang sangat vital dalam negara, organisasi, kelompok masyarakat bahkan dalam keluarga atau lembaga informal. Kebijakan merupakan

landasan dasar dan arahan dalam melakukan tindakan nyata di lapangan. Oleh karena itu kebijakan dapat diturunkan dalam bentuk strategi, rencana, peraturan, kesepakatan, konsensus dan kode etik, program dan proyek. Proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya akan menentukan keberhasilan dari kebijakan tersebut.

Pembuatan kebijakan juga perlu proses yang partisipatif dan melibatkan semua stakeholder terkait terutama bagi kelompok sasaran kebijakan. Karena dalam praktek proses pembuatan kebijakan sangat sarat dengan kepentingan dan kekuasaan. Sehingga dalam praktek banyak kebijakan yang dibuat untuk mempertahankan kekuasaan, kepentingan kelompok atau pribadi.

Kebijakan tentunya merupakan suatu gerbong pemerintah untuk berbuat baik dan kesejahteraan rakyatnya karena itu kebijakan dibuat untuk kepentingan umum bukan kelompok atau individu. Kebijakan dapat dinyatakan dalam berbagai instrumen (Djogo, 2003) seperti :

1. Instrumen legal (hukum) seperti peraturan dan perundangan-undangan
2. Instrumen ekonomi seperti kebijakan fiskal, pajak, subsidi, harga, kebijakan keruangan, moneter, dan finansial;
3. Statemen politik
4. Garis-garis besar arahan pembangunan, strategi, rencana, program yang kemudian dapat diterjemahkan ke dalam proyek dan rencana anggaran tertentu.

Dari hal-hal diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa beberapa elemen penting dari kebijakan adalah: masalah apakah yang akan diatasi dengan kebijakan dan cara mengatasi tersebut, tujuan yang ingin dicapai, kepentingan yang diinginkan, aktor yang akan melakukannya, instrumen atau perangkat untuk melaksanakan kebijakan dan aturan untuk menggunakan instrument tersebut.

Kebijakan dapat juga dipandang sebagai usaha dan cara pemerintah/organisasi/kelompok masyarakat untuk

memperkenalkan model pembangunan baru berdasarkan masalah lama atau kegagalan dalam proses pembangunan (Djogo, 2003). Kegagalan dimaksud dapat berupa kegagalan dari kebijakan itu sendiri, kegagalan pemerintah dan negara, kegagalan dalam bidang kelembagaan di berbagai bidang.

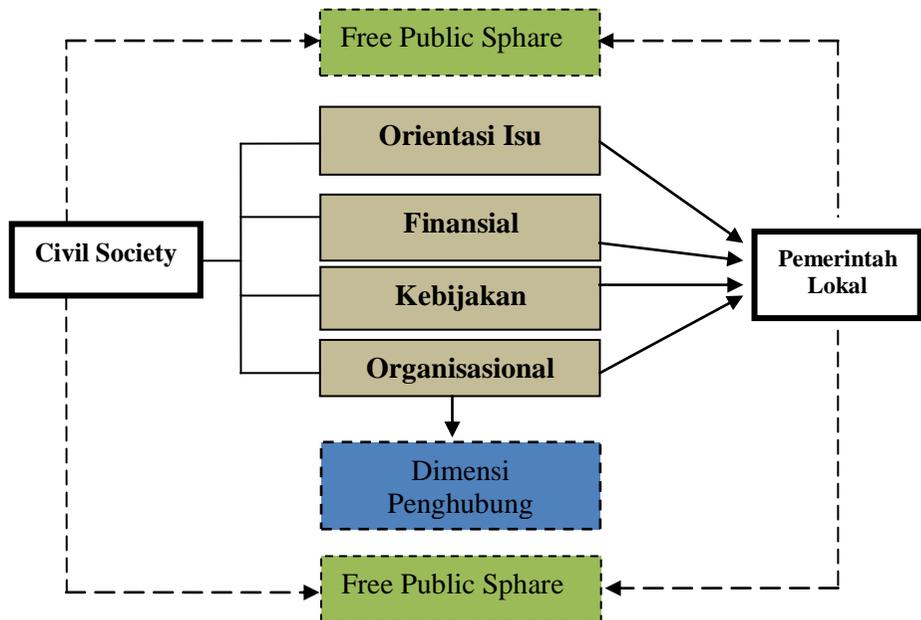
Berbicara tentang kebijakan tentu tidak dapat dipisahkan dengan kelembagaan karena keduanya bagaikan dua sisi mata uang. Kebijakan bisa berjalan baik dan mencapai hasil yang diinginkan jika didukung dengan kelembagaan yang baik. Sebaliknya kelembagaan jika tidak diiringi dengan kebijakan yang baik maka tidak akan mencapai hasil maksimal (Djogo dkk. 2003).

II.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini berfokus pada dimensi-dimensi yang mempengaruhi pola hubungan politik antara civil society dan pemerintah lokal. Untuk mengetahui bagaimana pola hubungan civil society dengan pemerintah lokal peneliti menggunakan teori tentang dimensi-dimensi yang membentuk pola hubungan civil society dan pemerintahan lokal

serta faktor-faktor yang dapat memengaruhi hubungan tersebut, Gafar (2006) dan Fisher (1997).

Gambar II.5
Kerangka Pemikiran



Sumber: Gafar (2006) dan Fisher (1997)

Pola hubungan civil society dan pemerintah lokal tersebut ditentukan oleh empat dimensi yakni; orientasi isu, finansial, kebijakan serta organisasional. Dapat dijelaskan bahwa empat dimensi tersebut menentukan karakteristik hubungan dan dapat pula difungsikan sebagai variabel antara yang menghubungkan antara civil society dengan pemerintah lokal. Berdasarkan

landasan teoretik, empat dimensi penentu hubungan tersebut berada pada *free public sphere*. Pada *free public sphere* inilah pergulatan antara civil society dan pemerintahan lokal berlangsung.

II.4 Definisi Konsepsional

- a. Civil society adalah suatu tatanan masyarakat yang memiliki nilai-nilai keadaban (*civility*) dengan ciri-ciri; egalitarianisme, penghargaan terhadap orang berdasarkan prestasi, keterbukaan partisipasi seluruh anggota masyarakat secara aktif, kepatuhan terhadap norma dan hukum, toleransi, pluralisme, musyawarah dan penegakan hukum dan keadilan, mandiri terhadap negara, toleransi, kepedulian terhadap semua warga negara dan nasib bangsa (komunitarian).
- b. Hubungan politik civil society dan pemerintah lokal adalah ruang atau dimensi orientasi yang dapat menjadi faktor penentu pola hubungan antara civil society/NGO dengan pemerintah lokal. Hubungan tersebut diwarnai oleh dimensi orientasi civil society dengan pemerintah

lokal. Dimensi tersebut adalah; orientasi isu, finansial, organisasional dan kebijakan.

- c. Faktor-faktor yang memengaruhi hubungan civil society dengan pemerintah lokal adalah faktor struktural dan kebijakan, faktor pemerintah, faktor NGO, Strategi aktor dan faktor donor.
- d. *Non Government Organization* (NGO) sejalan dengan definisi Lembaga Organisasi Non Pemerintahan atau Politik (RNOP) atau dapat juga disebut Organisasi Masyarakat Sipil (NGO) adalah organisasi yang merupakan bagian dari *civil society* adalah organisasi/lembaga yang anggotanya adalah masyarakat warga negara Republik Indonesia yang secara sukarela atau kehendak sendiri berniat serta bergerak di bidang kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh organisasi/lembaga sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, yang menitikberatkan kepada pengabdian secara swadaya.

e. Kelompok kepentingan (*interest group*) adalah setiap organisasi yang berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah, tanpa berkehendak memperoleh jabatan publik. Kecuali dalam keadaan luar biasa, kelompok kepentingan tidak berusaha menguasai pengelolaan pemerintahan secara langsung. Sekalipun mungkin pemimpin-pemimpin atau anggotanya memenangkan kedudukan-kedudukan politik berdasarkan pemilihan umum, kelompok kepentingan itu sendiri tidak dipandang sebagai organisasi yang menguasai pemerintahan

II.5. Definisi Operasional

Untuk mengetahui hubungan politik civil society dan pemerintah lokal peneliti menggunakan beberapa definisi operasional yang diambil dari kerangka teori dan definisi konseptual. Definisi yang dipakai adalah sebagai berikut:

a) Orientasi isu

- Mempengaruhi kebijakan pemerintahan
- Menyangkut kebutuhan publik
- Mempengaruhi aktivitas lembaga

b) Finansial

- Sumber keuangan lembaga
- Kemandirian keuangan lembaga
- Alokasi keuangan lembaga

c) Organisasional

- Interdependensi lembaga
- Independensi lembaga

d) Kebijakan

- Strategi pemecahan masalah
- Partisipasi publik

Tabel II. 6
Dimensi dan Indikator Penelitian

Dimensi	Parameter	No.	Indikator	Ordinal/skala
<i>Orientasi Isu</i>	<i>Colaburation.</i> NGO dan pemerintah bekerjasama. Semua potensi dapat disatukan guna mencapai tujuan bersama	1	Mempengaruhi kebijakan pemerintahan	2,34 – 3,00 (tinggi) 1,67 – 2,33 (sedang) 1,00 – 1,66 (rendah)
		2	Menyangkut kebutuhan publik	2,34 – 3,00 (tinggi) 1,67 – 2,33 (sedang) 1,00 – 1,66 (rendah)
		3	Mempengaruhi aktivitas lembaga	2,34 – 3,00 (tinggi) 1,67 – 2,33 (sedang) 1,00 – 1,66 (rendah)
<i>Finansial</i>	<i>Autonomus.</i> Pemerintah tidak menganggap NGO sebagai ancaman. Karena itu NGO diberikan keleluasaan dalam mengelola keuangan organisasinya secara independen atau mandiri	1	Sumber keuangan lembaga	2,34 – 3,00 (tinggi) 1,67 – 2,33 (sedang) 1,00 – 1,66 (rendah)
		2	Kemandirian keuangan lembaga	2,34 – 3,00 (tinggi) 1,67 – 2,33 (sedang) 1,00 – 1,66 (rendah)
		3	Alokasi keuangan lembaga	2,34 – 3,00 (tinggi) 1,67 – 2,33 (sedang) 1,00 – 1,66 (rendah)

<i>Kebijakan</i>	<i>Facilitation.</i> Pemerintah mendukung dengan memberikan pengakuan lebih jelas terhadap NGO dengan sejumlah kebijakan serta pengakuan hukum	1.	Strategi pemecahan masalah	2,34 – 3,00 (tinggi) 1,67 – 2,33 (sedang) 1,00 – 1,66 (rendah)
		2.	Partisipasi publik	2,34 – 3,00 (tinggi) 1,67 – 2,33 (sedang) 1,00 – 1,66 (rendah)
<i>Organisasio nal</i>	<i>Autonomus.</i> Pemerintah tidak menganggap NGO sebagai ancaman. Karena itu NGO diberikan keleluasaan dalam mengelola organisasinya secara independen atau mandiri	1	Independensi lembaga	2,34 – 3,00 (tinggi) 1,67 – 2,33 (sedang) 1,00 – 1,66 (rendah)
		2	Interdependensi lembaga	2,34 – 3,00 (tinggi) 1,67 – 2,33 (sedang) 1,00 – 1,66 (rendah)